

Gilbert BONNEMAISON

La modernisation
du service public pénitentiaire

Rapport au Premier Ministre et au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

Février 1989

PARIS, le 14 OCT. 1988

LE GARDE DES SCEAUX

Monsieur le Député,

Monsieur le Premier Ministre vous a confié, sur ma proposition, une mission relative aux problèmes que rencontre l'Administration Pénitentiaire.

La première étape, qui visait à proposer les solutions permettant de mettre fin au mouvement de protestation qui perturbait le fonctionnement de la Justice, s'est achevée par la signature d'un protocole d'accord entre le Gouvernement et les organisations syndicales le 8 octobre 1988.

Il y a lieu maintenant d'entamer la deuxième étape, et je vous demande au nom de Monsieur le Premier Ministre et en mon nom personnel, de vouloir bien nous remettre dans les trois mois un rapport qui contiendra des propositions de tous ordres permettant d'améliorer durablement le fonctionnement du service public pénitentiaire. Il portera notamment sur la situation matérielle des personnels, leur formation, sur leurs conditions de travail, leurs rapports avec les détenus et la vie quotidienne de ceux-ci. Les propositions devront rencontrer la meilleure efficacité de dépense publique et s'inscrire dans le cadre budgétaire du travail gouvernemental.

Vous vous attacherez à élaborer ce rapport en étroite concertation avec les personnels et leurs représentants, afin qu'ils se sentent pleinement associés à la nécessaire rénovation de leur administration. Seule la reconnaissance de la dignité de leur fonction leur permettra d'assurer dans toute sa dimension leur mission d'exécution des décisions de Justice et de contribution à la réinsertion sociale.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de ma considération distinguée.

P. *Arpaillange*

Pierre ARPAILLANGE

Monsieur Gilbert BONNEMAISON
Député-Maire d'Epinau sur Seine
Assemblée Nationale
rue de l'Université
7 - PARIS

SOMMAIRE

		Page
INTRODUCTION	Les oubliettes de la société	5
PREMIERE PARTIE	Un conflit assumé	9
	I) - <u>Analyse a posteriori d'un conflit</u>	10
	II) - <u>La consultation du personnel</u>	13
DEUXIEME PARTIE	Une politique pénale renouvelée	16
	I) <u>Le problème de la prison ne concerne pas la seule administration pénitentiaire mais la société toute entière</u>	18
	II) <u>L'emprisonnement, une sanction parmi d'autres à laquelle il ne faut recourir qu'avec discernement</u>	21
	III) <u>L'instauration, dans notre système pénal, de la pratique du numerus clausus, assorti de la surveillance électronique</u>	24
	IV) <u>Le nécessaire aménagement du régime de l'exécution des peines</u>	31
TROISIEME PARTIE	Moderniser le service public pénitentiaire	35
	I) <u>Un projet pour le service public pénitentiaire</u>	36
	1) La définition des missions et les relations avec le judiciaire	37
	2) Les objectifs de la modernisation et la politique d'équipement	40
	3) L'insertion de la prison dans la cité	43
	4) Communication et recherche	46
	II) <u>La rénovation des modes de gestion</u>	50
	1) Des établissements autonomes, porteurs d'un projet	50
	2) Au niveau régional, des relais pour l'animation et la coordination	54
	3) Au niveau national, une administration recentrée sur ses missions essentielles	57
	4) Au cœur des moyens, l'informatisation	58

III) <u>Une politique de renouveau social</u>	60
1) Des fonctionnaires plus qualifiés : améliorer le recrutement et la formation	60
2) Une politique de leadership et de motivation	63
3) Impliquer les personnels dans la vie de l'institution	67
4) Valoriser les compétences	71
5) Statut : évolution, rappel et aménagements	76
6) Droits et devoirs des personnels	81
IV) <u>Améliorer les conditions de travail et de vie des personnels</u>	84
1) Les rapports avec la population pénale : intelligence et dignité	84
2) La sécurité et la gestion des incidents	89
3) Les conditions de travail	93
4) La prise en charge sociale	95
V) <u>Le service public de l'orientation pénale et de l'insertion sociale</u>	98
1) Le développement de l'action socio-éducative en milieu fermé	98
2) La diversification du milieu ouvert	99
3) Clarifier la place du secteur associatif	101
4) Le deuxième pilier du service public pénitentiaire	102
5) Développer les moyens	104
CONCLUSION	106
ANNEXES	
Annexe n°1	Liste des propositions
Annexe n°2	Suivi du protocole d'accord du 8 Octobre 1988
Annexe n°3	Travaux de la mission

INTRODUCTION

"Nous sommes les oubliettes de la société". C'est par cette formule lapidaire que récemment, une surveillante de la maison d'arrêt des femmes de Fleury Mérogis faisait part de son sentiment profond. Les personnels sont en effet extrêmement troublés. Ils pensent que la société les ignore, ils constatent que les évolutions des régimes de détention, dont ils comprennent pourtant la nécessité, se font sans eux. Certains en déduisent alors que cette évolution se fait contre eux, ils se sentent exclus de la modernisation indispensable, mais jusqu'à présent trop timide de l'administration.

Comment pourrait-il en être autrement quand, à Grenoble par exemple, les toits de la maison d'arrêt laissent passer les averses, l'eau étant recueillie dans des seaux ? Dans le même temps, les surveillants de cette maison d'arrêt ont vu l'installation d'une salle informatique pour la formation des détenus, alors que leurs collègues du greffe et de l'économat continuent de tout gérer manuellement.

L'exemple de cet établissement n'est malheureusement pas un cas isolé. Le mouvement des personnels, que nous avons connu l'automne dernier, n'est pas le signe d'un malaise superficiel. Il est révélateur d'une administration traumatisée, par trop laissée à l'abandon.

De nombreuses initiatives ont accéléré, ces dernières années, les mouvements d'ouverture de la prison sur le monde extérieur, de décloisonnement de l'administration pénitentiaire, qui avaient été amorcés après les événements de 1974. Mais les effets de cette ouverture sur le personnel n'ont pas été assez pris en compte, les moyens n'ont pas été mis en oeuvre pour accompagner cette évolution. La charge de travail s'est, en dix ans, lentement mais considérablement alourdie, ce qui a provoqué un phénomène de rejet, créant un terrain favorable aux accusations de laxisme, installant un climat de suspicion.

Il ne faut pas revenir sur cette évolution bien au contraire. Il faut prendre en compte les réactions des personnels. Plus jeunes, ces derniers, ayant souvent connu le chômage, sont également d'un niveau de formation supérieur.

La politique mise en oeuvre entre 1986 et 1988 a renforcé le trouble dans cette administration. Les projets de privatisation ont été perçus par les personnels comme une remise en cause de leur valeur professionnelle, de leur capacité à s'adapter.

Amorcé en affirmant que les Français ne voulaient plus payer pour les prisons, le programme des prisons nouvelles se traduit par un effort de plus de quatre milliards en investissement demandé aux contribuables, mais également par un milliard deux cent millions de frais de fonctionnement annuels.

Pour préparer cet effort, on a, non seulement renoncé à toute réflexion sur la diversification des modes de sanction et sur une nouvelle conception de la vie en détention, mais on a aussi interrompu brutalement et renvoyé à plus tard la restructuration et la rénovation des établissements pénitentiaires existants, (80% du patrimoine actuel a été construit avant 1914). Le rythme de réalisation de ces programmes, déjà trop lent, aurait du être accéléré.

Pour avoir voulu déshabiller l'ancien au profit du nouveau, on a engagé l'Etat dans des contraintes de financement vertigineuses dont la raison et l'intérêt public commandent de sortir.

Qui pourrait sérieusement imaginer que l'effort pour la politique carcérale, même s'il doit être vigoureux, puisse atteindre des niveaux comparables à l'effort supplémentaire consacré à la formation de nos enfants?

La sécurité des personnes et des biens, particulièrement ceux issus du travail et de l'épargne, doit être assurée avec détermination c'est-à-dire avec méthode et hors de toute démagogie.

Il ne s'agit pas d'être laxiste ou sécuritaire, d'aimer ou de ne pas aimer les détenus, d'aimer ou de ne pas aimer les surveillants, mais il s'agit tout simplement de concevoir les mesures adéquates pour servir au mieux l'intérêt public afin que chacun soit respecté.

Il faut donc s'atteler à une véritable modernisation du service public pénitentiaire portant à la fois sur l'équipement, les méthodes et les structures de gestion, la formation des personnels, mais aussi sur la revalorisation de la profession, le renforcement des effectifs. Cette modernisation, qui concerne plus généralement le service public de la Justice, doit être aussi l'occasion de développer d'autres formes de sanctions. Pourquoi la Justice, à l'image des autres secteurs de la société, ne pourrait-elle inventer de nouveaux modes d'action ? Dans l'esprit de nos concitoyens, seule la prison a valeur de sanction. Les autres peines dites, à tort, alternatives ou de substitution, comme le jour-amende ou le travail d'intérêt général ne se voient pas reconnaître la même valeur. Or, nos concitoyens n'ont pas conscience de cette vérité première : plus il rentre d'individus en prison, plus il en sort ; en moyenne au bout de six mois ! et pour les courtes peines, les plus nombreuses, au bout de trois mois. Les taux actuels de récidive, le coût du système carcéral doivent nous conduire à adapter le système pénal.

Notre société doit absolument consentir, dans les années à venir, un effort plus important pour la Justice en général, pour le service public pénitentiaire en particulier. La gendarmerie nationale a vécu une modernisation progressive, bien planifiée ; la police nationale qui avait beaucoup de retard, a bénéficié du plan vigoureux de Pierre JOXE. L'administration pénitentiaire qui est, comme l'a spécifié la loi du 22 Juin 1987, le troisième corps participant au maintien de la sécurité publique, doit, à son tour, connaître une modernisation programmée. Celle-ci ne pourra s'effectuer sans que la situation générale du Ministère de la Justice soit prise en compte.

En cette année de commémoration du bicentenaire, nous ne pouvons accepter d'avoir encore des prisons qui portent atteinte à la dignité de l'homme, à celle de celui qui y est détenu comme à celle de celui qui le surveille, en notre nom. Comment ne pas y penser lors de la visite récente du quartier de détention des jeunes mineurs de la maison d'arrêt de Nancy, en découvrant deux enfants de 14 ans enfermés dès 18h dans une cellule aux murs couverts de crasse, mais aussi en considérant les murs lépreux du foyer réservé à l'hébergement du personnel de surveillance du centre pénitentiaire de Fresnes.

Quel Français pourrait accepter de telles situations s'il avait l'occasion de les observer par lui-même ?

A quelques années de la réalisation de l'unification européenne, rappelons aussi que notre pays consacre au service public pénitentiaire 0,38% du budget de l'Etat contre 1% en RFA et 0,60% en Suède et que deux mutineries comme celles, récentes, de Saint Maur et Ensisheim coûteront 150 millions de francs à la collectivité.

Pensons enfin aux recommandations du Conseil de l'Europe auxquelles la France a souscrit, mais que nous n'appliquons pas, faute d'y consacrer les moyens nécessaires. La première d'entre elles dispose : "la privation de liberté doit avoir lieu dans des conditions matérielles et morales qui assurent le respect de la dignité humaine"...

PREMIERE PARTIE

UN CONFLIT ASSUME

I) ANALYSE A POSTERIORI D'UN CONFLIT

La nature particulière des missions dévolues à l'administration pénitentiaire n'est pas sans effet, quant à l'impact sur le corps social, des conflits qu'elle connaît.

La prison est le reflet de l'état d'une société. Dans notre culture commune, nous avons tous, trop longtemps, rejeté et maintenu derrière les murs des prisons, dans une promiscuité égalitaire, détenus et personnels. D'aucuns présentent artificiellement le détenu comme un malheureux subissant les foudres sociales en dehors de toute responsabilité propre, et les personnels de l'administration pénitentiaire comme des "matons".

Cela n'est plus acceptable.

La société doit assurer aux détenus une exécution des peines dans des conditions satisfaisantes et dignes de notre temps, et aux fonctionnaires pénitentiaires, une fonction reconnue d'utilité sociale, fonction dont la légitimité procède de la souveraineté nationale.

Le conflit de l'automne 1988, a démontré, une fois encore, le rôle indispensable joué dans le fonctionnement de la chaîne pénale par l'administration pénitentiaire. Le refus des personnels d'incarcérer les prévenus maintenus en surnombre dans les commissariats, ainsi que l'opposition aux extractions sur convocation de justice ont gravement affecté le fonctionnement du service public de la Justice.

Au-delà de ses causes immédiates, ce conflit est l'apogée de la crise structurelle que traverse l'administration pénitentiaire depuis la fin de la dernière guerre.

Il n'est pas le premier de son histoire, il ne sera sans doute pas le dernier. Toutefois il devrait être le dernier à revêtir cette forme.

L'administration pénitentiaire est une administration récente. C'est, en effet, au lendemain de la seconde guerre mondiale que le service public pénitentiaire s'est constitué comme une véritable administration. A cette époque, les responsables, souvent eux même anciens prisonniers, refusent de continuer à traiter le prisonnier, la prison et les personnels par le mépris et l'ignorance. L'histoire de l'administration pénitentiaire depuis 1945 a cependant été marquée par trois crises importantes, survenues en 1955, 1971-1975 et 1988. Elles ont des causes diverses, mais ont pour point commun un malaise profond des personnels, qui se sentent mal aimés et incompris.

Dès 1947, la première crise du service public pénitentiaire se prépare alors que l'on cherche à redéfinir la mission de l'administration. De nombreux discours sont alors tenus sur la peine et ses fonctions, sur la prison. De nouveaux personnels et les éducateurs pénètrent l'univers carcéral. Des missions qui valorisent la sanction leur sont confiées. Ces nouveaux acteurs de la prison bénéficient d'une forte concentration des efforts publics, les personnels de surveillance restant confinés dans une situation quasi-inchangée. Ils attendaient un statut particulier. Celui-ci ne leur est pas accordé. Ils ressentent ce refus comme une mise en cause de leur fonction.

Aussi, en 1955, ils engagent leur premier mouvement de grève nationale dont la revendication prioritaire n'est autre que la parité avec la police. Pour la première fois, les personnels pénitentiaires deviennent les partenaires sociaux de l'administration, et ils finissent par obtenir en 1958 un statut spécial, semblable à celui de la police. La parité obtenue ne sera que temporaire. La police obtiendra, en effet, à la suite des événements d'Algérie, d'importantes revalorisations.

Ainsi, se développent les germes de la deuxième crise. Les années 1960-1970 constituent, pour l'administration pénitentiaire, un tournant significatif. Les contradictions de la prison sont mises en évidence. L'ouverture du milieu fermé sur l'extérieur n'est pas sans conséquence pour les personnels de surveillance qui confrontent leur situation et leurs droits et ceux des acteurs nouveaux de la prison (les instituteurs, les éducateurs). Ces derniers ne portent pas un regard positif sur les surveillants qui, pour la plupart, ressentent le travail du juge de l'application des peines (J.A.P.) comme une marque de défiance à leur égard.

Pendant une période assez longue, l'administration pénitentiaire ne recrute plus. Les personnels vieillissent, le plein emploi écartant de la profession de nombreux candidats potentiels. Ce n'est que le développement de la crise dans les mines et la sidérurgie qui mettra un terme aux difficultés de recrutement.

Le personnel pénitentiaire comprend rapidement combien il est démuné de moyens pour accomplir sa mission dite de réinsertion qui, en se substituant à celle de rééducation, s'est notablement enrichie. La composition de la population pénale évolue, la multiplication des jeunes adultes rend les savoir-faire traditionnels des surveillants inopérants. En outre, l'apparition de la crise économique rend plus difficile l'accomplissement de cette mission.

Les années 1971-1974 sont marquées par de graves révoltes de détenus, qui conduisent à des améliorations du régime de détention. Mais ces modifications n'apportent pas de réponse au malaise des personnels, d'autant qu'elles accroissent leur charge de travail.

Ce sont finalement les nouveaux statuts de 1977 qui entraînent une amélioration de la condition des personnels, de leur rémunération, et qui prévoient le recrutement extérieur pour l'accès au grade de sous-directeur.

Le corps continue de rajeunir, le niveau de recrutement de s'élever.

Les agents subissent de nouvelles contraintes liées à l'accroissement constant des activités socio-éducatives en faveur des détenus, à l'amélioration légitime des conditions de détention et à l'aggravation de la surpopulation pénale.

Aujourd'hui, le personnel se sent écarté, frustré dans son emploi. Dans certains établissements, les surveillants en sont réduits à courir les coursives. Ils sont isolés et, soumis au rythme des mouvements, réduits aux fonctions de porte-clés. La mission du service public pénitentiaire se délite. L'agent ne perçoit plus son utilité sociale. Il recherche la légitimité de son action et revendique sa reconnaissance publique.

Les personnels de l'administration pénitentiaire dénoncent, de manière constante, la "méconnaissance" de la prison par l'opinion, la dévalorisation ou la critique systématique dont ils sont l'objet et l'impossibilité ou la difficulté de "dire" leur métier et leur lieu de travail.

Les agents critiquent avec pertinence l'état réel de leurs conditions de travail : des greffes non informatisés, des personnels administratifs obligés de traiter manuellement les opérations d'économat et de comptabilité, des salles de repos délabrées, des miradors d'accès difficile, des vestiaires qui suintent l'humidité avec des douches d'un autre âge. Il est certain que l'on ne peut accepter bien longtemps de travailler dans des conditions qui affectent son autorité et sa crédibilité auprès des détenus.

Analyser le conflit qu'a connu l'administration pénitentiaire c'est aussi aborder des effets du lancement du programme de construction de 15 000 puis 13 000 places.

La politique mise en oeuvre dans ce cadre a eu des effets pervers au niveau concret, retards dans les projets de restructuration, et au niveau psychologique, effets de dévalorisation par rapport à la gestion privée présentée comme magique.

II) LA CONSULTATION DU PERSONNEL

Le mouvement des personnels s'est achevé le 8 Octobre 1988, par un accord conclu, entre les organisations représentatives des personnels, le Ministre de la Justice et le Médiateur.

Ce protocole d'accord est tout à fait original et exceptionnel dans l'histoire des relations sociales de l'administration pénitentiaire. Les conflits antérieurs se concluaient, non par la ratification d'accords entre les parties intéressées, mais par l'acceptation commune et tacite d'engagements oraux, aux contenus plus ou moins précis, dont les conditions d'application n'étaient jamais évoquées.

Le conflit médiatisé à travers quelques revendications prioritaires relatives à la retraite et aux effectifs, présente d'autres préoccupations dont la diversité et

l'apparente incohérence confirment l'existence d'une crise profonde des personnels de l'administration pénitentiaire.

La profondeur de la crise, la vigueur du conflit, la force des attentes des personnels ont conduit à ne pas utiliser les méthodes ordinaires et classiques pour élaborer le présent rapport.

Son objet premier est l'amélioration durable du fonctionnement de l'administration pénitentiaire ; un tel rapport ne saurait être le fruit de la réflexion d'un seul.

Durant ce conflit, les personnels manifestèrent un irrésistible besoin de parler, d'être écoutés. Lors de divers déplacements, cette réalité a été constatée. A un audit, on a préféré une consultation nationale généralisée à l'ensemble des personnels, dont la réalisation pratique a été confiée à une coopérative de conseil "G.E.S.T.E."

Les 18 000 fonctionnaires pénitentiaires ont été invités à se réunir dans chacun des 180 établissements et 180 CPAL, en collèges correspondant aux catégories fonctionnelles qui participent à la vie d'une prison, d'un service : direction - personnels d'encadrement, administratif, technique, socio-éducatif, paramédicaux - surveillants. Chacune de ces 800 réunions, étalées sur une période de 15 jours a rassemblé une vingtaine d'agents. Dans chaque établissement, un ou plusieurs rapport ont été rédigés, après désignation d'un rapporteur participant aux réunions régionales. Celles-ci, placées sous la responsabilité directe des consultants de la coopérative G.E.S.T.E ont donné lieu à 9 assemblées pour le personnel de direction, 14 pour les divers autres personnels et 20 pour les surveillants. L'ensemble de la consultation au plan régional, à l'exception de celle du personnel de direction, a respecté le principe paritaire : rapporteurs des établissements, représentants des organisations syndicales. Ainsi, 43 rapporteurs partagent, aujourd'hui, la mémoire collective de leur institution.

Cette consultation, sans précédent dans la fonction publique, présente à son terme un taux de participation satisfaisant qui légitime la portée des revendications et renforce la pertinence des propositions. Le taux global moyen de 60% doit cependant être pondéré selon le type d'établissement et la catégorie des personnels.

Dans les petits établissements, les personnels, toutes catégories confondues ont manifesté un intérêt tout à fait significatif pour la consultation : le taux de participation qui n'a jamais été inférieur à 70%, a atteint quelquefois 90 à 100%. Dans les établissements plus importants, et notamment en région parisienne, les résultats sont plus contrastés. Certains établissements connaissent une participation de plus de 70%, tandis que pour d'autres, non des moindres, elle varie de 30 à 20% atteignant même 10%. Chiffres très faibles, trop faibles. Le taux de participation moyen pour les surveillants est de 60% contre 80% pour les autres catégories de personnel.

La consultation n'a pas été pour les fonctionnaires pénitentiaires un écran pour leurs revendications ni un alibi au désordre. Elle a été appréciée positivement comme un moyen nouveau mis à leur disposition pour débattre de leur présent et dessiner leur futur.

Le "caporalisme" qui étouffe les personnels de cette administration a explosé. Désormais, les personnels disposent et usent du droit à la parole, à la critique. La force des revendications, la pertinence des remarques, la qualité de l'expression, celle des rapports des personnels, constituent la première forme de leur reconnaissance sociale.

L'ensemble des documents issus de la consultation, représente une donnée de travail sans équivalent pour l'administration pénitentiaire, le ministère de la Justice, le gouvernement, le pays.

Les méthodes de commandement traditionnelles doivent nécessairement évoluer. Chacun, à son niveau, doit apprécier progressivement les effets induits de cette consultation qui devra faire l'objet d'une actualisation à échéance fixe, tous les deux ou trois ans.

Cette actualisation favorisera l'appropriation de l'institution par ses personnels comme leur motivation et leur valorisation dans l'accomplissement de leurs tâches.

DEUXIEME PARTIE

UNE POLITIQUE PENALE RENOVEE

La politique pénitentiaire ne peut être traitée hors du contexte de la politique pénale dans laquelle elle s'inscrit. Le service public pénitentiaire a en effet en charge les personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, laquelle applique les dispositions législatives votées par le Parlement, traduisant des orientations de politique pénale. Les fluctuations de celle-ci ont donc des conséquences directes sur les problèmes auxquels l'administration pénitentiaire est confrontée.

Pour autant, il ne s'agit pas ici de proposer une "réforme" de l'administration pénitentiaire et de la politique pénale. Dans ce domaine, toute évolution se doit de tenir compte de l'état de la société et ne peut être que progressive, à défaut elle s'expose à des remises en cause constantes. Aucune politique pénale durable ne peut être mise en oeuvre contre le corps social. Or, l'opinion publique, faute d'une information convenable et suffisante sur ces questions, se bloque, se contracte, pour se partager entre ceux qui se désintéressent du problème et ceux qui estiment la prison et le dispositif pénal soit trop favorables, soit trop injustes, pour ceux qui doivent les subir.

Rien n'est pire en ce domaine qu'une politique "en dents de scie". Elle affecte la crédibilité de la Justice et crée le trouble, non seulement parmi les magistrats et les personnels qui participent aux missions de sécurité publique, mais aussi dans l'ensemble de la population.

Le discours de politique pénale n'a que trop varié depuis près de deux générations. Dans un premier temps, il est dominé par l'idéologie de la défense sociale. La prison, les peines et la politique pénale ne font pas l'objet de débat public. Elles ne sont pas un enjeu, car un consensus existe. Au contraire, dans les années 70, la prison fait irruption dans le débat public. Dès lors, elle ne cessera plus de servir de toile de fond au débat politique. Le thème de la délinquance, de la sécurité, se politise dangereusement, d'autant que se révèle, dans le cadre de ce débat, l'incapacité de l'institution pénitentiaire à poursuivre une finalité de réinsertion, rendue plus difficile par la crise. Cette constatation contribue à dévaloriser tant les discours des tenants de la défense sociale, de la réinsertion, que ceux de la répression.

Il est aujourd'hui indispensable de définir des orientations de politique pénale susceptibles d'être l'objet d'un large accord, et sur lesquelles pourra s'appuyer la nécessaire modernisation du service public pénitentiaire.

La réduction de la délinquance est l'objectif commun. Certains prétendent à sa disparition. L'utopie est dans leur camp, le réalisme du politique est celui d'une réduction de la criminalité. Cette différence est importante. Elle permet d'introduire dans nos choix la nécessité de conserver le sang-froid indispensable face aux manifestations odieuses de la criminalité. Chacun souhaite empêcher qu'un nombre croissant d'hommes et de femmes ne deviennent délinquants et connaissent la prison. Cependant les discours sur l'origine de la délinquance et la part de responsabilité individuelle n'ont jamais influencé véritablement les politiques pénales suivies.

I) LE PROBLEME DE LA PRISON NE CONCERNE PAS LA SEULE ADMINISTRATION PENITENTIAIRE MAIS LA SOCIETE TOUTE ENTIERE

Personne ne peut prétendre, à court ou moyen terme, préconiser la suppression de la prison. Toutefois, il convient d'exprimer crûment à nos concitoyens, qu'au delà des effets médiatiques, le recours à la prison présente un coût à la fois financier et social.

La prison apparaît aux yeux de l'opinion publique comme la partie la plus visible du dispositif pénal. Elle reste la seule peine effective qui semble permettre de s'assurer de la personne avec efficacité et donc de faire cesser avec certitude et promptitude, un trouble à l'ordre public. La prison plus qu'une sanction, plus qu'un dispositif punitif, est un dispositif de sûreté. Les caractères intrinsèques du système définissent par anticipation ses destinataires principaux : les catégories sociales les plus défavorisées, auteurs d'infractions contre les biens.

On a trop souvent tendance à considérer que la durée de la détention est le critère de la sanction judiciaire : l'action judiciaire se mesurerait ainsi suivant une unité de compte originale "le mois de prison" ou "la journée de détention".

Cette analyse fallacieuse est confortée par la tendance récente à l'augmentation du nombre de détenus.

Alors que, sur un siècle, l'on a constaté une tendance à la baisse des incarcérations, un tout autre mouvement est engagé depuis la fin des années 1960.

Désormais, le recours à l'emprisonnement ne cesse de croître sans aucune véritable maîtrise du phénomène. L'augmentation inexorable de la population pénitentiaire n'est plus remise en cause. Le meilleur moyen de surprendre un public est d'ailleurs de lui montrer que plus il entre de gens en prison, plus il en sort. Confusément, dans les esprits, la prison n'a qu'une porte, celle d'entrée, ce qui dispense certains de réfléchir sur l'état dans lequel les détenus sont libérés.

La population carcérale a augmenté entre 1976 et 1988, de plus de 70 %, soit une augmentation moyenne mensuelle de 0,65 % ; depuis 1984 il connaît des pointes à 2 %. Au 1^{er} Février 1988, la France présente un taux de détention de 92 détenus pour 100 000 habitants, soit un pourcentage supérieur à celui que connaissent ses voisins immédiatement comparables. Avec la baisse consécutive à l'amnistie ce taux est de 0,89 au 1^{er} janvier 1989. Toutefois, alors même que la France compte un fort taux de détention, le nombre des entrants en prison est moins important qu'ailleurs ce qui signifie que les durées moyennes d'incarcération y sont plus longues.

Ainsi, en 1986, la durée moyenne d'incarcération est de 6,3 mois en France mais d'un mois au Pays-Bas.

Cette durée de détention recouvre une grande diversité : sur une cohorte d'entrants, c'est-à-dire d'individus incarcérés le même jour, 25 % sont libérés dans les trois premières semaines et 70 % dans les deux premiers mois.

Désormais, il est certain, que sur la dernière décennie, la surpopulation des prisons résulte moins de l'augmentation du nombre des prévenus et condamnés que d'un sensible allongement de la durée des détentions.

	1980	1986	variations
Nombre moyen de détenus	37 000	45 000	21%
Entrées	97 000	87 000	-10%
Durée moyenne de la détention provisoire	2,8 mois	3,3 mois	19%
Durée moyenne de la détention	4,6 mois	6,2 mois	35%

A l'examen de ce tableau, il apparaît, sans contestation, que le problème de la prison ne relève pas du seul ressort de l'administration pénitentiaire et de ses personnels. Il intéresse aussi et peut-être en premier lieu, les magistrats. Au regard du coût financier et social induit par le recours à l'emprisonnement, le juge est, dans ce domaine, un véritable ordonnateur de dépenses publiques même s'il n'en a pas toujours conscience.

En outre, l'allongement du temps passé en prison pose des problèmes graves à l'administration pénitentiaire. Il devrait aussi être pris en compte par ceux qui définissent et mettent en oeuvre la politique pénale : en quoi, en effet, cette plus grande durée de détention facilite-t-elle le retour à la vie normale des personnes incarcérées ? Le plus souvent, en effet, il s'agit d'une période subie passivement par les intéressés.

L'allongement de la durée moyenne d'incarcération pose aussi le problème de la détention provisoire, celle-ci déterminant largement la durée de la détention totale. A sa comparution, le prévenu sait qu'il sera condamné à une peine dont la durée couvrira le temps de détention déjà effectué et même plus. Or, il faut rappeler que le nombre moyen des personnes en détention provisoire en 1987 est presque le double de celui constaté en 1969.

Ces données appellent une réforme urgente de l'instruction qui joue un rôle capital dans la protection des libertés publiques et a une influence considérable sur le bon fonctionnement des établissements pénitentiaires. Notons que plus d'un quart des

entrants sont condamnés à de courtes peines exécutées dans les maisons d'arrêt. Ce type d'établissement pénitentiaire connaît une crise sans précédent qui affecte la qualité de la gestion pénitentiaire. Les maisons d'arrêt présentent en effet un taux d'occupation de plus de 170 %.

Notre système pénal et pénitentiaire doit impérativement évoluer de façon rationnelle vers un meilleur équilibre des moyens et des volontés entre la prévention et la répression. Il est désormais indispensable de rendre définitif le refus de la facilité à court terme, du vrai laxisme que constitue le "tout carcéral", pire des solutions, dont l'inefficacité voire la nocivité, est démontrée.

II) L'EMPRISONNEMENT, UNE SANCTION PARMIS D'AUTRES A LAQUELLE IL NE FAUT RECOURIR QU'AVEC DISCERNEMENT

La sanction pénale est la manifestation de la protection de la société et de la réprobation générale envers un acte délictuel ou criminel. S'il est légitime qu'elle constitue une punition, elle ne doit pas devenir un obstacle à l'insertion sociale de l'auteur de l'infraction, mais elle doit au contraire autoriser tout ce qui est possible pour favoriser cette insertion. L'objectif de toute sanction, donc de l'emprisonnement, est, avant tout, la non-récidive. Encore faut-il que les personnels pénitentiaires en soient convaincus et dotés des moyens permettant de réaliser cet objectif.

Eviter la récidive, c'est-à-dire la non-reproduction par un même individu d'un acte délictuel ou criminel, est l'aune à la mesure de laquelle s'apprécie toute politique pénale.

L'administration pénitentiaire en est le bras séculier. Elle est un des moyens d'action dont se dote l'Etat. A l'analyse des caractéristiques de la population pénale, il est établi que les politiques jusqu'alors mises en oeuvre, n'ont pas servi l'intérêt public. Le système ne cesse de produire, de manière accrue et artificielle, de la délinquance. Il envoie des personnes de plus en plus longtemps en prison et accepte un taux de récidive très élevé.

Personne ne peut continuer à se satisfaire de ce taux d'échec de 60 à 70 % que représente la récidive. La peine de prison, notamment la courte peine, n'est pas

l'instrument idéal de traitement de la délinquance. Souvent, elle la favorise plus qu'elle ne la combat. Le recours à l'incarcération sans discernement est donc une pratique stupide.

En effet, sans tomber dans un discours misérabiliste, de commisération ou de compassion malsaine, il importe de préciser l'état réel de la population carcérale. Ces données sont une réalité ; les ignorer serait une faute.

Les individus aujourd'hui incarcérés dans nos prisons, sont des hommes (96%) ayant commis des délits (93 %), voleurs (60 %), jeunes (70 %, sont âgés de moins de 30 ans), de niveau scolaire faible (40 % études primaires, - 33 % lisent et écrivent à peine, - 13 % illettrés), dépourvus de liens familiaux (70 % célibataires, divorcés ou veufs) sans emploi (50 %).

Certes, la prison reste aujourd'hui l'instrument le plus efficace pour assurer la défense de la société contre les individus les plus dangereux ; elle garantit, face aux transgressions barbares de certains, le maintien du consensus social ; elle peut revêtir une valeur dissuasive.

Mais, l'emprisonnement ne peut plus être l'unique réponse proposée par notre société à des situations très diverses. Il importe que chaque maillon de la chaîne pénale distingue, parmi les délinquants, ceux qui relèvent du traitement carcéral de ceux à qui peuvent s'appliquer d'autres modalités de sanction.

Notre Justice prononce mécaniquement ses sentences, en présence ou en l'absence du prévenu. Le nombre de jugements par défaut grangrène les grandes juridictions. Il dépasse le cinquième des condamnations dans la région parisienne. L'absence du prévenu au jour du jugement affecte la crédibilité de la Justice et prive la sanction pénale de toute efficacité. La victime ne peut plus concevoir la certitude de la peine ni celle de la réparation. Par réaction, toute la sévérité judiciaire se réserve et se focalise sur ceux que l'on détient déjà par un moyen ou un autre. Ainsi, au tribunal de Paris, trois condamnations à une peine de prison sur quatre ne sont pas exécutées si l'inculpé n'est pas déjà incarcéré. **Face à certaines infractions de faible gravité n'ayant eu que peu d'impact sur l'ordre public et dont la réparation est aisée, il convient de renoncer au prononcé des courtes peines d'incarcération.**

Le travail d'intérêt général a désormais démontré son caractère positif, bien que des délinquants, trop nombreux sans aucun doute, soient condamnés à cette sanction, alors qu'ils n'auraient jamais été condamnés à la prison. Deux mesures pourront permettre de remédier à un tel inconvénient.

En premier lieu, la possibilité pour les tribunaux de prononcer la peine de travail d'intérêt général même en l'absence du prévenu devra être introduite, la décision prévoyant alors une peine subsidiaire en cas de refus du condamné ou d'incident. Dans ce cadre, l'accord du condamné sur la mesure sera recueilli ultérieurement par le juge de l'application des peines.

En second lieu, il convient de permettre au juge de l'application des peines de transformer en travail d'intérêt général les peines d'emprisonnement inférieures ou égales à un an.

Il importe enfin d'organiser une réflexion permanente sur la nature et la qualité des postes de travail. On ne peut reprocher aux seuls magistrats de ne pas utiliser suffisamment un système de sanction qui reste à perfectionner.

Le problème central de la politique pénale est de permettre une insertion ou une réinsertion sociale effective des condamnés, qu'ils soient incarcérés ou qu'ils subissent une autre sanction.

Pour que l'administration pénitentiaire puisse contribuer à atteindre cet objectif essentiel si l'on veut réduire la récidive, elle doit comporter en son sein un service public d'orientation pénale et d'insertion sociale (S.P.O.P.I.S.) intervenant en milieu fermé comme en milieu ouvert.

Il convient parallèlement de poursuivre résolument la politique de décloisonnement mise en oeuvre ces dernières années, seule susceptible, par ses effets, d'engendrer une dynamique permanente et de faire de la question de l'administration pénitentiaire, des prisons, le problème de tous et non plus seulement de la Justice. Certains départements ministériels, certaines collectivités locales en sont déjà convaincus.

Pour que la prison puisse préparer effectivement la réinsertion sociale de ceux qui s'y trouvent, la première condition à remplir est donc de ne l'utiliser qu'à bon escient et d'éviter toute surpopulation carcérale.

La garde peut en effet toujours se réaliser, même dans les pires conditions, mais l'accomplissement de la mission d'insertion exige de la sérénité et du temps.

Comme l'a dit en 1974 le Président de la République de l'époque, la prison est la privation de liberté et rien d'autre. Si elle consiste dans la privation de la liberté d'aller et venir, elle ne peut être, longtemps encore, une entreprise de désresponsabilisation et d'infantilisation de l'individu, car son rôle est justement de responsabiliser et de faire retrouver au détenu un projet de vie autre que le recours à des expédients au détriment des autres citoyens.

L'administration pénitentiaire, troisième institution responsable de la sécurité publique, aux côtés de la police et de la gendarmerie nationale, tient dans l'Etat républicain un rôle particulier qui lui confère des droits et des obligations, dont chacun de ses agents doit avoir l'intime conviction.

Cette prise de conscience peut être effective et positive à la seule condition que la politique pénale mise en oeuvre confère à cette administration et à ses agents les moyens de leur utilité sociale.

A cet égard, il est indispensable de faire preuve d'imagination, d'intelligence et de talent pour mettre en oeuvre des dispositifs nouveaux garantissant le respect de la dignité des détenus et assurant aux personnels la capacité de remplir leurs missions.

III) L'INSTAURATION, DANS NOTRE SYSTEME PENAL, DE LA PRATIQUE DU NUMERUS CLAUSUS, ASSORTI DE LA SURVEILLANCE ELECTRONIQUE

Il est proposé d'introduire dans les établissements pénitentiaires un système de numerus clausus, assorti des moyens et méthodes nécessaires pour que la sécurité publique, non seulement ne s'en trouve pas compromise, mais soit améliorée.

L'application du numerus clausus tient à la volonté de respecter une capacité de gestion à dimension humaine, le service public pénitentiaire ayant notamment pour mission d'assurer la garde des détenus dans des conditions convenables. Or les intérêts de la société sont bafoués et les droits de l'homme mis en cause lorsque quatre ou cinq personnes se trouvent enfermées dans une cellule conçue pour une

seule. Il s'agit donc de mettre en oeuvre des règles minimales assurant des conditions de détention conformes aux valeurs de la société et à l'intérêt public.

• Le numerus clausus

Il ne s'agit en aucun cas, comme certains le croient, de faire attendre à des délinquants ou des criminels qu'une place de prison soit libre pour les incarcérer. Il s'agit de choisir, parmi les personnes incarcérées en détention provisoire, celles qui libèreront une place en prison pour un nouvel arrivant, et qui subiront alors une mesure de surveillance électronique à l'extérieur.

a) Le numerus clausus consiste à définir une capacité théorique et, à partir de celle-ci, un taux d'occupation maximal des prisons

S'agissant de la capacité théorique des cellules, une circulaire récente de la direction de l'administration pénitentiaire définit des normes qui paraissent pouvoir être retenues. Elles sont fixées selon un barème établi en fonction de la superficie au plancher des cellules : 1 place jusqu'à 11 m², 2 places de 11 m² à 14 m², 3 places de 14 m² à 19 m²...

Les taux d'occupation maximaux des prisons par rapport à la capacité théorique des cellules pourront être définis de la façon suivante :

Maisons d'arrêt :	150%
Maisons centrales :	100%
Centres de détention :	100%

Il semble prudent de fixer (au moins dans les premières années de la réforme) un taux d'occupation maximal relativement élevé pour les maisons d'arrêt. En effet, la mise en oeuvre du dispositif proposé sera nécessairement complexe, et il faut éviter des incidents graves susceptibles de remettre en cause le principe retenu.

b) Ces dispositions concerneront les prévenus ; ceux-ci, présumés innocents, leur maintien en liberté est la règle : en conséquence, la libération de certains d'entre eux ne pose pas de problème d'ordre constitutionnel.

Les critères suivants pourront être pris en compte pour la libération :

- la gravité de l'infraction (critère de la peine encourue), il ne peut en aucun cas s'agir de criminels ou de délinquants dangereux ;
- les antécédents judiciaires ;
- la durée de la détention provisoire déjà subie.

En ce qui concerne les condamnés, les modalités d'application des peines devront tenir compte du taux d'occupation des prisons. Un dispositif de placement en semi-liberté pourra être envisagé dans les mêmes conditions pour les courtes peines ou les fins de peines.

c) Le processus de décision sera nécessairement complexe et pose le problème des mesures d'accompagnement.

La décision pourra être prise par le président de la chambre d'accusation, ou le magistrat de cette chambre désigné par lui.

Ce problème est lié à celui de la définition du cadre géographique d'application du numerus clausus. On ne peut raisonnablement appliquer ce système en traitant isolément la situation de chaque établissement pénitentiaire.

Le cadre le plus approprié sera sans doute le ressort des cours d'appel, mais cela pose évidemment le problème de leur cohérence avec les régions pénitentiaires. L'application de la réforme suppose que soit tenu (au niveau choisi pour la prise de décision) un fichier à jour des personnes incarcérées faisant apparaître leur situation au regard des critères de libération éventuelle.

La mise en oeuvre du numerus clausus devra conduire à établir des relations constantes entre les directeurs régionaux, les chefs d'établissements pénitentiaires et les magistrats : notamment les procureurs généraux, les procureurs de la République, les juges d'instruction devront être régulièrement informés de la situation des établissements pénitentiaires, dont ils auront à tenir compte lorsqu'ils prendront des décisions relatives à la détention provisoire. Il est essentiel que les personnels pénitentiaires soient associés à l'application du numerus clausus.

Une cellule permanente, le groupe d'analyse des moyens d'exécution pénale, composée, dans chaque tribunal de grande instance, du président, du procureur, du directeur de la maison d'arrêt, du délégué départemental de l'administration pénitentiaire, du chef du service public de l'orientation pénale et de l'insertion sociale (S.P.O.P.I.S), du délégué départemental de l'éducation surveillée, des responsables des services de police et de gendarmerie, sera chargée d'examiner régulièrement la situation des moyens à la disposition des autorités judiciaires dans le ressort dudit tribunal.

Il conviendra de définir un seuil (par exemple 5% en dessous du taux d'occupation maximal) à partir duquel il sera possible de procéder aux libérations : cela évitera des incidents dans l'application du dispositif.

- La surveillance électronique

L'instauration du numerus clausus dans les établissements pénitentiaires, devra être accompagnée de la mise en oeuvre d'un système de surveillance électronique en milieu ouvert du prévenu ou du condamné.

La création d'un système de surveillance électronique, élément essentiel du dispositif, tout en imposant à certains délinquants, des restrictions importantes de liberté, facilitera leur insertion sociale et les placera en situation d'indemniser réellement leurs victimes.

Le système mis en oeuvre dans quelques Etats nord-américains est à l'étude en Grande-Bretagne. Il convient avant de préciser et de déterminer ses modalités d'application concrètes en France, de présenter les avantages et les inconvénients d'un tel dispositif.

a) La technique mise en oeuvre (notamment en Floride depuis 1983-1984) comporte trois éléments :

- Un émetteur-récepteur de taille réduite fixé à la cheville ou au poignet du condamné, qui émet à intervalles réguliers, un signal codé ayant une portée de 50-60 mètres, et qui ne peut être enlevé ou "trafiqué" sans donner l'alerte.

- Un boîtier branché sur le téléphone de la résidence du condamné, qui détecte les signaux émis par le bracelet émetteur et les transmet à l'ordinateur central.
- Un ordinateur central, qui enregistre les signaux du récepteur-téléphone, et permet de donner l'alerte lorsque la personne sort de chez elle ou essaie d'enlever ou de trafiquer l'appareil. L'ordinateur édite une feuille de rapport et note tout incident. Notons que le système est débranché aux heures de travail de l'intéressé.

Les modalités de contrôle peuvent être différenciées suivant la situation des intéressés. On distingue principalement un système "passif" dans lequel les contrôles sont espacés, et s'exercent par appel au domicile de l'intéressé, et un système "actif" applicable aux cas les plus difficiles, avec contrôle permanent.

Il faut souligner que la surveillance électronique a été mise en oeuvre dans le cadre du "système d'arrêt domiciliaire" (control community arrest) par emprisonnement à domicile. Selon des informations récentes, il y avait 7638 personnes condamnées en Floride au community control, dont 800 faisaient l'objet d'une surveillance électronique.

Cette technique est utilisée dans huit grandes villes de Floride, comme substitut à l'emprisonnement. En outre, l'Etat Fédéral l'étudierait pour les libérations anticipées en fin de peine.

Il semble que le système du "house arrest community control" soit considéré comme un succès par les autorités pénitentiaires et le législateur de l'Etat de Floride. On doit rappeler ici que la Floride (comme d'autres Etats des Etats-Unis) condamnée par les tribunaux en raison de la surpopulation de ses prisons doit désormais suivre régulièrement le niveau de la population carcérale, et procéder à des libérations anticipées dès que la capacité autorisée est atteinte.

b) La surveillance électronique présente plusieurs avantages et notamment celui d'être un remède partiel à l'encombrement des prisons.

- C'est une sanction effective, alors que trop souvent, on considère que la prison est la seule sanction réelle. Le système permet un contrôle véritable des personnes concernées.

- Le coût de la surveillance électronique est nettement inférieur à celui de l'emprisonnement. Les évaluations vont de 2500 à 8500 dollars par condamné et par an, alors que les frais d'emprisonnement dans une prison d'Etat sont compris entre 12 000 et 20 000 dollars par an. Notons que les coûts du contrôle électronique devraient aller en s'amenuisant, comme dans tous les processus de développement informatique.

- C'est un système souple qui évite les inconvénients de la prison (promiscuité, privation des rapports familiaux, remise en cause des activités professionnelles) et permet à l'intéressé d'exercer son travail ou de suivre une formation ou un enseignement.

c) Le système peut cependant avoir des inconvénients :

- L'application de la surveillance électronique peut poser des problèmes pratiques, mais ceux-ci vont évidemment s'atténuer avec le perfectionnement de la technique.

- Le contrôle électronique risque d'être appliqué à des personnes qui n'auraient, de toute façon, pas été incarcérées. C'est l'inconvénient que l'on rencontre à propos de toutes les peines autres que l'emprisonnement, mais dans le cas d'espèce, une telle dérive serait très inquiétante. C'est pourquoi il convient de limiter strictement le procédé à des personnes déjà incarcérées.

- De même, il y a un risque d'application inégalitaire, car la surveillance électronique n'apparaît à première vue, appropriée que pour les personnes dont l'existence comporte déjà des éléments de stabilité (foyer, travail...). Il conviendra de développer une coopération étroite entre l'administration pénitentiaire et les partenaires extérieurs pour offrir des hébergements permettant l'application de la mesure à tous les individus. Ce devra être une tâche prioritaire pour le conseil national des villes, les conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance.

- Le principe même de cette sanction peut être critiqué au regard du nécessaire respect de la dignité humaine, mais ce point de vue doit être contesté, dès lors qu'existent la surpopulation et la promiscuité de la prison elle-même, où certaines situations dépassent les limites du supportable, tant pour les personnels que pour les détenus. En revanche, il faudra éviter absolument que le contrôle électronique

entraîne la suppression de tous rapports personnels entre l'autorité chargée de la mise en oeuvre de l'exécution de la peine et le condamné.

- Enfin, il faut évidemment prendre toute une série de précautions pour empêcher une généralisation d'un tel mécanisme qui doit rester une mesure prononcée par une autorité judiciaire dans des cas bien déterminés et sous contrôle étroit de la Commission Nationale Informatique et Libertés.

d) Au-delà de ce bilan, l'on peut d'ores et déjà suggérer les conditions et modalités d'application du contrôle électronique en France

Il importe de définir précisément les cas d'application de la surveillance électronique aux seules personnes déjà emprisonnées.

A cet égard, l'introduction de ce dispositif doit être liée à celle du numerus clausus proposée par ailleurs. Le contrôle électronique s'appliquera aux prévenus et condamnés placés en semi-liberté en application du numerus clausus.

En outre, le contrôle électronique pourra devenir un des modes d'exécution d'une courte peine d'emprisonnement, et la décision sera alors prise par le juge de l'application des peines. Il pourra, de même, être appliqué en fin de peine, avant la date normalement prévue pour la sortie de prison. Juridiquement, il pourra s'analyser comme une nouvelle forme de semi-liberté.

S'agissant en revanche des prévenus, (et sauf pour ce qui concerne le numerus clausus), il doit être totalement exclu de faire de la surveillance électronique une modalité particulière de contrôle judiciaire, car le risque serait grand de ne l'appliquer alors, qu'à des prévenus qui n'auraient pas, dans le contexte actuel, fait l'objet d'une incarcération. Tout dévoiement doit être absolument proscrit. Ce procédé ne peut se concevoir et se justifier que pour des personnes incarcérées dans des conditions exorbitantes du droit. Ainsi, au numerus clausus sur les incarcérations doit se surajouter un numerus clausus sur le contrôle électronique lui aussi suivi par le groupe d'analyse des moyens de l'exécution pénale créé auprès de chaque tribunal de grande instance.

La dimension novatrice de cette surveillance électronique impose, avant toute généralisation, la commande d'une recherche technique et sociale importante concernant ses modalités d'application, étude à laquelle devra être associé le personnel pénitentiaire.

Le dispositif de surveillance électronique ne peut être envisagé comme une nouvelle crécelle infamante, visible de toute la population, génératrice du pire contrôle social. Il convient de préconiser sa miniaturisation la plus sophistiquée, tout en conservant sa dimension de surveillance. A cet égard, et afin d'éviter tout marquage social sa taille ne devra pas excéder celle d'une montre-bracelet.

Ces dispositifs ne sont pas sans conséquence sur les pratiques courantes de la Justice, mais comme d'autres, ils incluent la politique pénitentiaire dans une politique des sanctions. Ils sont une des voies qui restent à ouvrir, sans permissivité ni complaisance, pour enfin limiter de façon significative, les flux d'entrants et la durée des incarcérations.

Il faut toujours avoir présente à l'esprit une réflexion souvent formulée par les représentants syndicaux des personnels de surveillance. Selon eux, entre 40 et 50 % des gens en prison n'ont rien à y faire et pourraient subir sans danger pour la société, plus utilement leur peine en dehors des murs pénitentiaires.

IV) LE NECESSAIRE AMENAGEMENT DU REGIME DE L'EXECUTION DES PEINES

A une époque où la politique pénale se réduit trop souvent à l'aggravation des peines et où la surpopulation carcérale désorganise le dispositif pénitentiaire, il est indispensable d'analyser avec sérieux, et sans polémique partisane, le problème de l'exécution des peines privatives de liberté.

On doit dépasser l'opposition traditionnelle entre les tenants de la certitude de la peine et ceux de l'individualisation de la peine. Pour les premiers, la sanction perd toute crédibilité s'il existe un trop grand écart entre la peine prononcée par le tribunal et celle exécutée par le condamné. Pour les seconds, les évolutions, les circonstances non prévisibles par le tribunal au moment du prononcé de la peine,

appellent la mise en œuvre de mesures d'assouplissement favorisant la réinsertion sociale du condamné.

Il faut souligner que le régime de l'exécution des peines pèse lourdement sur le fonctionnement de l'administration pénitentiaire. Trop souvent, le législateur a modifié ce régime, en fonction de considérations idéologiques et sans tenir compte des nécessités de la gestion pénitentiaire : celle-ci s'accommode très mal, en particulier, de la coexistence de plusieurs systèmes de réductions de peine en fonction de la date de la condamnation.

Une réelle judiciarisation de l'exécution des peines s'impose : elle permettra de dépasser l'antagonisme évoqué plus haut. Dans un tel système, l'aménagement de la peine, comme son prononcé, dépendent d'une juridiction, et peuvent faire l'objet d'un recours efficace.

Le dispositif pénitentiaire s'est adapté aux fluctuations présentées par les régimes d'application des peines. Pendant longtemps, il a intégré les nécessités d'une individualisation des peines, depuis plus d'une décennie il en subit la remise en cause.

Celle-ci se manifeste par la loi du 22 Novembre 1978 qui institue une période de sûreté obligatoire pour un certain nombre d'infractions graves. Puis la nature de l'exécution de la peine privative de liberté connaît une profonde réorientation par les deux lois du 9 Septembre 1986.

La période de sûreté est, dans certains cas, allongée jusqu'à 30 ans et les réductions de peine sont diminuées. Désormais, nos prisons accueillent deux populations pénales, celle des détenus condamnés avant les lois de septembre 1986 (qui continuent à bénéficier du régime antérieur de réduction de peine) et celle des détenus condamnés postérieurement (qui se voient appliquer les nouvelles règles, plus restrictives).

La confrontation d'une partie de la population pénale à l'absence d'avenir, a entraîné une dégradation interne, dont les mutineries de Saint-Maur et des autres centrales sont pour partie la concrétisation. Tout homme, quel qu'il soit, condamné à la réclusion criminelle ne peut concevoir, subir passivement une peine de sûreté d'une durée maximale de trente ans. Le caractère abstrait de cette durée, son aspect

vertigineux, assimilent la décision de justice, non à une sanction privative de liberté longue certes mais dont on peut entrevoir la fin, mais à une exclusion irrévocable.

Cela crée un esprit de révolte d'autant plus dangereux que dans le microcosme carcéral, le procédé de l'amalgame est répandu, de sorte que les détenus non soumis à ce type de peine s'y identifient, et le danger s'en trouve décuplé.

Les personnels de l'administration sont alors confrontés, dans leur activité professionnelle, non plus à des hommes susceptibles d'une possible socialisation, mais à des individus sans espoir. Leur dangerosité peut s'exprimer jusqu'à son paroxysme. L'objectif d'une politique pénale n'est pas la transformation d'hommes en désespérés, il est de préserver la possibilité d'un retour éventuel à la vie ordinaire, même si le crime commis est le pire de tous..

Si de tels crimes ne suscitent aucune pitié, ils n'interdisent pas la prise en compte des réalités : 15 à 18 ans transforment physiquement et psychologiquement les individus, il en est ainsi dans la vie normale, a fortiori en prison. Certains détenus peuvent garder un état physique convenable, ils sont l'exception ; la transformation morale, mentale n'est pas davantage uniforme. Prétendre bloquer toute évolution pour 30 ans est présomptueux, illusoire et dangereux. La permissivité le serait tout autant.

S'agissant des réductions de peine, il est proposé :

- de transformer la réduction de peine ordinaire (pour "bonne conduite") en crédit de peine, calculé dès l'écrou, et qui est remis en cause en cas de mauvaise conduite,
- de porter à trois mois la durée maximale de la réduction de peine supplémentaire, sans distinction entre délinquants primaires et récidivistes ; ces derniers sont passibles de peines plus lourdes, ce qui est tout à fait normal, mais il n'y a aucune raison de limiter les réductions de peine dont ils peuvent bénéficier.

Le total des réductions de peine (y compris le crédit de peine) sera ainsi porté à 6 mois par année, alors qu'il est actuellement de 5 mois pour les non-récidivistes et de

4 mois pour les récidivistes. Tout doit être mis en oeuvre pour assurer une homogénéité dans la mise en oeuvre des régimes antérieurs et postérieurs à ce nouveau dispositif ; dans le cas contraire, les distorsions entraîneront inéluctablement une succession d'incidents graves et coûteux.

En ce qui concerne enfin les libérations conditionnelles, qui sont en trop petit nombre depuis quelques années, le juge de l'application des peines devra être compétent pour prendre la décision pour les peines inférieures ou égales à 5 ans (au lieu de 3 ans actuellement).

Pour les peines plus longues, la décision devra être prise par une formation juridictionnelle collégiale, et non plus par le Ministère de la Justice. Les critères d'appréciation devront reposer sur des données professionnelles, réunissant les avis autant des personnels pénitentiaires que des experts, psychologues et médecins.

Notons que le contrôle exercé sur les personnes placées en libération conditionnelle doit être renforcé, hors de toute complaisance et de tout dogmatisme, mais dans une volonté d'intelligence et d'efficacité.

Enfin, il est plus que temps de supprimer la contrainte par corps, survivance indigne de la prison pour dettes, dont les modalités sont particulièrement choquantes lorsqu'elle s'exécute à la suite d'une peine d'emprisonnement.

TROISIEME PARTIE

MODERNISER LE SERVICE PUBLIC PENITENTIAIRE

I) UN PROJET POUR LE SERVICE PUBLIC PENITENTIAIRE

Le décalage entre le discours et la réalité quotidienne est particulièrement frappant en ce qui concerne l'administration pénitentiaire : à la noblesse des missions confiées au service public pénitentiaire - exécution des décisions de justice, sécurité publique, réinsertion sociale -, correspond une gestion réalisée dans des conditions difficiles, avec des moyens souvent insuffisants et archaïques. Certes, l'ensemble de l'institution judiciaire est affectée par ce décalage. Mais la situation est particulièrement grave dans l'administration pénitentiaire qui a en charge la gestion de nombreux établissements et services accueillant les personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire.

Or, dans la vie des prisons, la gestion a souvent plus d'importance que la politique carcérale, car c'est elle qui secrète la réalité concrète, quotidienne que connaissent aussi bien les personnels que les détenus.

La modernisation de la gestion est donc essentielle pour l'avenir de l'institution pénitentiaire. Elle ne pourra évidemment supprimer l'ambiguïté fondamentale de la prison, lieu d'exclusion qui doit, en même temps, préparer à la réinsertion sociale des personnes incarcérées et, pour un nombre sans cesse croissant de jeunes adultes délinquants, ceux-là même dont Bertrand SCHWARTZ disait qu'ils n'avaient pas de projet de vie au-delà de 24 heures, essayer de réussir leur insertion, ce que n'ont pu réaliser la famille et l'école.

L'intérêt public commande en effet que la prison prépare efficacement le retour des détenus à la vie ordinaire. Pour des dizaines de milliers de détenus le séjour se limite à trois ou quatre semaines, au plus deux mois ou trois mois. Qu'auront-ils appris, quels enseignements en auront-ils tirés ? En quoi leur séjour aura-t-il servi les intéressés, leurs concitoyens, l'intérêt public ? La réponse est contenue dans l'audace à poser une question tabou dans une société qui craint souvent la vérité.

Il importe aujourd'hui de définir un véritable "projet d'entreprise" du service public pénitentiaire, se traduisant à la fois par une clarification de ses missions et par la mise en oeuvre de sa nécessaire modernisation.

Le succès de ce projet ne sera assuré que si autour d'objectifs clairement définis se rassemblent des personnels motivés, compétents et bien formés grâce à une gestion visant à la responsabilisation.

1) La définition des missions et les relations avec le judiciaire

L'article 1er de la loi du 22 Juin 1987 définit les missions du service public pénitentiaire en ces termes :

"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 qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire.

Il est organisé de manière à assurer l'individualisation des peines".

Ces dispositions font figurer dans la loi même les principes qui gouvernent et légitiment le service public pénitentiaire.

Elles rejoignent tout à fait le sentiment des fonctionnaires pénitentiaires dont l'attachement au service public est grand et qui récusent toute idée de privatisation, revendiquant leur double mission de garde et de réinsertion sociale. Il importe de souligner que ces missions sont complémentaires et non pas contradictoires.

Ainsi le maintien de la sécurité publique, auquel participe évidemment l'administration pénitentiaire est-il assuré non seulement par l'accomplissement de la fonction de surveillance et de garde des détenus, mais aussi par une politique active de réinsertion. Cet objectif, pour être efficace, exige une bonne connaissance des détenus, une définition de leur prise en charge par rapport à leur préparation à la sortie sans récidive. L'individualisation des peines, rappelée dans la loi, est un des moyens permettant de favoriser cette réinsertion.

Le service public pénitentiaire participant "à l'exécution des décisions et sentences pénales", l'accomplissement de ses missions dépend très étroitement des décisions prises par l'autorité judiciaire.

Depuis de nombreuses années, une certaine incompréhension, voire une méfiance réciproque se développe, entre la magistrature et les personnels pénitentiaires, qu'il s'agisse d'ailleurs des personnels de surveillance ou des personnels de direction.

Ce malaise latent peut être ainsi résumé : pour les magistrats, l'administration pénitentiaire a un rôle "d'exécutant" et elle n'a pas vocation à participer à la définition des orientations de la politique pénale et pénitentiaire ni à contester sa mise en oeuvre. Il lui appartient seulement d'assurer l'exécution des décisions de justice, et il faut donc que "l'intendance suive". En outre, cette administration est ressentie comme opaque, peu perméable à l'intervention judiciaire.

A l'inverse, les personnels pénitentiaires considèrent que les magistrats ne prennent pas assez en compte, dans leurs décisions, les contraintes de la détention. Ils estiment aussi être les "mal-aimés" du Ministère de la Justice, et critiquent la présence de nombreux magistrats à la direction de l'administration pénitentiaire.

Il ne s'agit pas ici de chercher à déterminer qui sont les responsables de ce malaise.

Il faut aujourd'hui souligner avec force que la modernisation du service public pénitentiaire exige une amélioration et un renforcement des liens entre l'autorité judiciaire et l'administration pénitentiaire. Cette conviction ne peut être que renforcée à la lecture des contributions demandées par le Garde des Sceaux dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, aux magistrats, Premiers Présidents et Procureurs Généraux des Cours d'Appel.

Des mesures concrètes peuvent être mises en oeuvre pour y tendre :

- en premier lieu, la place du personnel de surveillance dans les commissions de l'application des peines doit être renforcée : aux termes de l'article D.117-1 du code de procédure pénale, la commission d'application des peines comprend, outre le surveillant chef, un seul membre du personnel de surveillance. Il conviendra de prévoir la présence de deux ou trois membres de ce personnel dans la commission,

et d'inscrire la participation de tous les surveillants par roulement dans le tableau de service.

- en second lieu, Il est indispensable que les magistrats se rendent plus fréquemment dans les établissements pénitentiaires. En effet, de par la loi, les magistrats sont chargés de contrôler l'exécution des décisions qu'ils ordonnent et les conditions de leur application. Or, ce contrôle ne peut être efficace et pertinent que si les magistrats connaissent et prennent en compte l'organisation et le fonctionnement des établissements et des services pénitentiaires. Il est donc nécessaire qu'ils se rendent sur les lieux mêmes.

A cet égard, les obligations fixées par les articles 727 et D 176 à D 178 du code de procédure pénale ne semblent pas toujours respectées. Rappelons que le juge de l'application des peines doit se rendre au moins une fois par mois dans les établissements pénitentiaires, le président de la chambre d'accusation au moins une fois par trimestre dans les maisons d'arrêt et le juge des enfants au moins une fois par an. En outre, le procureur de la république doit se rendre dans chaque prison au moins une fois par trimestre. Toutes ces visites doivent être approfondies pour permettre d'apprécier les conditions de vie des détenus et les conditions de travail des personnels.

Quant aux juges d'instruction, ils ont évidemment la possibilité de voir les prévenus à la maison d'arrêt. Force est de constater qu'ils utilisent trop peu cette latitude.

De la même façon, il sera profitable que les chefs des établissements et services pénitentiaires puissent faire rapport de leur activité périodiquement devant l'assemblée générale du tribunal.

- Enfin l'adoption d'un système de "numerus clausus" dans les prisons imposera que des relations constantes s'instaurent entre les autorités judiciaires et les chefs d'établissements pénitentiaires.

2 les objectifs de la modernisation et la politique d'équipement

L'objectif de la modernisation est simple : faire du service public pénitentiaire une administration moderne accueillant dans des conditions convenables et susceptibles de préparer leur insertion sociale, les personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire.

La réalisation de cet objectif suppose que le service public pénitentiaire dispose d'un parc suffisant d'établissements diversifiés pouvant recevoir les différentes catégories de détenus.

Notons qu'au 1^{er} Décembre 1988 la capacité totale des établissements pénitentiaires est de 35.683 places, pour 47.331 personnes incarcérées, soit un taux moyen d'occupation de 134%. Mais la situation est très différente selon les catégories d'établissements : ainsi, en métropole, (au 1/12/88) le taux moyen d'occupation des maisons d'arrêt et centres de semi-liberté était de 144% (192% dans la direction régionale de Marseille, 171% dans la direction régionale de Lyon et 164% dans celle de Paris) alors que le taux des établissements pour peines s'élève à 94%.

Ainsi, comme on a pu le souligner depuis des années, ce sont les prévenus et les condamnés à de courtes peines d'emprisonnement, affectés dans les maisons d'arrêt, qui supportent les inconvénients multiples de la surpopulation carcérale.

La mise en oeuvre d'une politique d'équipement ambitieuse en termes de capacité peut donc apparaître justifiée. Mais le risque est grand qu'elle ne conduise à une fuite en avant, consistant à placer de plus en plus de personnes en détention, de sorte que la situation actuelle serait aggravée : les effets néfastes du surencombrement affecteraient un nombre encore plus important de détenus.

S'agissant de la politique d'équipement, on n'a cessé de critiquer avec force le programme "15 000" qui a créé une contrainte insupportable pour l'administration pénitentiaire et a rendu plus difficile la mise en oeuvre de nouvelles orientations faute de moyens disponibles. Des correctifs utiles, bien que très insuffisants, ont été apportés, qui ont réduit à 13 000 le nombre de places dans les nouvelles prisons, augmenté la part réservée aux maisons d'arrêt, supprimé opportunément les quartiers spécifiques prévus initialement pour les toxicomanes, et renforcé la place du service public dans le fonctionnement.

Ces correctifs n'ont pas permis de dégager des crédits d'investissement pour assurer un niveau suffisant de maintenance des établissements anciens et éviter l'arrêt des programmes de rénovation. Seulement 50 millions de francs ont pu être dégagés en 1989 pour ces travaux, c'est à dire à peine 10% des crédits indispensables. Cette situation dramatique accélère encore la dégradation de certains établissements et provoque à juste titre, de l'irritation chez les personnels.

Le programme "13 000" ne peut être mené de front avec le programme de rénovation qui constitue l'urgence. Il est proposé en conséquence, de réduire les marchés de la tranche conditionnelle, par la suppression de sept établissements (Villenauxe, Varennes le Grand, Aiton, Argentan, Châteauroux, Salon, Longuenesse) soit 3400 places, par le transfert des crédits d'investissements correspondants sur des marchés de restructuration et par l'utilisation des crédits de fonctionnement à la mise en oeuvre de diverses mesures proposées dans le présent rapport.

Cette révision entraînera des négociations avec les entreprises et nécessitera un examen de la compensation à apporter aux collectivités locales qui se sont engagées financièrement. Il convient à cet égard de rappeler qu'une politique pénale et les investissements qu'elle suppose, n'ont pas pour objet prioritaire d'apporter une réponse aux problèmes économiques locaux.

Toutes les maisons d'arrêt dont la construction était prévue dans le programme 15 000 seront ainsi réalisées. Elles sont indispensables. Par contre, la construction de milliers de places en centres de détention peut-être différée. Les besoins réels devront être réexaminés dans le cadre du programme décennal de l'administration pénitentiaire.

En revanche, pour la mise en service des prisons nouvelles qui seront finalement construites, il ne faut pas lésiner sur les moyens de fonctionnement nécessaires. Il importe de déterminer parallèlement un plan précis de fermeture des établissements les plus vétustes. Encore faut-il vérifier soigneusement toute impossibilité de

rénovation et tenir compte des coûts induits, financiers et sociaux de ces fermetures, non seulement pour l'administration pénitentiaire, mais aussi pour les autres administrations et secteurs professionnels : police, gendarmerie, services sociaux, auxiliaires de justice, ...

On a pu observer, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, des établissements vétustes qui, rénovés par le travail pénal, avaient retrouvé une excellente qualité.

Sur ce point, une étude précise des différentes situations locales s'impose, certains établissements actuellement vétustes pouvant être transformés utilement en centres de semi-liberté et en structures d'hébergement pour les placements extérieurs. La multiplication de ces centres allégés constitue, par essence, une mesure susceptible de favoriser l'insertion sociale du condamné et de prévenir la récidive, plan à élaborer en conjonction avec la création de places en milieu fermé.

L'administration pénitentiaire ne dispose à l'heure actuelle que d'environ 1400 places de semi-liberté, dont seulement 300 dans des centres autonomes.

Enfin, il faut mettre en oeuvre un plan à moyen terme de rénovation et de restructuration des établissements existants, à partir des projets déjà élaborés par l'administration pénitentiaire. Cette politique audacieuse de rénovation du parc existant n'a déjà que trop été retardée par le plan "prisons nouvelles". Les conséquences de ces retards sont extrêmement graves tant au niveau matériel, les équipements vieillissent plus vite faute de maintenance, qu'au niveau humain, les personnels travaillent dans de mauvaises conditions, alors qu'ils s'étaient beaucoup investis dans les projets de rénovation.

70 projets de restructuration sont prêts ou en cours d'étude. Ils devront faire l'objet d'une programmation sur 10 ans. Une priorité absolue doit être donnée par ailleurs aux établissements des départements d'Outre-Mer, dans les budgets 1990 et 1991.

L'administration pénitentiaire a, en outre, programmé, toujours sur 10 ans, la réalisation d'établissements absolument indispensables compte tenu de la fermeture d'autres établissements dont la rénovation est impossible ou dont le coût de fonctionnement est prohibitif au regard de leur taille.

A ces programmes portant sur les prisons, il conviendra d'ajouter des programmes pour le logement des personnels et pour l'accueil des familles.

Au total, il est donc proposé d'affecter dès 1989 des crédits supplémentaires d'équipement pour la rénovation, et de revenir à l'issue du programme "prisons nouvelles", à un niveau de crédits d'investissement semblable à celui qui prévalait antérieurement ce programme.

Rappelons à cet égard que le budget d'investissement 1986 se situait à 686 MF, celui de 1987 à 966 MF et que le programme 13 000 coûtera en investissements plus de quatre milliards. Les enseignements positifs indéniables tirés par la délégation à la réalisation des établissements pénitentiaires (D.R.E.P) devront être retenus pour la mise en oeuvre du programme de rénovation. Il faudra intégrer à cette occasion dans les nouveaux programmes, des crédits de maintenance au niveau nécessaire pour que l'on ne voit plus de caméras devenues aveugles faute d'entretien, ou des portes à fermetures électriques sur lesquelles sont posées des serrures à clé.

3) L'insertion de la prison dans la cité

La politique d'insertion de la prison dans la société et d'ouverture sur le monde extérieur a été engagée et développée depuis plusieurs années.

Cette politique doit s'amplifier en tenant compte du cadre juridique nouveau qui sera constitué par les établissements publics pénitentiaires, et par la modification des attributions des directions régionales proposée par ailleurs.

L'absence de reconnaissance de l'administration pénitentiaire, très fortement ressentie par les personnels, vient de l'insuffisante intégration de la prison dans la vie sociale.

Un développement de plus en plus accentué des relations entre l'institution pénitentiaire et les partenaires locaux et régionaux (élus, administrations, associations,...) apparaît à cet égard de nature à promouvoir le service public pénitentiaire et à lui permettre de mieux assurer son rôle d'insertion des détenus.

Des mesures précises de mise en oeuvre rapide, peuvent relancer la politique poursuivie depuis plusieurs années :

- *Elargissement de la composition de la commission de surveillance, et modification de son fonctionnement.*
- *Pour les établissements pénitentiaires, supports des établissements publics, la commission de surveillance sera constituée par une commission permanente du conseil d'administration.*
- *La composition de la commission de surveillance s'élargira par la présence de plusieurs élus locaux, (actuellement seul un membre du conseil général y siège, ainsi que le maire de la commune d'implantation) ; le conseil départemental de prévention de la délinquance y désignera un de ses membres.*
- *Surtout, la commission de surveillance devra rendre un avis circonstancié sur le rapport annuel d'activité du chef d'établissement. En outre, il pourra être créé en son sein une commission permanente qui se réunira avec le conseil d'orientation local, dont la création est proposée par ailleurs. Une telle formule permettra de multiplier les liens avec le personnel et spécialement avec le personnel de surveillance.*
- *Elargissement de la composition du conseil d'administration des associations socio-culturelles à des partenaires locaux.*

Rappelons que le décret du 26 Janvier 1983 a rendu obligatoire la création, dans chaque établissement, d'une association socio-culturelle et sportive ayant pour objet de favoriser la réinsertion sociale des détenus par le soutien et le développement des activités culturelles, sportives et de loisirs. Dans la pratique, la charge provoquée par l'installation des téléviseurs dans les cellules a souvent fait passer au second plan les enjeux pédagogiques des associations. Pour les gros établissements, le recours au groupement d'intérêt public doit être encouragé.

- *Réactivation du conseil supérieur de l'administration pénitentiaire (C.S.A.P). Ce conseil, prévu par les articles D.234 à D.247 du code de procédure pénale, comprend une soixantaine de membres de droit ainsi que diverses personnalités.*

Selon les textes, il doit se réunir au moins une fois par an, mais cette disposition n'est plus appliquée, la dernière réunion du C.S.A.P. en assemblée générale datant du 7 Janvier 1986.

Le C.S.A.P. ne joue plus son rôle de conseil et d'avis auprès du Ministre de la Justice. Il peut pourtant constituer un facteur d'ouverture du service public pénitentiaire sur l'extérieur.

Il faut donc redonner vie à un organisme susceptible d'éclairer utilement le Ministre de la Justice et l'opinion, en le rénovant, comme cela avait été envisagé lors de la discussion de la loi du 22 Juin 1987.

La réforme du C.S.A.P. doit concerner à la fois sa composition, qu'il convient d'alléger et de diversifier, et son fonctionnement, le Garde des Sceaux fixant un programme annuel de travail au conseil et à ses commissions. Le conseil publiera notamment un avis sur le rapport d'activité annuel présenté par le directeur de l'administration pénitentiaire.

Enfin, il convient que la Ministère de la Justice, le Conseil National des Villes et la Délégation Interministérielle à la Ville mènent conjointement une politique visant à mieux intégrer la prison dans la cité, afin de limiter les effets ségrégatifs de l'incarcération, de prévenir la récidive et de permettre aux personnels de mieux s'intégrer à l'environnement social. Le service public pénitentiaire doit prendre toute sa place dans la politique de développement social urbain.

Cinq objectifs pourront être poursuivis :

- Développer les actions de la ville à l'intérieur de la prison pour faciliter l'insertion des détenus et favoriser une plus grande socialisation de l'exécution des peines. A cet égard, la mise en place d'agences d'insertion, pilotées par les villes, représenterait une modalité intéressante visant à coordonner les interventions extérieures à la prison et à les articuler avec les ressources de la cité en matière de formation, d'emploi, de culture ou de santé.

- Renforcer le maintien de liens familiaux de qualité des personnes incarcérées. La mise en oeuvre de lieux d'accueil des familles est une réponse qui permet de faire

prendre en compte par les services sociaux et le tissu associatif de la ville les conséquences familiales de la détention.

- Travailler avec les villes qui recevront, dès 1990, les nouveaux établissements pénitentiaires du programme "13 000 places", afin d'accompagner la mise en service d'équipements publics lourds.

- Favoriser l'insertion locale des personnels de l'administration pénitentiaire en tenant compte des difficultés qu'ils rencontrent. Ainsi, l'amélioration des moyens de communication entre la prison et la ville est une priorité, de même que l'accès au logement des personnels pénitentiaires évoqué par ailleurs.

- Développer à l'échelon européen les échanges d'expériences innovantes entre ville et prison. De nombreuses cités se sont engagées dans des initiatives visant à organiser des relations étroites avec leurs prisons. Des échanges d'opérateurs locaux, ou le montage de projets conjoints dans le domaine de l'insertion professionnelle et sociale (à l'exemple de ce qui est conduit à Marseille et en Emilie-Romagne dans le domaine de la formation et de l'accès à l'emploi) méritent d'être démultipliés.

4) Communication et recherche

Les personnels pénitentiaires se plaignent à juste titre de la mauvaise diffusion de l'information et de l'insuffisance de la concertation. En outre, l'opacité de l'administration pénitentiaire vis à vis de l'extérieur est une des causes de la difficulté pour cette institution d'être reconnue à sa juste place par la société.

Il ne sert à rien de se plaindre des médias. Tant qu'une institution ne fait que réagir à la demande, le plus souvent à la suite d'incidents, elle ne peut évidemment faire passer aucun message valorisant pour elle-même et ses personnels. Une institution comme l'administration pénitentiaire se doit de produire une communication positive régulière. Ce sera la seule façon de changer progressivement son image.

Différentes structures et procédures peuvent développer la communication interne et externe, et d'abord *la création d'une cellule communication à l'administration centrale, qui permette de ne pas diluer cette information dans l'ensemble de la communication du Ministère de la Justice.*

S'agissant de la communication interne, les actions suivantes devront être rapidement mises en oeuvre :

** Création d'un magazine bimestriel de l'administration pénitentiaire, adressé à tous les personnels à leur domicile.*

Une telle parution sera de nature à motiver les personnels, en leur donnant toutes sortes d'informations utiles sur le fonctionnement de leur administration, et en mettant en valeur les expériences novatrices menées dans le cadre des projets d'établissement. Elle sera l'occasion, à travers des reportages et des témoignages de membres des personnels, de mieux faire connaître la réalité de la vie des établissements et des services.

** Distribution à tous les personnels des textes concernant l'administration pénitentiaire, les règles européennes, les dispositions du code de procédure pénale, et celles du statut spécial, avec un mémento explicatif ; toutes informations regroupées dans un guide pratique analogue à celui du gardien de la paix.*

**Création d'un service minitel, donnant notamment l'ensemble des informations disponibles sur les statuts, les rémunérations, les carrières, les concours, les droits sociaux, et contenant un système de questions/réponses.*

** Mise en service d'un numéro vert avec des sessions thématiques mensuelles.*

Le développement des structures de concertation, évoqué par ailleurs, favorisera également une meilleure communication interne.

En ce qui concerne la communication externe et les relations publiques, la cellule communication de l'administration centrale aura un rôle essentiel à jouer.

Mais il faut aussi former les personnels de direction aux relations avec les médias, à l'image de ce que la gendarmerie a mis en place pour ses officiers. L'expression sera favorisée, le contrôle ne devant intervenir qu'a posteriori.

La réalisation d'un journal télévisé bimestriel, repris dans chaque établissement se révélera utile pour faire connaître à l'ensemble des citoyens l'institution pénitentiaire. Il conviendra d'installer un récepteur de télévision et un magnétoscope dans les salles de repos du personnel pour la reproduction et la diffusion du journal télévisé.

La multiplication des visites des établissements pénitentiaires à la fois par les magistrats, par les élus nationaux ou locaux, par des chefs d'entreprise et par les représentants de différents services publics constituera aussi le moyen de donner au service public pénitentiaire une reconnaissance sociale.

On ne peut que constater la faiblesse du dispositif de recherche français sur l'institution pénitentiaire, en ce qui concerne à la fois la situation des personnels, leurs conditions de vie, et celle des détenus.

Certes, le centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) a effectué des travaux intéressants, et certaines thèses et études récentes apportent une utile contribution à la connaissance des prisons.

Mais un effort important est nécessaire pour que la recherche en la matière ait une place comparable à celle qu'elle tient dans les pays anglo-saxons.

Il faut donc pousser le conseil de la recherche du Ministère de la Justice à lancer un appel d'offres pour une série de commandes portant sur la vie en détention et les conditions de vie et de travail des personnels.

Un groupe de conseillers scientifiques ayant pour mission de synthétiser les recherches sur la prison effectuées en France et à l'étranger, et susceptible, en conséquence, d'apporter une aide à la décision en ce qui concerne la définition des stratégies à mettre en oeuvre, doit être constitué auprès du directeur de l'administration pénitentiaire. Le groupe d'évaluation stratégique de l'administration pénitentiaire (G.E.S.A.P.) sera composé de scientifiques qui, travaillant dans d'autres

services et centres de recherches, interviendront en tant que consultants. Un tel groupe devra aider le directeur dans la conception du programme annuel de travail du service des études.

Enfin une étude spécifique devra être commandée sur la mise en place de la surveillance électronique des personnes.

II) LA RENOVATION DES MODES DE GESTION

Si la mission de sécurité publique implique une grande rigueur dans le fonctionnement du service public pénitentiaire, elle doit s'accompagner d'une gestion plus déconcentrée qui responsabilise les échelons locaux de l'administration.

Le Garde des Sceaux, Pierre ARPAILLANGE, a souhaité dans ses "orientations pour un service public de la justice" que l'administration pénitentiaire s'engage sur cette voie.

Tout en approuvant cette directive, il paraît nécessaire d'aller plus avant et de donner également plus d'autonomie aux échelons locaux.

1) Des établissements autonomes, porteurs d'un projet

Face au sentiment souvent ressenti par les personnels de perte de légitimité ou, pour certains, de flou vis à vis de la doctrine pénitentiaire, le niveau national doit avoir un discours clair, détaché des contingences politiques. Cette réponse ne peut suffire à elle seule. Les personnels doivent se sentir partie prenante d'un projet local.

C'est l'objet du projet d'établissement qui doit permettre de réunir les volontés et les compétences autour d'objectifs affichés qui soient régulièrement évalués au niveau interne comme au niveau externe.

- Le projet d'établissement

Elaboré par l'équipe de direction locale en concertation avec le personnel, le projet devra définir concrètement les objectifs et les moyens nécessaires pour les atteindre; il portera sur :

- la vie en détention (rythmes de vie, activités socio-éducatives, formation professionnelle, actions d'insertion, travail pénal),
- les conditions de travail du personnel (planification du service, heures supplémentaires et absentéisme, congés, méthode de travail, suivi des stagiaires, formation continue),
- les relations avec l'environnement.

L'élaboration de ces projets devra être accompagnée d'une politique de gestion des ressources humaines qui permette :

- une bonne insertion des agents dans l'établissement,
- la dynamisation du rôle de chacun pour une intégration dans le projet collectif,
- l'organisation d'un dialogue permanent et constructif,
- le développement de la qualité de la vie des personnels,
- la promotion de l'image de l'établissement dans la cité.

- L'établissement public

La loi du 22 Juin 1987 fournit le moyen de traduire cette volonté de déconcentration. Elle prévoit, en effet, que les établissements pénitentiaires peuvent être érigés en établissements publics nationaux dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Deux séries d'arguments militent en faveur de cette mise en place, le premier portant sur la gestion, le second faisant référence à la poursuite du nécessaire décloisonnement de l'institution.

Comment des projets d'établissement qui exigent une réelle implication personnelle et la liberté de manoeuvre des chefs d'établissement peuvent-ils voir le jour, alors même qu'aujourd'hui, cinq responsables locaux sur six ne gèrent pas leur budget et, par là, ne maîtrisent aucun moyen d'action, ni par rapport à l'équipement, ni par rapport au fonctionnement de leur établissement ?

Seuls 33 établissements sur 180 bénéficient en 1989 d'une pseudo-autonomie comptable. Tous les autres dépendent entièrement des directions régionales.

Un tel système cumule les désavantages d'une déresponsabilisation générale, et par là d'un désintérêt des cadres pour la gestion économique de leurs établissements, avec une lourdeur comptable qui confine à l'absurde, dans la mesure où elle est largement incomprise de ceux qui l'utilisent, et où elle induit des lenteurs dommageables dans la mise en place des crédits.

En fait, l'importance des tâches d'intendance assumées par les établissements pénitentiaires (alimentation et entretien des détenus, mais aussi maintenance du parc immobilier), la diversité des missions qu'ils assurent en vue, notamment, de l'insertion des personnes incarcérées (liaisons avec le privé pour le travail, actions conjuguées avec d'autres administrations de l'Etat et des collectivités locales dans les domaines de l'enseignement, de la santé, de la culture...), les contraintes liées à la gestion des biens et ressources pécuniaires des détenus et l'imbrication de ressources publiques et privées dans les flux de trésorerie, constituent autant d'éléments justifiant une réelle autonomie de gestion.

L'abrogation de l'actuelle instruction comptable, qui date de 1957, et la création d'établissements publics à l'instar des hôpitaux ou des collèges, supprimeront les contraintes et lenteurs de la centralisation budgétaire.

Pour lutter contre les blocages comptables trop importants, les établissements pénitentiaires ont créé en leur sein, des associations dites socio-culturelles.

Prévues initialement pour mutualiser les ressources des détenus et, par ce biais, pour assumer la mission de socialisation, en apprenant aux détenus à participer à la vie en collectivité, elles offrent aujourd'hui à l'administration la souplesse nécessaire aux actions novatrices menées en détention. Ce sont par les associations que transitent les subventions reçues des collectivités locales pour dynamiser une politique sportive ou culturelle.

Le Ministère de la Justice lui-même utilise cette filière en subventionnant certaines d'entre elles.

Enfin, c'est par cette voie que passent, le plus souvent, les sommes importantes produites par la location de téléviseurs.

Ainsi a-t-on aujourd'hui, à côté de la gestion traditionnelle des crédits publics, une masse non négligeable de l'économie réelle des établissements gérée dans un cadre privé n'offrant pas de garantie suffisante de contrôle, alors qu'il s'agit pourtant de deniers publics par leur origine. Pour certains centres de détention, cette comptabilité parallèle représente 15% de leurs moyens de fonctionnement. Dès lors on ne sait plus ce qui ressort de l'association.

La création d'établissements publics devra régler le problème en réintégrant dans la caisse d'un comptable public l'ensemble des deniers publics de l'établissement.

Ainsi l'activité des associations socio-culturelles sera-t-elle ramenée à sa vocation initiale : la mutualisation volontaire des moyens des détenus pour des objectifs limités.

Au-delà de ce souci de saine gestion, un autre aspect de la réforme mérite une attention particulière.

Les prisons souffrent d'un double isolement. D'une part, les collectivités locales, à quelques exceptions près, ne s'intéressent que trop médiocrement à leur fonctionnement, d'autre part, les services extérieurs de l'administration pénitentiaire relevant du Ministère de la Justice ne sont pas pris en compte par les préfetures ce qui les maintient hors du cadre institutionnel normal des services extérieurs de l'Etat dans un département, et en dehors des circuits d'information.

Une telle organisation heurte la volonté politique d'ouvrir la prison sur la ville pour fournir aux détenus des prestations de droit commun en matière de santé, de sport ou de lutte contre l'illettrisme.

L'établissement public offre la possibilité de rassembler au sein de son conseil d'administration les élus locaux, les responsables des autres administrations de l'Etat, les magistrats, les représentants des personnels de l'administration pénitentiaire.

Chacun sait que le partenariat permet de résoudre en direct de nombreux problèmes "d'interface" entre les administrations, mais aussi de responsabiliser l'ensemble des partenaires sur le fonctionnement des prisons.

La mise en place d'une soixantaine d'établissements publics regroupant chacun plusieurs prisons et services ne doit pas se traduire pour les sites qui ne seront pas supports des établissements publics par le maintien du statu quo. Le dispositif réglementaire doit prévoir la création d'un comité de gestion réunissant les chefs d'établissements concernés et le responsable du service de l'orientation pénale et de l'insertion sociale prévu par ailleurs, afin de déterminer dès l'approbation du budget de l'établissement public, l'affectation d'un budget spécifique, mais globalisé, pour chacune des composantes de l'établissement public.

2) Au niveau régional, des relais pour l'animation et la coordination

La carte pénitentiaire est divisée en 9 régions pénitentiaires, chacune dirigée par un Directeur Régional. Ce découpage en 9 régions regroupant plusieurs régions administratives et cours d'appel, positionne mal les directions régionales dans leurs rapports avec les responsables des juridictions, les préfets, et les directions régionales des ministères partenaires de l'administration pénitentiaire.

Ces raisons, jointes à la construction trop rapide d'établissements supplémentaires, source d'accroissement des tâches (en matière de tutelle et de contrôle des cahiers des charges), plaident en la faveur d'un redécoupage de la carte pénitentiaire.

Plus précisément, la création de quatre directions régionales supplémentaires paraît souhaitable : région Centre, région Normandie, région Picardie - Champagne - Ardennes, région Outre-Mer

Dans le prolongement de cette logique, il est également proposé de nommer des délégués départementaux chargés de représenter dans le département le directeur de l'administration pénitentiaire. Les directeurs des établissements publics pénitentiaires ou à défaut, les directeurs de l'établissement le plus important du département pourront remplir cette fonction. Ce délégué devra siéger au conseil départemental de prévention de la délinquance.

C'est à ce prix que pourra être efficacement développée une véritable politique de partenariat, en matière d'insertion notamment.

Actuellement, les directions régionales ont un rôle de conseil, d'aide, d'animation, de coordination et de contrôle des établissements et des services pénitentiaires de la région.

Dans les faits, à défaut de pouvoirs et de structures suffisants, elles n'assurent ces tâches que très incomplètement. Ainsi les inspections des établissements se font de plus en plus rares. Leur rôle premier concerne les établissements non autonomes, pour ce qui est de la gestion financière et comptable.

Leur mission par rapport aux établissements autonomes n'est pas clairement définie, d'autant que les établissements assimilent le plus souvent autonomie comptable et autonomie tout court.

L'administration pénitentiaire est une administration peu déconcentrée. Les pouvoirs réels du directeur régional sont limités. C'est le cas notamment pour ce qui concerne la gestion du personnel, celle de la population pénale, le contrôle et l'animation du milieu ouvert, l'octroi des subventions aux associations.

Le rôle des directions régionales est le plus souvent ressenti négativement comme celui d'une "courroie de transmission" ou d'une "boîte aux lettres", intermédiaire obligé entre l'administration centrale et l'établissement, plutôt que comme un rouage essentiel à la bonne marche de l'institution. Ainsi, une enquête récente révèle que pour 30% des informations transitant par la direction régionale à destination des établissements et en provenance de l'administration centrale et vice versa, la direction régionale ne faisait que viser et transmettre.

Cela explique que certains établissements autonomes préfèrent s'adresser directement à l'administration centrale. Ce phénomène est encore amplifié en région parisienne en raison de la taille importante des établissements.

Les orientations suivantes en matière de déconcentration pénitentiaire pourront être retenues :

- En ce qui concerne la gestion du personnel, pourra être mise en place une régionalisation des concours ; le rôle des directions régionales pour la notation, l'avancement, la mutation, la discipline devra être renforcé. De la même façon, le niveau régional paraît bien indiqué pour procéder à des vérifications régulières de la validité des organigrammes et de l'utilisation des effectifs. A partir de la somme des besoins exprimés dans les projets d'établissements en matière de formation continue des personnels, la direction régionale doit mobiliser les ressources du dispositif régional de formation.

- En matière de gestion économique et financière, les directions régionales ne devront plus gérer directement de budgets mais se reconvertir dans le contrôle de la gestion des établissements publics et dans la transmission d'avis sur les projets de dotation globale annuelle de ces établissements.

Pour ce qui concerne la gestion de la population pénale et la politique d'insertion, les directions régionales joueront un rôle accru.

Il appartient à ces directions de faire appliquer la politique d'équipement et de maintenance arrêtée par l'administration pénitentiaire, et de procéder par la mise en place d'outils de suivi et de prévision, aux arbitrages nécessaires.

Par rapport aux établissements du "programme 13 000" elles auront un rôle tout particulier à jouer afin de contrôler au mieux la partie privée de leur gestion, en spécialisant un de leurs cadres.

Depuis plusieurs années, plusieurs délégations ont été créées au niveau régional qui ne trouvent pas toujours naturellement leur place : travail pénal, formation, activités socio-éducatives. Le rôle de ces délégués, qui devront de préférence faire partie du corps de direction, quelle que soit leur origine, sera clarifié. Ils seront membres de l'équipe de direction régionale et non les simples relais de bureaux spécifiques de l'administration centrale.

3) Au niveau national, une administration recentrée sur ses missions essentielles

La déconcentration nécessaire de l'administration pénitentiaire, dont les lignes directrices viennent d'être tracées, ne signifie pas un affaiblissement du rôle de l'administration centrale mais son recentrage sur des missions essentielles.

Celles-ci concernent la conception de la politique pénitentiaire, la planification et la gestion économique et budgétaire, la politique d'équipement, la communication, la recherche.

L'encadrement doit être renforcé. Il n'est pas sérieux de faire diriger une administration qui suit 135 000 personnes en permanence et 200 000 chaque année, par seulement 50 cadres.

L'encadrement doit aussi être pluridisciplinaire. Une dizaine de cadres de haut niveau (ingénieurs, directeur d'hôpital, inspecteur du trésor, du travail, ...) devra venir compléter l'équipe d'animation autour du directeur de l'administration pénitentiaire et de son adjoint, fonction à créer. Deux sous-directions nouvelles correspondant à deux piliers du plan de modernisation devront être mises en place - une sous-direction des ressources humaines et une sous-direction de l'orientation pénale et de l'insertion sociale, ainsi qu'une cellule communication.

Il est tout à fait anormal que l'administration pénitentiaire ne maîtrise pas mieux sa politique d'équipement. Si un plan énergique de rénovation est lancé, la DREP, qui, à la fin du programme "13 000" de délégation à la réalisation deviendra délégation à la rénovation, doit se retrouver sous l'autorité du directeur de l'administration pénitentiaire.

L'inspection de l'administration pénitentiaire est actuellement placée sous l'autorité du directeur de l'administration pénitentiaire. Situation anormale qui trouve sa solution dans son rattachement à l'inspection générale des services judiciaires, dont elle constituera une formation spécifique, sous l'autorité directe du Ministre. Elle doit, en tout état de cause, intégrer davantage de personnels pénitentiaires, une réforme statutaire étant à cet égard souhaitable.

De même, il est souhaitable que la régie industrielle des établissements pénitentiaires (R.I.E.P.) soit transformée en établissement public industriel et commercial ce qui lui permettra de mieux contribuer au développement du travail pénal.

4) Au coeur des moyens, l'informatisation

Alain MINC, dans son rapport de 1979, soulignait la nécessité de procéder rapidement à une informatisation massive de l'administration pénitentiaire en dehors du moule du Ministère de la Justice. Dix ans après, force est de constater que cette recommandation n'a pas été suivie, la situation actuelle révélant disparité et incohérence.

Jusqu'en 1985, en dehors de l'application du compte nominatif implantée dans sept établissements et du fichier national des détenus, seules des applications lourdes et centralisées telle que la gestion des personnels ont été mises en place. Depuis lors l'arrivée massive de micro-ordinateurs a favorisé le démarrage d'applications bureautiques, mais de manière anarchique, sans cohérence au niveau du choix des matériels ou des logiciels.

Face à ce constat, il est nécessaire que le développement de l'informatisation se caractérise par plus de rationalisation, de souplesse d'évolution et de facilité de mise en oeuvre.

Deux grands domaines, générateurs de travaux répétitifs, peu gratifiants et coûteux en personnel, doivent être prioritaires. D'une part, l'informatisation de la gestion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par décision de justice, tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé ; d'autre part la gestion des moyens humains et matériels.

Le premier domaine doit prendre en compte les échanges d'informations internes à l'administration pénitentiaire et la communication entre l'administration pénitentiaire et ses partenaires extérieurs (service judiciaire, police, gendarmerie). Il est nécessaire de développer deux applications nouvelles : l'extension du fichier national des détenus pour y intégrer les informations sur les conditions de libération en vue de l'application du numéris clausus et du contrôle électronique ; la définition de

fichiers et de logiciels permettant un suivi efficace de la population pénale par les services d'orientation pénale et d'insertion.

Le second domaine doit permettre la diminution sensible des traitements répétitifs : travaux administratifs, comptables, de gestion du personnel...

Dans ce domaine, si certaines applications peuvent être conçues au niveau national, leur mise en oeuvre doit être locale et utiliser au maximum les ressources de la micro-informatique. Enfin, certaines applications doivent être développées localement, le rôle des directions régionales et de l'administration centrale se limitant à favoriser l'échange pour l'édition de catalogues de logiciels. (exemples: préparation et suivi de planning, simulations de service, calcul des éléments variables de la paie, suivi des mouvements ...). Conception d'applications par les utilisateurs, pilotage de groupes participatifs, développement de compétences informatiques pour le personnel de surveillance et pour le personnel administratif, constituent les voies privilégiées d'une diffusion, qui, pour être rapide, exige de sérieux efforts de formation et de planification.

III) UNE POLITIQUE DE RENOUVEAU SOCIAL

La réussite du projet de modernisation du service public pénitentiaire passe, avant tout, par la mise en oeuvre d'une politique de gestion des ressources humaines qui permette de remobiliser des personnels, dans leur grande majorité très attachés au service public pour lequel ils travaillent. Il convient dans cet esprit de s'attacher à valoriser les compétences et à impliquer les personnels dans la vie de l'institution. Comme le souligne Michel CROZIER, dans son récent rapport sur la réforme de l'Etat, cette mobilisation du potentiel humain passe en particulier par le développement de la formation, de l'innovation et du leadership.

Le temps est aussi venu d'accorder plus de reconnaissance aux fonctionnaires pénitentiaires qui exercent la fonction de surveillance à travers l'appellation de leur métier. *C'est pourquoi, considérant le lien indissociable qui unit l'administration pénitentiaire et l'institution judiciaire il est proposé de réaffirmer l'appartenance de l'administration pénitentiaire au Ministère de la Justice et de remplacer l'appellation de "surveillant" par celle "d'agent de justice". Les grades de premier surveillant et de surveillant chef pourront être remplacés par ceux de "premier agent de Justice" et "d'officier de Justice". Ces propositions devront faire l'objet d'une large concertation.*

1) Des fonctionnaires plus qualifiés : améliorer le recrutement et la formation

- Le recrutement

L'administration pénitentiaire ne développe actuellement pas assez d'efforts, à l'inverse d'autres services publics, pour promouvoir ses fonctions. Une valorisation des concours de surveillant et de sous-directeur, par des campagnes nationales, une présence dans les carrefours des métiers, les forums de l'emploi et autres

manifestations en direction des étudiants s'imposent. Un tel développement doit s'inscrire dans celui des outils de communication de l'administration pénitentiaire.

Il est impératif d'informer clairement les candidats aux différents concours des droits et obligations du statut spécial.

La formation initiale comme la formation continue sont insuffisantes, particulièrement pour les personnels de surveillance.

- La formation initiale

Le renforcement de la formation initiale des personnels de surveillance afin d'enrichir son contenu en sciences humaines (psychologie, sociologie, ...) et la connaissance des règles de droit est à l'ordre du jour. Trois types de stages doivent être obligatoirement effectués : un stage dans chaque type d'établissement, établissement pour peine et maison d'arrêt ainsi qu'un stage en milieu ouvert. Des stages courts d'initiation à la vie d'un tribunal, d'une cour d'appel, d'un commissariat, d'une brigade de gendarmerie, d'un cabinet d'avocats, des collectivités locales, des visites de grandes institutions nationales, compléteront la scolarité.

Ces dispositions nécessitent l'allongement de la formation initiale pour la porter à un niveau comparable à celle des gardiens de la paix, soit huit mois. Les élèves comme les stagiaires doivent être effectivement suivis dans les établissements. Il appartient aux chefs d'établissement de veiller tout particulièrement à ce que cette mission soit effectivement remplie par les gradés. Encore faut-il, bien évidemment, que les effectifs soient suffisants, et que la formation des gradés formateurs soit assurée.

Au centre du dispositif de formation, l'école nationale d'administration pénitentiaire, l'E.N.A.P, doit se recentrer sur les tâches de formation initiale.

Pour avoir une stature suffisante et les moyens de ses ambitions, l'E.N.A.P doit posséder le statut d'établissement public. Ainsi, le corps professoral pourra être diversifié ; la composition du conseil scientifique s'élargira.

Tous les efforts devront être accomplis afin que certaines formations dispensées par l'E.N.A.P. puissent être validées par des diplômes secondaires ou universitaires.

Moment d'échange entre personnels pénitentiaires et d'ouverture sur l'extérieur, la formation doit impérativement être considérée comme un laboratoire permanent. En l'absence de ce souci, elle se réduirait à l'enseignement aux plus jeunes des pratiques anciennes, elle conforterait la reproduction des schémas conservateurs.

Les modules de formation intercatégoriels et ceux qui permettent aux personnels de rencontrer d'autres professions et des professionnels d'autres pays, notamment d'Europe, doivent être développés.

- La formation d'adaptation à l'emploi

Des formations obligatoires d'adaptation à l'emploi, seront instituées à l'issue de la réussite à l'examen professionnel de premier surveillant et ce avant la prise de fonction. Il en sera de même pour le passage de premier surveillant à surveillant-chef, promotion pour laquelle le tableau d'avancement sera également remplacé par un examen professionnel. Les personnels qui, avant leur promotion, ne travaillaient plus en détention devront pendant une période minimum, y retourner après leur promotion et leur formation d'adaptation.

Pour l'ensemble des catégories de surveillance, administratives, techniques, socio-éducatives, la formation d'adaptation doit être systématisée avant, ou rapidement après, la prise d'un poste de responsabilité.

- La formation continue

L'essentiel de la formation continue doit être assurée par les directions régionale, chaque membre du personnel devra passer en moyenne, au moins une semaine tous les trois ans en formation continue.

Dans le cadre du développement de l'informatique, des formations décentralisées intensives doivent être mises en place, à l'image de ce qu'a pu réaliser la direction de la comptabilité publique.

Les efforts consentis par chaque membre du personnel pour sa formation doivent trouver une sanction dans la notation, l'avancement et dans des bonifications pour les examens professionnels.

La formation complémentaire doit devenir l'instrument stratégique pour concevoir et favoriser les mutations nécessaires.

Il s'agit là d'accompagner les évolutions ou de précéder les innovations, par exemple les changements de réglementation.

Les évolutions, les innovations concernent par définition l'ensemble des acteurs d'un service ; il n'est donc pas possible de "saupoudrer" ce type de formation pour quelques agents venus de nombreux établissements. Tout au contraire, la formation doit s'efforcer d'englober l'ensemble d'un service, elle doit donc être "intercatégorielle" et décentralisée, voire effectuée sur le lieu même du travail.

Le personnel de surveillance, dont la formation a été si longtemps délaissé doit être traité en priorité, même si les innovations ne le concernent pas directement.

Le choix des actions à mener à ce titre doit être arrêté quelquefois à partir d'orientations nationales, le plus souvent à partir de recensements locaux des besoins. Généralement l'innovation devra être recherchée par la concertation, dans la mesure où une formation non souhaitée par les agents a peu de chances d'être efficace. *La discussion et l'élaboration de plans annuels ou pluriannuels de formation doit devenir générale ; elle rentre dans le champs de compétence du comité d'orientation défini ci-dessous.*

Cet ensemble d'orientations ne pourra être mis en oeuvre sans un renforcement des moyens et du nombre des formateurs, qui ne sont aujourd'hui que 187 dont 128 à l'E.N.A.P, même si le recours aux instituts publics ou privés de formation se développe.

2) Une politique de leadership et de motivation

Une politique spécifique doit être mise en place pour les cadres de direction, tout particulièrement les chefs d'établissement, qui doivent devenir le fer de lance de la modernisation de l'administration pénitentiaire. Des mécanismes d'intéressement favoriseront l'Innovation au travers des projets d'établissement.

- Les cadres

La politique des cadres comprend plusieurs aspects :

- la formation : un cycle supérieur de management pénitentiaire sera créé dont l'objectif prioritaire consistera en la formation des chefs d'établissement, et des autres cadres dirigeants, avant leur nomination et au cours de leur carrière.

Ce cycle fonctionnera sur la base de plusieurs modules, répartis sur une année, permettant une formation compatible avec le maintien des personnels dans leurs fonctions. La formation devra être fondée sur le travail en groupe et l'utilisation de la méthode des cas, avec l'intervention de consultants extérieurs de haut niveau. Elle pourra être axée sur les méthodes modernes de management public (approche micro et macro économique du système pénitentiaire, rôle de l'informatique, analyse des coûts des services, des centres de responsabilité, planification, budgétisation, tableaux de bord, contrôle de gestion, fonction "personnel"), sur l'analyse du fonctionnement des organisations (rôle des cadres dans l'organisation, fonctionnement des services pénitentiaires en Europe, analyse sociologique des organisations) et sur la maîtrise des politiques publiques (changement social, processus de décision, facteurs de mise en oeuvre des projets, communication, méthodes d'évaluation)...

- L'évaluation permanente : à chaque prise de poste, le nouveau chef d'établissement devra réaliser un bilan de la situation de l'établissement. Il présentera ce bilan, préparera et mettra en forme le projet d'établissement en concertation avec le personnel, puis négociera avec l'administration centrale les objectifs à atteindre. La réalisation de ces priorités, dégagées en liaison avec le directeur régional, sera évaluée tous les ans. Pour mettre en place cette dynamique, il convient bien évidemment de donner suffisamment de temps à chaque chef d'établissement. Il devra, sauf exception, pouvoir rester au moins trois ans dans un poste donné.

- l'intéressement par la mise en place d'un système de primes de responsabilité et d'objectifs, variable en fonction de l'évaluation annuelle autour d'une moyenne (par exemple entre des limites de 0,75 et 1,25),

- *l'amélioration des carrières du corps de direction par la transformation de l'emploi de directeur régional en grade de contrôleur général avec la création d'une vingtaine de postes dont les titulaires, outre les fonctions de directeur régional, occuperont également les fonctions de chef des grands établissements ; la création au sommet de la pyramide, de trois emplois, dans un nouveau grade d'inspecteur de l'administration pénitentiaire, classés hors échelle B,*

- *une participation plus intensive des cadres à la définition et à la mise en oeuvre de la politique pénitentiaire. Ce n'est pas tant en revendiquant des postes à l'administration centrale à la place des magistrats, mais plutôt en étant associés régulièrement dans leurs fonctions de responsables des services extérieurs, au travail de l'administration centrale, que les membres du corps de direction pourront faire valoir leurs compétences. Cela n'exclut pas cependant de les associer davantage y compris aux niveaux de certaines sous-directions, à des postes de responsabilité au sein de l'administration centrale, sans perte financière. Cette association des cadres passe par des réunions thématiques régulières avec l'administration centrale, notamment avant tout projet de réforme de la vie en détention ou de la réglementation, par une "session-bilan" annuelle, enfin, par la constitution auprès du directeur de l'administration pénitentiaire, d'un "groupe témoin" dont la composition variera chaque année.*

- *l'élargissement du corps de direction, par la possibilité d'accès aux autres catégories du personnel. Cette solution paraît préférable à la création de petits corps par catégorie. Par ailleurs, la diversification des recrutements permettra alors la création de véritables équipes de direction pluridisciplinaires.*

Chaque établissement doit, à l'avenir, être dirigé par un fonctionnaire, cadre de catégorie A, qu'il provienne du corps des sous-directeurs recruté par concours externe ou de la promotion interne des autres personnels ayant suivi une formation particulière après une procédure de sélection. Cette évolution conduira à l'extinction de l'emploi de chef de maison d'arrêt et donc à la transformation pyramidée d'une centaine d'emplois pour les cadres issus du personnel de surveillance. Il est en effet anormal que dans 55 départements, l'administration pénitentiaire ne soit pas représentée par au moins un cadre A. Cette évolution devra également conduire à faire en sorte que chaque chef d'établissement ait un adjoint de niveau surveillant-chef et donc amènera la transformation d'environ 40 emplois de premier surveillant.

De même, il est proposé de transformer des emplois pour les personnels techniques, les personnels administratifs et les personnels socio-éducatifs afin d'offrir à chacune de ces catégories un débouché dans le corps de direction.

Au total, ce sont donc deux cent vingt emplois environ qui devront être transformés. Pour chaque catégorie des quotas seront fixés pour permettre un débouché régulier dans le corps de direction.

- L'intéressement

L'innovation doit être aussi largement encouragée à la base chez tous les personnels à travers les projets d'établissements. C'est pourquoi il paraît intéressant, pour développer la motivation, de mettre en place un système d'intéressement collectif.

Sans remettre en cause les mérites de la médaille pénitentiaire, qui doit être bien sûr conservée, force est de constater qu'elle ne peut, à elle seule, constituer un système de motivation suffisant.

La distribution de témoignages officiels de satisfaction donnant droit par leur cumul à des diminutions du temps passé dans les échelons, ne permet pas de motiver les agents sur des objectifs de gestion. Le système actuel essentiellement utilisé pour récompenser les personnels ayant eu, le bon geste au bon moment, face à une situation difficile, ne permet pas d'asseoir un régime de rémunération apte à favoriser l'amélioration de la gestion et l'accroissement de productivité dans les établissements.

A la suite des projets d'établissements et des projets de services qu'ils englobent, le dispositif recherché devra respecter les objectifs suivants : être motivant, donc transparent ; porteur de progrès pour l'établissement, donc collectif ; incitatif, donc limité.

A cette fin, chaque direction régionale bénéficiera d'une réserve de crédits, qui seront distribués sous forme de bonification une ou deux fois par an, à l'ensemble des agents d'un service ayant atteint ou dépassé des objectifs de gestion préalablement fixés dans le cadre d'un projet d'unité, s'inscrivant lui-même dans le projet d'établissement.

LISTE DES ORGANISATIONS SYNDICALES RENCONTREES

- Intersyndicale :
 - Union Fédérale Autonome Pénitentiaire
 - Syndicat National Indépendant des Personnels Pénitentiaires
 - Syndicat Pénitentiaire Indépendant
- Syndicat des services pénitentiaires et Fédération Justice CFTD
- Union Générale du Syndicat Pénitentiaire CGT
- Syndicat National CFTC de l'Administration Pénitentiaire
- Syndicat National d'Education et de Probation de l'Administration Pénitentiaire
- Syndicat National Pénitentiaire F.O. des personnels administratifs
- Syndicat National Pénitentiaire F.O. des personnels techniques
- Syndicat National Pénitentiaire F.O. du personnel de surveillance
- Syndicat National Pénitentiaire F.O. des Personnels de Direction
- Syndicat National Autonome des Personnels Pénitentiaires

Un tel dispositif concernera les services administratifs, techniques, socio-éducatifs tout autant que les services de la détention.

Outre cet intéressement collectif au progrès, le retour au système antérieur à 1977, de durée minimum et maximum de présence à chaque échelon dans chaque poste, pourra être réinstauré selon des modalités qui seront à négocier avec les organisations syndicales.

3) Impliquer les personnels dans la vie de l'institution

La concertation est insuffisante et la hiérarchie trop pesante. De nouveaux modes d'organisation doivent être mis en place.

- Les outils de la concertation

- Une commission hygiène et sécurité sera créée dans chaque établissement outre, naturellement, un comité technique paritaire auprès de chaque établissement public.

- *Les réunions de synthèse prévues par le code de procédure pénale, seront réformées et remplacées par un conseil d'orientation local comprenant des représentants de tous les corps. Les délégués seront élus directement par le personnel dans chaque corps, à l'image des délégués du personnel ou des comités d'entreprise.*

Ce conseil sera associé par le chef d'établissement à la définition et à la mise en oeuvre du projet d'établissement, à l'élaboration et aux modifications du règlement intérieur, à l'établissement du plan annuel de formation, aux modalités d'organisation du travail et du dispositif de sécurité, à la programmation des travaux de l'établissement, à la définition et à la mise en place des activités pour les détenus. Il sera informé de toutes les directives émanant de l'administration centrale et de la direction régionale. Le chef d'établissement présentera devant le conseil son rapport d'arrivée et le rapport annuel d'activité de l'établissement avant que ceux soient soumis au conseil d'administration ou à la commission de surveillance.

Il sera intéressant de mettre en place, au niveau local, avant chaque projet de restructuration ou de construction neuve, un groupe consultatif ad hoc rassemblant

- l'allongement souhaitable de la journée de détention notamment pour les maisons d'arrêt,
- le travail en mi-nuit, plutôt que le système des 3 fois 4 heures,
- la possibilité pour les surveillants de passer en milieu ouvert avec remplacement des intéressés,
- le développement de la concertation,
- la nécessité de réels postes fixes comme ceux tenus par les moniteurs de sports, les gradés formateurs, les surveillants orienteurs, les gradés information, les aide soignants...
- le développement des activités dans les établissements qui nécessitent de nombreux mouvements dans la détention.

Sur ce dernier point, une étude portant sur l'évolution des activités socio-culturelles sur dix établissements pénitentiaires de 1978 à 1988 montre que le nombre d'entrées d'intervenants extérieurs a progressé de 60% et la durée de présence de 28%. Ainsi, en dix ans le nombre des présences des intervenants socio-culturels a plus que doublé.

Cette progression existe pour tous les établissements pris en compte mais est fort différente de l'un à l'autre. Par exemple, la maison centrale de Poissy n'enregistre une évolution que de + 9% des entrées et de + 6% de la durée de présence sur les dix dernières années, alors que, sur la même période, les mêmes données ont plus que quadruplé à la maison d'arrêt de Lyon.

Enfin, sur les dix dernières années, le nombre d'entrées des intervenants en formation générale et professionnelle a été multiplié par huit, celui des intervenants culturels par plus de trois, celui des intervenants "sport et loisirs" par six et celui des intervenants "lutte contre la toxicomanie et alcoolisme" par soixante. Il faut en outre noter une très forte progression des stagiaires n'appartenant pas à l'administration pénitentiaire, des journalistes et, dans une moindre mesure, des inspecteurs (travail, inspection générale des affaires sociales,...).

des personnels de tous corps et de tous grades, chargé de donner un avis sur les projets, de suivre l'évolution des chantiers et de remettre un rapport final après l'achèvement des travaux. Cela évitera peut-être à terme les défauts majeurs que l'on constate encore aujourd'hui dans la réalisation des établissements neufs ou dans les travaux d'adaptation. Enfin, pour améliorer la circulation de l'information, il conviendra de confier dans chaque établissement à un ou plusieurs gradés le rôle de gradé-information qui consistera à veiller à la bonne diffusion de la totalité des informations professionnelles provenant des différents niveaux hiérarchiques ainsi que de toutes les dispositions relatives aux droits sociaux du personnel.

Il est indispensable d'aménager dans les établissements des salles de consultation adaptées, alors qu'elles sont, à l'heure actuelle, le plus souvent reléguées dans des locaux inaccessibles ou trop passants.

Cette implication croissante du personnel suppose bien évidemment que les établissements possèdent les moyens suffisants.

- Les effectifs

Si à terme, par l'informatisation, par la réduction de l'absentéisme, par une meilleure productivité, on peut espérer pour les finances publiques une diminution des nécessités de recrutement, dans l'immédiat, il apparaît que les effectifs sont encore insuffisants. Une caméra ne remplacera jamais la présence humaine. Il convient de rappeler que le coefficient appliqué pour calculer le nombre d'agents nécessaires par établissement au-delà des postes à couvrir, soit 0,16, apparaît insuffisant, 0,135 sur 0,16 étant absorbés par les congés annuels et les repos, c'est ce coefficient qui doit être revu. Tenir compte seulement du ratio personnel-détenus constitue en effet une vision technocratique à courte vue. Son calcul doit prendre en considération des facteurs comme :

- l'encadrement réel dans les établissements des élèves et des stagiaires, qui ne doivent pas servir de bouche-trous,
- le développement indispensable de la formation qui coûtera, en temps d'absence et en temps de travail, des formateurs issus du personnel,

Or, dans le même temps, l'augmentation du nombre des agents avoisine 19%. Elle compense essentiellement la nouvelle législation en matière de durée de travail et de congés annuels, et l'augmentation du parc durant cette période.

L'augmentation du travail due à celle du nombre des intervenants n'a donc jamais été prise en compte dans le calcul des effectifs.

Certes, des gisements de personnel de surveillance existent par ailleurs. Environ 1450 membres du personnel de surveillance ne travaillent pas en détention, soit près de 10% des effectifs budgétaires. 1360 d'entre eux travaillent dans les établissements et les directions régionales et 90 à l'administration centrale.

Cette situation est due, bien évidemment, au manque de personnel administratif et technique. Elle crée des situations parfois conflictuelles, les agents travaillant en détention voyant d'un mauvais oeil leurs collègues bénéficier de tous les avantages d'un poste fixe, les personnels administratifs étant moins rémunérés pour le même travail.

Cette situation n'est toutefois pas aussi condamnable qu'il apparaît a priori, dans la mesure où il n'est pas inutile qu'un surveillant exerce d'autres tâches dans l'établissement. Encore faudrait-il que les postes ne soient pas occupés par le même fonctionnaire trop longtemps. De plus ces emplois peuvent aussi fournir l'occasion de donner un poste de travail à certains membres du personnel qui, pour différentes raisons, ne peuvent plus travailler en détention. Pour ces derniers, il serait certainement plus juste et plus sain de se voir attribuer une pension d'invalidité partielle permanente et un salaire correspondant à la fonction assurée.

A terme, on estime à 750 le nombre de ceux qui pourront être cependant réintégrés progressivement ce qui supposera le recrutement de 250 personnels techniques, et de 500 membres du personnel administratif.

En tout état de cause, cela ne pallie pas les carences actuelles en personnel administratif et technique qui sont patentes, et auxquelles il faudra remédier rapidement. La situation est encore plus mauvaise pour les travailleurs sociaux.

L'administration pénitentiaire est pauvre en psychologues et en infirmières. Chaque établissement public devra, à terme, disposer d'un psychologue qui pourrait "tourner" dans les différents établissements ; le nombre des infirmières devrait être accru pour arriver à disposer d'une infirmière pour 150 détenus environ.

Il est proposé, dans le cadre du développement des modalités du service national, et afin de répondre à certains besoins, tout en accentuant son ouverture sur l'extérieur, de créer le service national dans l'administration pénitentiaire. Il n'est pas en effet aberrant, qu'un jeune adulte, pendant un an de sa vie consacre du temps à la société, que ce soit sous une forme militaire ou sous une forme civile. A l'image des expériences menées dans la police nationale et la gendarmerie, ce sont à terme 1800 auxiliaires du service public pénitentiaire (10% des effectifs budgétaires) qui pourront être accueillis. L'administration pénitentiaire peut offrir des postes très enrichissants et très diversifiés, du personnel médical (médecin, dentiste, infirmier) au moniteur de sport en passant par le diplômé en informatique, le comptable, le technicien, les enseignants, l'ouvrier qualifié et bien entendu accueillir celui qui souhaite devenir surveillant auxiliaire. Ce pourrait être l'occasion de favoriser un recrutement local, particulièrement dans les grands centres urbains.

4) Valoriser les compétences

- Les gradés

Différents aménagements permettront de valoriser les compétences professionnelles des personnels en particulier celles de l'encadrement intermédiaire. *Il est par conséquent souhaitable de réviser les indices terminaux des premiers surveillants et des surveillants chefs ce qui renforcera l'attrait pour le corps des gradés chez les surveillants motivés par la formation et suscitera le désir de prendre des responsabilités. Cela se justifie également par le fait qu'à la différence de la police nationale, et en raison de la taille de l'administration pénitentiaire, les personnels en tenue n'ont pas l'équivalent d'un corps d'officiers.*

La gestion d'un établissement pénitentiaire recouvre des tâches spécifiques liées à l'exécution des peines, à la gestion économique et financière, à l'organisation de la détention, au développement des activités ainsi qu'aux exigences de sécurité.

Ces multiples tâches exigent la spécialisation d'un personnel encadrant de qualité, susceptible d'apporter les réponses nécessaires aux problèmes soulevés sans recourir systématiquement à l'équipe de direction.

Le personnel gradé constitue le niveau hiérarchique privilégié pour la mise en oeuvre d'un projet d'établissement, et assure les relais indispensables de la communication interne. Ainsi importe-t-il que la fonction "encadrement" soit clairement identifiée, reconnue et valorisée, ce qui suppose une nouvelle conception des relations hiérarchiques fondée sur une délégation de pouvoir en faveur des gradés, assortie toutefois d'un contrôle a posteriori, et par un développement du travail en équipe. Cependant, la mise en oeuvre de projets d'établissements marque une rupture avec des situations acquises et une certaine routine, ce qui peut être source de crainte et d'anxiété. Le gradé doit donc être formé et préparé à recevoir une délégation par objectifs centrés sur un projet finalisé. Cela nécessite de la part des personnels concernés une initiation aux fonctions de la communication et le souci d'une formation permanente.

- Les personnels techniques

Le travail des personnels techniques dans les établissements pénitentiaires est trop souvent méconnu. Ces personnels effectuent des tâches d'entretien et de maintenance, assurent l'encadrement du travail pénal ainsi que la formation. *La grille indiciaire de ce personnel devra être réaménagée pour reconnaître son rôle important dans la vie des établissements, en accordant aux chefs de travaux les mêmes échelons terminaux qu'aux surveillants chefs, en alignant la grille des instructeurs techniques sur celle des actuels professeurs, et en donnant à ces derniers la même grille que celle des professeurs de l'éducation surveillée.*

- Les personnels administratifs

Les personnels administratifs devront voir leur régime indemnitaire transformé en indemnité de sujétion spéciale car ils partagent les mêmes contraintes que les autres catégories de personnel. Cette mesure d'équité ne doit plus être différée, et devra s'accompagner d'une refonte de la grille de ces personnels en fonction des métiers réellement exercés dans les établissements et dans les directions régionales. Cette refonte doit déboucher sur une simplification et une amélioration du déroulement

des carrières. Une étude préalable devra être réalisée par un cabinet spécialisé, et un groupe de travail ad hoc créé pour en étudier les résultats et formuler des propositions.

- Les infirmières et les assistantes sociales

L'administration pénitentiaire doit gérer tous les personnels qui travaillent dans les établissements et services. Cela suppose pour les assistantes sociales et les infirmières un transfert d'une autre direction du Ministère de la Justice, et implique, pour les assistantes sociales leur fusion dans le nouveau corps de travailleurs sociaux proposé par ailleurs, pour les infirmières, l'octroi de l'indemnité de sujétion spéciale.

Valoriser les compétences, suppose aussi de ne pas décourager les personnels et donc de mettre en place une gestion des ressources humaines efficace. Il est affligeant de constater que les modalités aujourd'hui mises en oeuvre pour la notation et la mutation des agents, sont incomprises, car souvent opaques. Cette incompréhension engendre même parfois des attitudes de rejet, un nombre non négligeable d'agents allant jusqu'à demander la suppression pure et simple de la notation. Or, la notation constitue une garantie essentielle dans la fonction publique. Encore doit-elle être l'occasion d'un entretien d'évaluation entre le responsable du service et chaque agent. Un tel entretien doit être un élément d'amélioration de la gestion des ressources humaines profitable pour juger des potentialités de l'agent, son capital de connaissances, son désir d'aller vers d'autres tâches, ses besoins de formation. Les grilles de notation doivent être revues, les critères élargis pour se rapprocher de celle des éducateurs.

Ainsi non seulement la notation sera mieux comprise, mais encore sera t-elle un moment privilégié dans l'orientation professionnelle des agents.

La procédure des mutations pose également problème, elle est fortement ressentie comme le règne du passe-droit. Sans remettre totalement en cause les critères aujourd'hui utilisés, il convient d'assurer une totale transparence du dispositif, par le double affichage, d'abord des postes proposés, ensuite des bénéficiaires.

La réunion des commissions administratives paritaires et la production des arrêtés correspondants, quelques mois avant que les mutations interviennent effectivement, afin de permettre des remboursements rapides des frais de changement de résidence, détendra l'atmosphère.

Concernant les frais, il est indispensable, qu'un système d'avances existe au niveau des établissements pour rembourser rapidement tous les frais professionnels des agents, et que le paiement des heures supplémentaires soit accéléré. De même, établir des fiches de paie plus claires et plus détaillées permettant de repérer les périodes de temps auxquelles se rattachent les éléments composant la rémunération, constitue une mesure concrète, à la réalisation de laquelle il conviendra de s'attacher sans délai.

La gestion prévisionnelle des effectifs doit être aussi suffisamment élaborée pour corriger les défauts du fonctionnement actuel, et permettre, un remplacement immédiat poste pour poste en fonction des mutations, promotions, et départs en retraite. Une notification écrite, rapide et individuelle, doit être adressée à chaque agent, pour toute mesure le concernant.

La gestion des ressources humaines doit, elle aussi, faire l'objet d'une évaluation régulière.

Au niveau local, dans chaque établissement, devra être annexé au rapport annuel d'activité du chef d'établissement un bilan social s'inspirant des dispositions du code de travail, faisant le point de tous les aspects de l'activité relatifs au personnel (effectifs, horaires, congés, formation,...)

Au niveau national, ce même document constituera une annexe au rapport d'activité du directeur de l'administration pénitentiaire, présenté au conseil supérieur. Il devrait également faire l'objet d'une présentation et d'une discussion au comité technique paritaire central.

L'amélioration de la prise en charge des détenus ces dernières années s'est accompagnée d'une spécialisation du personnel de surveillance. Celle-ci s'est traduite par l'émergence de nouvelles spécialités professionnelles. Il s'agit sans être exhaustif des moniteurs de sports, des auxiliaires sanitaires, des surveillants orienteurs et des surveillants cuisiniers. S' il ne paraît pas souhaitable de créer

un cadre d'emploi particulier pour ces nouveaux métiers, qui font la richesse et la diversité du rôle de surveillant, en revanche, *il importe désormais de reconnaître clairement leur spécificité. Il en va ainsi, en premier lieu, de leur rattachement aux services dont leur activité relève, selon le cas, les services techniques, socio-éducatifs,...* Par ailleurs, ils ne doivent plus être notés seulement par les gradés, mais aussi par les responsables des services fonctionnels dont il relèvent. A cette fin, des grilles de notation spécifiques doivent être élaborées. Enfin, leur spécialité doit être reconnue pour une durée déterminée, leur offrant une stabilité dans la fonction. Ces différentes fonctions doivent se retrouver dans un organigramme et grâce aux formations spécifiques, ces personnels doivent pouvoir accéder à des diplômes reconnus à l'extérieur.

Motiver chacun sur son travail est nécessaire, mais ne suffit pas toujours. Il reste que la prison avec ses murs, son organisation précise, ses contraintes, constitue, non seulement pour les détenus, mais aussi pour les personnels, un univers pesant.

Pour beaucoup, la perspective d'y travailler, c'est-à-dire d'y vivre trente sept ans reste pénible à envisager.

Professionnels du contact humain difficile, les personnels acquièrent pourtant une expérience, un savoir-être et un savoir-faire qui pourraient utilement être utilisées à l'extérieur. En retour, des expériences acquises ailleurs peuvent enrichir les métiers pénitentiaires. Or, paradoxalement, le nombre de détachements de personnels pénitentiaires dans d'autres corps de la fonction publique d'Etat, ou dans celle des collectivités territoriales est quasiment nul. Les possibilités existent, elles ne sont pas utilisées. Cette limitation ne concerne d'ailleurs pas que l'administration pénitentiaire mais tout le Ministère de la Justice.

La réussite de l'ouverture de la prison sur la cité, passe par ces possibilités de détachement ou de mise à disposition des personnels pénitentiaires au sein d'autres administrations publiques. On songe immédiatement aux relations qui peuvent être mises en oeuvre avec la gendarmerie et les forces de police. Mais il serait réducteur de s'en tenir aux professions de sécurité. L'ensemble du secteur social offre également de larges possibilités d'enrichissement par l'échange. Une concertation interministérielle doit être engagée à cette fin.

Pour ce qui concerne le corps de direction, des ouvertures plus importantes sur la magistrature mais aussi sur le corps des sous-préfets, à l'exemple des commissaires de police, doivent être envisagées.

5) Statut : évolution, rappel et aménagements

Comme il était prévu dans le protocole d'accord signé entre le gouvernement et les organisations syndicales le 8 octobre 1988, la situation des cotisations pour pension civile a été examinée.

L'ordonnance n°58-696 du 6 Août 1958 relative au statut spécial des personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire, contient pour l'essentiel trois dispositions :

- 1) - L'affirmation des sujétions et devoirs exceptionnels attachés aux fonctions des personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire.
- 2) - Les restrictions apportées, pour ces personnels, aux droits découlant du statut général des fonctionnaires du fait de ces sujétions et devoirs exceptionnels (interdiction de toute cessation concertée du service et de tout acte collectif d'indiscipline concerté avec recours, en cas de transgression, à des sanctions hors des garanties disciplinaires).
- 3) - Le classement hors catégories de ces mêmes fonctionnaires pour la fixation de leurs indices de traitement.

Venant après un conflit social majeur qui devait notamment se traduire par des arrêts complets de travail dans maints établissements entre le 16 et le 27 Juillet 1957, ce statut spécial répondait :

- en premier lieu à la nécessité absolue d'assurer en permanence le fonctionnement normal des services pénitentiaires ;

- d'autre part, et pour compenser ces contraintes, à la reconnaissance des avantages suivants :

- * amélioration des indices de traitement ;
- * perspectives d'évolution des carrières plus favorables ;
- * crédits supplémentaires pour la rémunération des heures supplémentaires.

- L'attribution enfin aux personnels pénitentiaires (à partir de 1960) d'une indemnité de sujétions spéciales calculée en pourcentage du traitement et se substituant à l'indemnité de risque.

Ainsi, le souhait du directeur de l'administration pénitentiaire de l'époque de voir "les personnels pénitentiaires placés dans une situation sinon identique à celle des gardiens de la sûreté nationale, du moins s'en rapprochant équitablement" se trouvait-il réalisé.

Il convient à cet égard de noter que la parité entre personnels de surveillance pénitentiaire et personnels de la police d'Etat, qui avait existé pendant les années 1928 et 1929 avait été rompue en 1930 pour être alors remplacée par l'assimilation des surveillants des établissements pénitentiaires aux agents des Eaux et Forêts, des facteurs des P.T.T. et des préposés des Douanes.

Le "rapprochement équitable" obtenu alors se révélait toutefois rapidement ne satisfaire qu'incomplètement les organisations professionnelles des fonctionnaires pénitentiaires, dont l'action constante depuis 1958 vise à réclamer la parité complète avec les policiers, qu'il s'agisse du régime indemnitaire ou de celui des retraites.

Cette assimilation avait d'ailleurs été, à plusieurs reprises, demandée par la Chancellerie elle-même :

-fin 1948 avec un projet de loi André MARIE ;

-en 1949 sur la base de l'avis de la Commission COYNE chargée du reclassement général des fonctionnaires ;

- à l'occasion enfin de l'élaboration du nouveau statut du 25 avril 1956 qui maintenait la parité surveillants pénitentiaires et agents de eaux et forêts, des douanes et des P.T.T.

Toutes ces tentatives s'étaient heurtées à l'opposition systématique et déterminée du ministère des finances, les mesures accompagnant l'ordonnance du 6 Août 1958 étant

obtenues contre l'avis des finances et après arbitrage du Président du Conseil puis du Premier Ministre.

La loi de finances pour 1986 a fixé la progression des cotisations des personnels de l'administration pénitentiaire comme suit :

taux de base 7,9%

- + 1,5% au 1er Janvier 1986 soit 9,4%
- + 2% au 1er Janvier 1991 soit 9,9%
- + 2,2% au 1er Janvier 1995 soit 10,1%

Pour la gendarmerie nationale la loi n°83-1179 du 29 Décembre 1983 a fixé la progression suivante :

- 9,4% au 1er Janvier 1984
- 9,9% au 1er Janvier 1990
- 10,1% au 1er Janvier 1990

Pour la police nationale la loi n°57-444 du 8 Avril 1957 puis la loi de finances pour 1984 a fixé la progression suivante :

- 9,4% au 1er Janvier 1984
- 9,9% au 1er Janvier 1987
- 10,1% au 1er Janvier 1991

(+ 1% par rapport au taux de base en vigueur, depuis 1957).

Ces taux de cotisation pour pension civile, dérogatoires au droit commun, s'expliquent par l'octroi des avantages relatifs à l'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales dans le calcul des retraites,

- depuis 1983, progressivement sur 10 ans, avec révision des pensions pour obtenir un effet plein de la prise en compte sur le montant des pensions au 1er Janvier 1992 pour la police nationale,

- depuis 1984, progressivement sur 15 ans, avec révision des pensions pour obtenir un effet plein de la prise en compte sur les montants des pensions au 1er Janvier 1998 pour la gendarmerie nationale,

- depuis 1986, progressivement sur 15 ans, avec révision des pensions pour obtenir un effet plein de la prise en compte sur le montant des pensions au 1er Janvier 2000, pour les personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire placés sous statut spécial.

Par ailleurs, les policiers, depuis 1957, et les gendarmes, depuis 1975, bénéficient également d'un second avantage sous la forme d'une année théorique supplémentaire de cotisations pour cinq années de cotisations effectives sans que le total de ces années supplémentaires puisse dépasser cinq.

Il apparaît donc que les personnels pénitentiaires ont raison d'affirmer qu'ils paient une cotisation pour pension civile majorée à un niveau identique à celui déterminé pour les personnels de police et de gendarmerie sans bénéficier du deuxième avantage.

Toutefois, il faut que les fonctionnaires pénitentiaires soient conscients du fait que l'évolution extrêmement défavorable de la pyramide des âges au niveau national pour l'ensemble des salariés, entraînera dans les années à venir des difficultés importantes. Celles-ci conduiront sans doute inéluctablement à une augmentation des cotisations et peut-être à une révision plus large du système de retraite.

Il suffit pour s'en convaincre de savoir que le revenu moyen des inactifs est désormais supérieur à celui des actifs.

Outre le problème des retraites, encourager les salariés à quitter le travail très tôt n'est pas aujourd'hui une bonne formule. Cela prive l'administration de personnel expérimenté, et cela privera tout simplement les jeunes surveillants de la possibilité d'obtenir une retraite à taux plein puisqu'avec le même régime que la police il seront obligés de partir à 55 ans. En effet, c'est en contrepartie d'une limite d'âge plus basse qu'a été accordé l'aménagement du régime de pension civile dans la police.

En dehors des considérations liées à la politique nationale des retraites, et compte tenu de l'âge moyen d'entrée dans le corps des surveillants, qui est aujourd'hui de

25 ans, transposer le régime propre à la police dans l'administration pénitentiaire n'apparaît pas souhaitable.

Une adaptation du régime des pensions devra être étudiée afin de mieux prendre en compte la pyramide des âges des agents. En tout état de cause, il subsiste un problème de cotisations, qui doit être résolu. Ces deux questions devront être étudiées dans le cadre d'un groupe de travail du comité technique paritaire.

La revendication des personnels sur le régime de pension, qui a pris un aspect symbolique lié à la reconnaissance ne doit pas être "l'arbre qui cache la forêt". Les problèmes les plus importants ont été analysés. Leur résolution constitue la vraie réponse aux difficultés que rencontre l'administration pénitentiaire. Elle ne doit pas être compromise par une facilité immédiate.

Il est proposé de maintenir le statut spécial, résultant de l'ordonnance n°58-696 du 6 Août 1958.

En revanche certaines des dispositions spéciales contenues dans le décret du 21 Novembre 1966 pris pour l'application de l'ordonnance pourront utilement être supprimées ou aménagées.

Ainsi, pourra être abrogé sans inconvénient l'article 81, disposition désuète et au demeurant inappliquée, permettant au Ministre d'enjoindre à un agent de faire cesser l'activité professionnelle de son conjoint, lorsque celle-ci est de nature à jeter le discrédit sur la fonction.

De même les dispositions sur la notation, figurant dans l'article 82, pourront être abrogées, le régime prévu étant assez proche de celui du régime général, sous réserve de l'absence de consultation de la commission administrative paritaire et de recours devant celle-ci.

L'article 85 concernant le régime disciplinaire pourrait être abrogé puisqu'il fait double emploi avec le statut général (pour ce qui concerne la voix prépondérante du président en cas de partage).

A l'article 94, disposant que les fonctionnaires peuvent être appelés à exercer leurs fonctions au-delà des limites autorisées pour la durée hebdomadaire du travail, il sera utile de préciser les modalités de récupération des heures supplémentaires.

Pourront être également modifiés, les articles, 237 et 238 du code pénal qui prévoient, en cas d'évasion, des sanctions pénales pour les "concierges, gardiens et geôliers" coupables de simples négligences.

Ces dispositions, dont un précédent Garde des Sceaux avait clairement indiqué qu'elles devaient être abrogées et qui, fort heureusement ne sont jamais appliquées, mériteront effectivement d'être supprimées.

6) Droits et devoirs des personnels

L'application de la mesure d'aménagement du régime des pensions ne peut se concevoir que dans une juste appréciation des droits et devoirs de chacun, Etat et personnel. Si l'Etat respecte les siens, il convient que les personnels agissent de même. Par définition l'institution pénitentiaire doit avoir une organisation sans faille.

Il convient à ce stade de rappeler que les événements tels que ceux qui se sont produits du lundi 26 Septembre au Samedi 8 Octobre 1988 ne sont pas acceptables et que leur renouvellement ne saurait être toléré sans mettre gravement en péril l'autorité de l'Etat.

De tous les services publics, ceux de l'armée, de la justice et de la police fondent plus que tous autres, les principes même de l'Etat et chacun dans son domaine est irremplaçable, ayant une mission essentielle et exclusive à assurer.

La justice, pour sa partie pénale, ne peut fonctionner sans l'institution pénitentiaire.

Ainsi, le 7 Octobre au soir, après 12 jours de refus d'incarcération, le système des maisons d'arrêt provisoires, trouvait-il ses limites avec 275 maisons d'arrêt provisoires ouvertes et 598 détenus écroués hors des établissements pénitentiaires.

Les policiers et les gendarmes n'ont pas plus vocation à se substituer aux fonctionnaires pénitentiaires, simplement parce qu'ils se situent en amont de la

chaîne pénale, que ceux-ci ne l'auraient à remplacer gendarmes ou policiers, qui refuseraient d'accomplir leur devoir.

Les refus d'écrou, les obstacles opposés aux extractions, l'interdiction faite aux avocats d'assurer leur mission de défense, constituent des violations de principes essentiels de notre démocratie, d'une exceptionnelle gravité et sans commune mesure, quant aux conséquences, avec ce que peuvent être, dans d'autres secteurs d'activité publics ou privés, les conséquences d'un conflit social.

En premier lieu, les agents, même hors service, qui interdisent physiquement l'accès aux établissements pénitentiaires, violent leur statut spécial et de ce fait relèvent de la procédure exceptionnelle prévue par celui-ci, c'est-à-dire la révocation sans passage devant le conseil de discipline.

Il convient de noter que ce type de comportement, lorsqu'il n'est pas sanctionné, confère paradoxalement une situation privilégiée aux personnels pénitentiaires puisque, en définitive, le blocage de l'institution ne s'accompagne même pas d'une retenue sur les salaires, telle qu'elle est pratiquée à l'égard des fonctionnaires relevant du statut général, qui participent à une grève.

En second lieu, et en dehors même de la référence au statut spécial, l'obstruction des prisons telle qu'elle s'est produite récemment est susceptible de faire encourir à leurs auteurs des poursuites pénales fondées sur les articles 104, 107, 120 et 123 du code pénal :

Ces articles peuvent être appliqués pour sanctionner les fonctionnaires pénitentiaires qui, même hors de leur service, font obstacle aux écrous, extractions et d'une manière plus générale à la libre circulation entre un établissement pénitentiaire et l'extérieur.

Ces différents rappels ont simplement pour objet de préciser à tous que, dans la mesure où l'Etat reconnaît aux personnels pénitentiaires certains avantages particuliers tenant au statut spécial, il attend d'eux le respect des dispositions de ce statut comme il se doit pour les agents publics d'une démocratie républicaine.

Le blocage de l'administration pénitentiaire, et à travers lui de l'institution judiciaire, par les fonctionnaires eux-mêmes ne peut être accepté, que le motif en soit l'amélioration de la situation salariale et statutaire ou qu'il s'agisse d'exprimer une protestation à la suite d'une agression physique dont un des fonctionnaires de cette administration aurait été victime.

Les exigences du statut spécial doivent être clairement et solennellement rappelées à chaque stagiaire au moment de sa titularisation. *Ce rappel pourra s'effectuer au cours d'un regroupement des promotions sous la forme d'une cérémonie solennelle à l'E.N.A.P.*

Un statut spécial est indispensable à une structure spécifique comme l'administration pénitentiaire. Mais les règles ne sont respectées dans la durée que si, l'histoire le montre, les procédures de concertation jouent leur rôle.

il serait tout à fait illusoire d'imaginer qu'il suffit d'édicter des règles pour qu'elles soient appliquées. Le statut spécial exige que les deux parties, Etat et personnels soient également conséquentes.

IV) AMELIORER LES CONDITIONS DE TRAVAIL ET DE VIE DES PERSONNELS

1) Les rapports avec la population pénale. Intelligence et dignité

Le désarroi actuel du personnel pénitentiaire par rapport à la population pénale est surtout perceptible chez le personnel de surveillance. C'est lui qui a subi de plein fouet tant la surpopulation toujours croissante, sans renforcement corrélatif d'emplois, que les changements profonds qui ont traversé les détentions, droits nouveaux reconnus aux détenus, augmentation des activités et des intervenants en prison.

Ressentis comme imposés et perçus comme non finalisés, ces bouleversements sont, pour les surveillants, synonymes d'abandon de la discipline et de perte d'autorité. En réaction à ce "mal être" le surveillant est soumis à plusieurs tentations, toutes préjudiciables à l'institution :

- rejet du système dans lequel il évolue
- refus d'instaurer un minimum de relations avec le détenu
- demande d'effectuer des tâches hors détention.

Or, le surveillant est l'interlocuteur constant, permanent et physiquement proche du détenu. Comme il est dit dans l'exposé des motifs des règles pénitentiaires européennes (recommandation n° R (87) 3, adoptées par le comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 12 Février 1987), l'importance du personnel, de ses fonctions, de son statut est de plus en plus reconnue. Ses tâches sont essentielles pour la gestion et le traitement des détenus.

C'est de son attitude que dépend l'atmosphère d'une prison, une plus grande faculté d'entente entre les détenus et avec le personnel.

Pour que les fonctionnaires pénitentiaires, et tout particulièrement le personnel de surveillance, participent activement et effectivement à l'intégralité de la mission de garde et d'insertion du service public pénitentiaire, il convient, tant au niveau interne qu'externe, que soit reconnu et acquis le fait que, si les tâches des agents pénitentiaires sont difficiles, elles sont utiles à la société et enrichissantes sur le plan personnel et professionnel.

Les axes de travail du surveillant sont :

- de contrôler les présences, de surveiller l'établissement,
- de prévenir les actes d'auto-agression, de violence ou d'exploitation entre détenus, d'assurer le bon ordre et la sécurité par une observation attentive et une bonne connaissance de la population pénale,

mais également :

- d'informer et d'assister, dans la limite des règlements, les détenus en prison et dans leurs contacts avec la société,
- d'initier et d'entretenir des discussions avec les détenus, de créer des contacts positifs entre eux.

L'accomplissement de la totalité de ces tâches passe tout d'abord par une meilleure adéquation des effectifs au nombre de détenus, par une augmentation du nombre d'emplois en fonction de la croissance de la population pénale comme cela s'est fait en Grande-Bretagne et par une maîtrise du nombre des personnes incarcérées (application du *numerus clausus*).

La journée de détention doit être allongée pour permettre une meilleure connaissance de la population pénale par le personnel, une répartition plus harmonieuse de ses tâches et la limitation en conséquence des périodes de pointe. Outre les conséquences favorables sur la qualité de vie et de travail des agents et sur la sécurité des établissements, cette modification devrait introduire une atmosphère plus sereine en détention et apporter des réponses à des problèmes qui apparaissent actuellement insolubles :

- la création d'un nouvel horaire doit permettre le fonctionnement des parloirs jusqu'à 19h00 ou 20h00, facilitant l'accès à certaines familles retenues par leur emploi ou la scolarité des enfants. Corrélativement la suppression des parloirs le matin peut être envisagée,
- de la même façon, des activités encadrées par des intervenants extérieurs, plus disponibles en soirée qu'en cours de journée, peuvent être organisées,
- l'optimisation des équipements de travail et de formation professionnelle peut être atteinte par la mise en place de doubles équipes,
- enfin les conséquences sur l'hygiène et sur la santé des détenus sont loin d'être négligeables du fait de la distribution des repas et des médicaments au plus près des pratiques de la vie libre.

Ces changements ne peuvent s'opérer de manière abrupte. Ils doivent faire l'objet de discussions avec les personnels et leurs représentants.

Pour remplir sa mission d'information auprès de la population pénale, il est nécessaire que le personnel lui-même connaisse les aspects juridiques de la détention, les modalités générales et individuelles du traitement des détenus .

A cette fin :

- *la simplification et la clarification des règles de procédure pénale doivent être effectuées ; chaque agent doit disposer de la partie pénitentiaire du code,*
- *le règlement intérieur, établi en concertation avec le personnel, doit être porté à la connaissance de la population pénale. Le personnel de surveillance, en contact quotidien avec celle-ci, doit participer largement aux séances d'explication aux détenus,*
- la polyvalence des surveillants doit être développée pour répondre aux demandes éducatives, techniques, administratives, ou pour mieux orienter ces dernières,

- les lieux d'échange et de synthèse doivent être multipliés pour que le personnel de surveillance fasse part aux autres personnels des informations qu'il détient sur les détenus et soit lui-même informé des éléments non confidentiels nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Dans cette optique, sa participation à la commission de l'application des peines doit être intégrée dans le tour de service,

- la responsabilisation, ainsi que cela se pratique à titre expérimental dans certains établissements du surveillant, par rapport à un nombre réduit, identifié de détenus permettant un suivi plus individualisé, doit être mise en oeuvre.

La prison demeure un environnement paradoxal, comportant deux catégories de personnes, l'une surveillant l'autre contre sa volonté. Cette situation est intrinsèquement source de tensions et d'incidents. Ceux-ci peuvent être accentués par les particularismes de certains détenus (violence, perturbation psychique). Cette dangerosité est inhérente à la fonction et on l'accepte quant on entre dans l'administration pénitentiaire. Pour autant il n'y a pas de fatalité et tout doit être mis en oeuvre pour réduire le danger au minimum. Le développement de l'esprit de coopération dans un environnement carcéral passe par la qualité du personnel pénitentiaire. Celle-ci résulte des réponses professionnelles adaptées et des formations spécifiques à certaines situations. *Le recrutement important de psychologues professionnels de l'écoute s'impose, pour répondre de façon convenable à la demande d'une population pénale souffrant de troubles du comportement soit antérieurs, soit inhérents à l'incarcération.* Parallèlement, le personnel pénitentiaire doit recevoir une formation technique spéciale qui lui permette de maîtriser les détenus violents.

Les modes d'expression ou de relation des détenus avec l'extérieur, ne sont pas sans conséquences sur le travail du personnel.

Les agents pénitentiaires refusent massivement avec raison les syndicats de détenus.

Mais par le fait de ce refus, ils s'imposent à eux-même d'être les stricts garants des droits des détenus, qui existent autant que leurs obligations et qui ne peuvent être soumis à la seule loi de l'arbitraire. Il y a là une évidence en forme d'obligation morale qui s'impose plus

s'impose plus fortement encore que toutes les règles professionnelles ou statutaires.

On n'échappe pas à ce type de responsabilité par des affirmations péremptoires ou par démission sans rencontrer au fil du temps de graves difficultés. Il faut donc assumer les conséquences de ce que l'on veut.

C'est à la mesure de cette réalité que doivent se concevoir les relations entre le personnel pénitentiaire et les détenus. Ce doit être une des thèmes permanents de réflexion des structures de concertation et l'un des objectifs du projet d'établissement. Les personnels à tous les niveaux de la hiérarchie doivent comprendre que dans notre société moderne, si de tels problèmes ne sont pas résolus au sein de l'institution, ils le seront inéluctablement par des interventions extérieures.

Il faut sortir du tout ou rien. Interdite actuellement, l'expression collective se manifeste en cas de tension extrême par des mouvements qui peuvent dégénérer en mutineries. Une expression collective contrôlée permettra de prendre en compte les attentes des détenus et contribuera ainsi à éviter des tensions néfastes. Un cadre existe déjà pour cela, c'est le conseil d'administration des associations socio-culturelles. Encore faut-il être très attentif au mode de désignation des détenus, afin d'éviter tout risque de caïdat.

Tels qu'ils sont conçus, les parloirs actuels ne peuvent permettre des relations sexuelles. Une telle utilisation n'est acceptable ni pour les détenus, ni pour les visiteurs, ni pour le personnel de surveillance. Il est légitime que les fonctionnaires pénitentiaires refusent d'être transformés en spectateurs contraints. L'interdiction de relations intimes ne résulte pas de la réglementation et le maintien des relations affectives est un facteur important de réinsertion. En outre, dans de nombreux établissements, des relations intimes ont lieu dans les parloirs sans que le personnel pénitentiaire intervienne, pour de multiples raisons. *Il est donc nécessaire de réfléchir à un système qui permette le maintien des relations affectives et sexuelles des détenus, le respect et la dignité des personnels et des visiteurs et la protection de la sécurité. Cette réflexion devra concerner les établissements pour peine, et s'opérer en étroite concertation avec les personnels.*

La présence de l'avocat au prétoire est considérée comme la remise en cause de l'autorité du chef d'établissement et de la validité des décisions prises. Ce sentiment résulte d'une méconnaissance de la fonction de défense.

En aucun cas, la possibilité de faire valoir les moyens de défense n'atteint l'indépendance de l'autorité chargée de juger des infractions. Si c'était le cas, il conviendrait de s'interroger sur le système judiciaire français. Par contre, chaque individu auquel il est reproché une infraction, qu'elle soit pénale ou disciplinaire, a le droit, et le droit absolu, de se défendre. Ce principe s'impose également pour les infractions disciplinaires pénitentiaires. Toutefois pour être respecté, il ne passe pas obligatoirement par la présence d'un avocat.

Ainsi à l'armée, la défense des militaires poursuivis ne s'exerce pas par cet intermédiaire ; ainsi le Conseil de l'Europe, s'il rappelle la nécessité d'un recours contre les sanctions disciplinaires et la nécessité pour le détenu de présenter sa défense, ne recommande nullement la présence obligatoire d'un avocat.

Si cette intervention peut apparaître souhaitable dans l'avenir, elle suppose, au préalable, la résolution d'un certain nombre de problèmes. Dans l'immédiat, pour se mettre en conformité avec les règles européennes, il convient de mieux définir les faits qui constituent des infractions disciplinaires et lors de la rénovation du code de procédure pénale, de rappeler très précisément la procédure applicable et les autorités devant lesquelles les recours doivent être exercés.

Quelles que soient les évolutions qui interviennent sur ces différents thèmes, il ne faudra en aucun cas mettre le personnel devant le fait accompli. Ainsi qu'il a été indiqué par ailleurs, l'évolution de la réglementation et en particulier tout ce qui concerne la vie en détention, doit être envisagée en associant le personnel pénitentiaire. C'est la seule voie pour éviter incompréhension et frustration.

2) La sécurité et la gestion des incidents

L'administration pénitentiaire par sa mission, participe au maintien de la sécurité publique. A ce titre, elle a l'obligation d'assurer la sûreté de la détention tant à l'intérieur, en prévenant la survenance d'incidents tels que mutineries et

agressions, qu'à l'extérieur, en rendant impossibles les évasions. La survenance de semblables événements ne doit être considérée ni comme surprenante, ni comme anormale, et le professionnalisme du personnel pénitentiaire doit lui permettre de répondre d'une manière adaptée à toute situation ordinaire ou moins commune. Professionnel de la relation et du contact comme il a été indiqué précédemment, le fonctionnaire pénitentiaire, et plus particulièrement le personnel de surveillance, doit être également un professionnel de la sécurité.

Certes, la sécurité s'appuie sur un certain nombre de pratiques sur l'utilisation de techniques et de matériels de contrôle plus ou moins sophistiqués. Dans ce cadre, le recours aux fouilles, l'organisation de la surveillance de jour et de nuit, le contrôle des visiteurs et des intervenants extérieurs, constituent des moyens visant à se prémunir contre les incidents de toute nature.

Il est nécessaire que soient mis à la disposition des établissements pénitentiaires des équipements et matériels modernes, particulièrement en moyens de télécommunication. Les véhicules de transport ne doivent pas en être écartés et de tels matériels, permettant des liaisons avec l'établissement pénitentiaire et les services de police et de gendarmerie, doivent être équipés.

La brigade de sécurité pénitentiaire doit devenir une unité de conseil en sécurité, tant auprès de l'inspection que des chefs d'établissement, le nombre de ses membres comme leur formation renforcés.

Dans le même chapitre, l'allongement de la journée de détention, qui permettra les écrous et les extractions alors que les effectifs sont en nombre suffisant, est de nature à renforcer la sécurité des personnels.

En outre, dans le même esprit il y a lieu de prévoir la présence obligatoire d'un gradé de nuit dans tous les établissements.

La recherche de la sécurité se traduit également par des modes de gestion de la population pénale et par l'implication active du personnel.

En prison, cohabitent des individus différents qui supposent des traitements différenciés. Les établissements pénitentiaires doivent être adaptés à des modes de

fonctionnement diversifiés, prenant en compte à la fois la structure de la prison et la personnalité des délinquants. L'existence de centres de détention et de maisons centrales, et à l'intérieur de cette dernière catégorie de maisons centrales à effectifs limités, répond à cet objectif.

S'il est nécessaire d'adapter les structures en fonction de la dangerosité de certains individus et de permettre des mises à l'écart temporaires du reste de la population pénale, but des quartiers d'isolement, il serait contraire à la mission générale de l'institution et dangereux pour elle, de recréer des lieux définitifs d'exclusion. La concentration dans un même endroit d'un petit nombre de détenus dangereux ne permet pas leur bonne maîtrise par l'administration pénitentiaire, elle peut constituer des brûlots de contestation et d'affrontement difficilement surmontables par le personnel, et pour lui générateurs d'anxiété.

La mise à l'écart manifeste d'une minorité de détenus a pour conséquence de leur donner tant vis à vis de la population pénale que de l'extérieur, un statut ambigu de vedette.

Cette exclusion a tendance à se transformer, dans l'esprit des détenus concernés et dans celui des personnels, en élimination, celle-ci exacerbant les penchants violents ou pervers des détenus.

Par ailleurs, la concentration d'individus dangereux telle qu'elle a été pratiquée par le passé, s'est effectuée dans des petits établissements provinciaux, éloignés des forces de police et fragilisés de ce fait à l'égard d'attaques concertées de complices extérieurs et déterminés. De telles structures sont inadaptées pour recevoir des détenus appartenant au grand banditisme ou au terrorisme national et international.

La sécurité active, c'est aussi l'implication personnelle des agents, par leur connaissance approfondie de la population pénale et des dispositions qu'il convient de prendre en toute circonstance. Elle est l'affaire de tous ; *pour y parvenir, il faut donc constituer dans chaque établissement un groupe d'étude sur la gestion des risques et les notions de dangerosité au sein du conseil d'orientation local, porter à la connaissance des agents les grandes lignes du plan de défense et d'intervention de l'établissement ainsi que la conduite à tenir en cas de difficulté, élaborer des cahiers*

techniques de sécurité par établissement et par bâtiment, gérés par le personnel technique, en concertation avec les autres personnels.

Comme toute collectivité, la prison obéit à des règles de vie sociale définies par le règlement intérieur. Il importe d'y faire régner l'ordre et la sécurité, qu'appelle une collectivité aussi instable. Les règles d'ordre et de discipline doivent être appliquées en tenant compte de deux idées :

- l'application de la réglementation générale et du règlement intérieur doit répondre à une nécessité fonctionnelle. Les règles nécessaires doivent être définies avec précision et appliquées avec exactitude. Cette idée implique que soient déterminés les actes ou comportements qui constituent une infraction disciplinaire (proposition conforme aux recommandations du Conseil de l'Europe), et que ces incriminations soient portées à la connaissance du personnel et des détenus.
- Le personnel doit être en effet conscient que le maintien de l'ordre et de la discipline est la condition indispensable à une préparation à la réinsertion sociale, et au bon fonctionnement des établissements.

Dans cette optique, la prise en compte de l'indiscipline et de la dangerosité doit, autant que possible, être traitée au sein de l'établissement avec des moyens adaptés à savoir :

- les sanctions disciplinaires et notamment la mise en cellule de punition, mais aussi d'autres sanctions comme la réparation des dommages en nature en cas de vandalisme.
- la mise à l'isolement par mesure de précaution ou de sécurité, qui s'impose pour prévenir des incidents, quand il y a des raisons sérieuses d'en redouter de la part de certains détenus déterminés.

Mais la sécurité n'est pas une fin en soi, pas davantage qu'elle ne pourra jamais être assurée totalement. L'humanisation des prisons participe également à la sécurité générale en instaurant un équilibre propice au respect, par chacun, des règles législatives et réglementaires.

3) Les conditions de travail

Elles sont la résultante tout à la fois des lieux où s'effectue le travail, des outils utilisés pour celui-ci et des rythmes selon lesquels il s'effectue.

Un cadre de travail correct passe par la rénovation des établissements existants. Les restructurations qui s'imposent doivent tout à la fois permettre des conditions de détention dignes d'une société civilisée mais également générer l'organisation de postes et de locaux de travail, fonctionnels, et décents.

Dans cette optique, le personnel doit participer aux phases d'élaboration des travaux de rénovation. Il doit être tenu informé du déroulement de ceux-ci.

En ce qui concerne les outils mis à disposition, il convient de rechercher tout à la fois, des matériels modernes et de développer la maintenance. Des crédits doivent être dégagés pour améliorer l'équipement du personnel, en particulier pour mieux adapter les uniformes aux conditions climatiques locales.

Un concours sera organisé pour l'élaboration de la tenue des personnels. Un groupe de réflexion sur l'uniforme des personnels de surveillance y compris sur celui des personnels féminins, sera chargé d'élaborer un cahier des charges permettant la mise en concurrence de plusieurs stylistes.

Les rythmes de travail du personnel sont déterminés par l'emploi du temps des détenus qui se décompose en une phase active, constituée par une vie collective basée sur les activités de travail, éducatives et de loisirs, (12 heures en maison d'arrêt, 13 heures en établissement pour peine) et une phase de repos pendant laquelle la population pénale se retrouve en cellule ou en dortoir (12 heures en maison d'arrêt, 11 heures en établissement pour peine).

Il en résulte que la charge de travail est extrêmement concentrée sur un temps très court, qu'elle est difficilement gérable et source d'insatisfaction. En outre, la longueur du travail de nuit perturbe les rythmes de vie et incite, du fait des repos compensateurs qu'elle engendre, à des activités extra-professionnelles, qui entraînent un désinvestissement de certains personnels. Absents 13 à 15 jours sur 30 dans certains établissements, les agents ne peuvent que difficilement s'intégrer

dans un projet d'établissement. Il convient de revoir ce système en concertation avec les organisations syndicales.

Sur une plus longue période, il est à noter que la continuité du service implique que les personnels travaillent fréquemment les week-end et les jours fériés et que les congés annuels soient programmés en deux ou trois périodes n'incluant pas toujours les vacances scolaires.

Tout absentéisme, pour quelque motif que ce soit, perturbe l'organisation des temps de travail et impose le plus souvent le recours aux heures supplémentaires qui s'effectuent au détriment des périodes de repos.

En conséquence :

- seule l'allongement de la plage horaire de jour (à 14 heures) permettra de décongestionner les périodes de pointe et d'améliorer de façon globale le fonctionnement de l'institution (sécurité, hygiène et santé de la population pénale, rentabilité des équipements de travail) tout en améliorant les conditions de travail et de vie des agents,
- corrélativement devra être institué dans tous les établissements le service de mi-nuit (2 fois 5 heures),
- pour réduire l'absentéisme et le recours aux heures supplémentaires, la planification des services des agents devrait être programmée au minimum au mois, la constitution du service par équipes devenant la règle dans tous les établissements importants et permettant une programmation du service par trimestre voire à l'année,
- dans le cadre des plages de 14 heures de service de jour et de 10 heures de service de nuit, des horaires variables tenant compte des saisons et des régions géographiques devraient être instaurés avec l'accord des directeurs régionaux.

4) La prise en charge sociale

En dépit de la réglementation actuelle qui prévoit que le personnel pénitentiaire bénéficie, sous certaines conditions, de prises en charge médicale et sociale gratuites, il existe un retard considérable dans le domaine de la médecine du travail et de l'assistance sociale en faveur de ce personnel, le dispositif actuel du Ministère de la Justice étant très insuffisant.

A cela s'ajoutent des réticences psychologiques, dans la mesure où le personnel pénitentiaire manifeste une répugnance à s'adresser aux médecins et aux assistants sociaux de l'établissement parce que ceux-ci s'occupent également des détenus.

Pour permettre la mise en place efficace d'une politique de santé en faveur du personnel :

- *le bilan de santé annuel doit être systématisé et les consultations psychologiques favorisées par un système de conventionnement*
- *une information sur l'hygiène en général dans les établissements et dans les situations particulières comme l'hygiène lors des fouilles à corps et hors des interventions en cas d'incidents (auto-mutilation par exemple...), sur les maladies contagieuses et en particulier sur le SIDA, doit être assurée. Cette information doit être permanente, elle doit s'inscrire dans un dispositif de droit commun, et inclure, autant que faire se peut, des personnes extérieures à l'institution afin de garder sa crédibilité,*
- *Une formation spécifique sur les toxicomanies (drogue, médicaments, alcool), doit être développée.*
- *Il faut mettre en oeuvre une politique de sortie des mess, des établissements et de suppression de la vente d'alcool dans les mess à l'exclusion du vin et de la bière aux seules heures de repas, dans des conditions identiques à ce qui se dessine actuellement dans les services de police, et constituer un véritable service social du personnel.*

Les difficultés rencontrées par l'administration pénitentiaire en matière de logement des personnels se situent essentiellement, comme pour d'autres administrations,

dans la région parisienne et dans les grands centres urbains. Elles s'expliquent tant par la structure sociologique du corps des fonctionnaires pénitentiaires que par la situation locale du marché immobilier.

En effet, les agents en poste dans les grands établissements parisiens, qui constituent un effectif important, proviennent d'un recrutement en quasi-totalité provincial. Jeunes, connaissant des difficultés financières de début d'emploi après souvent une période de chômage, ils aspirent à retourner dans leur région d'origine.

Les contraintes horaires de travail résultant de la spécificité du service pénitentiaire (demi journée de 6 heures ; nuits de 12 heures) rendraient souhaitable la proximité des logements du lieu de travail. Toutefois, le montant des loyers dans la région parisienne ainsi que les sommes demandées à la signature du bail, à titre d'avance et de caution, ne permettent pas aux agents prenant leur fonction de réaliser cet objectif. En ce qui concerne les logements appartenant à l'administration pénitentiaire, ils présentent des insuffisances tant quantitatives que qualitatives et leur occupation conduit bien souvent à la création de situations ni dignes ni responsabilisantes pour les personnels.

D'autres problèmes se font jour sur le reste du territoire national. La mise à disposition de logements par nécessité absolue de service - contrepartie des contraintes, pour un nombre restreint de fonctionnaires, ne pose pas de difficultés de principe, les seules à prendre en considération et non des moindres, sont les situations de ces logements à l'intérieur des enceintes des établissements et leur entretien courant.

En revanche la répartition des logements par utilité de service semble beaucoup moins claire. Il conviendrait donc d'établir quelles sont les fonctions qui permettent à leurs titulaires de bénéficier de telles attributions. Dans ces derniers devraient être inclus les personnels de direction dont le passage temporaire à l'administration centrale et dans les directions régionales s'inscrit dans un cursus normal de formation.

- Pour permettre, en région parisienne, de répondre aux besoins des jeunes agents célibataires ou séparés de leur famille, il faut pratiquer une politique de réservation de logements à des coûts raisonnables avec d'autres administrations pour éviter des phénomènes de ghetto ; des conventions peuvent être passées avec les municipalités

(régie immobilière de Paris par exemple) et les offices d'HLM, des négociations doivent être menées avec les services de logement des préfectures pour utiliser les contingents préfectoraux. Les dispositions introduites par le protocole d'accord du 8 Octobre 1988 relatives à des prêts aux jeunes agents pour payer les cautions sont à pérenniser. Cette action doit également bénéficier du soutien du fonds social urbain.

- Il faut rechercher systématiquement pour les personnels logés par nécessité absolue de service des logements en dehors des établissements pénitentiaires et pourvoir à leur entretien régulier.

V) LE SERVICE PUBLIC DE L'ORIENTATION PENALE ET DE L'INSERTION SOCIALE

La séparation actuelle existant au sein de l'administration pénitentiaire entre milieu ouvert et milieu fermé, pour ce qui concerne le travail social, se justifie de moins en moins, tout comme l'existence de deux corps différents de fonctionnaires.

Le travail social s'effectue de plus en plus tout au long de la chaîne pénale, des enquêtes rapides en amont, jusqu'au placement à l'extérieur en aval, modalité d'exécution de la peine privative de liberté nécessitant des liens étroits entre le milieu fermé et le milieu ouvert.

Avant de définir les lignes directrices de la nécessaire recomposition de ce secteur, il paraît intéressant de résumer les évolutions récentes.

1) le développement de l'action socio-éducative en milieu fermé

Les activités socio-éducatives en milieu fermé se sont considérablement développées depuis 1975 et ont beaucoup contribué à modifier la vie quotidienne dans les établissements, parallèlement aux autres améliorations de la vie en détention (accès aux médias, parloirs rapprochés, développement de la formation, ...).

Participant du décloisonnement de la prison, on a beaucoup fait appel, pour ces activités, à des partenaires et à des financements extérieurs au Ministère de la Justice.

Ces actions ont permis ainsi progressivement aux détenus d'exercer leur droit à la culture, aux sports, à la santé et on a facilité la formation et l'insertion sociale. Elles ont entraîné l'administration pénitentiaire dans une politique de partenariat extrêmement profitable. Les associations socio-culturelles se sont généralisées.

De manière générale, il convient de bien expliquer à tous les personnels les mesures socio-éducatives mises en oeuvre. Une concertation régulière doit s'organiser entre les intervenants extérieurs et ces personnels.

Les travailleurs sociaux ont à jouer un rôle essentiel d'intermédiaire entre les intervenants extérieurs et les surveillants, ne serait-ce que pour éviter les effets négatifs sur l'organisation de la vie des établissements des différentes activités .

Au niveau de l'organisation, les textes de 1979 puis de 1985 et 1987 ont précisé l'organisation des services socio-éducatifs en milieu fermé.

Au 1er Janvier 1988, 505 travailleurs sociaux (contre 451 en 1983) intervenaient dans les établissements pénitentiaires, dont 26 chefs de service, 279 assistants sociaux et 200 éducateurs. A cette date, 96 établissements comptaient 0 ou 1 travailleur social, les fonctionnaires ayant en charge en moyenne 150 détenus. Toutefois ces chiffres ne donnent pas la mesure exacte du travail demandé aux services socio-éducatif. Il faut pour la mesurer rappeler le nombre des personnes dont la prise en charge s'impose. Dans une année ce sont près de 90 000 personnes qui entrent en prison.

912 700 F ont été versés en 1988 à des associations intervenant en milieu fermé, et seulement 700 000 F mis à la disposition du service public.

Force est de constater que même en ne prenant en compte que le travail de base des services socio-éducatifs, c'est-à-dire le suivi individuel des détenus, le nombre des travailleurs sociaux se révèle très insuffisant.

2) la diversification du milieu ouvert

Les missions des comités de probation et d'assistance aux libérés (C.P.A.L.) ont connu des évolutions notables ces dernières années. Elle se sont diversifiées de manière décisive.

Au suivi des mesures traditionnelles, sursis avec mise à l'épreuve, libérations conditionnelles, accueil des sortants de prisons, se sont ajoutées de nouvelles tâches

se situant à d'autres stades de la procédure : travail d'intérêt général, contrôle judiciaire, enquêtes rapides.

Les méthodes de travail ont, elles aussi, évolué. Les C.P.A.L. ont développé une politique dynamique de partenariat avec le tissu local, notamment pour mieux résoudre les problèmes de formation, d'emploi, d'hébergement, de santé.

Il est intéressant d'observer que l'idée de faire accéder les détenus ou les sortants de prison aux dispositifs de droit commun est de mieux en mieux comprise. Cette évolution est indispensable pour les individus concernés, car elle favorise l'insertion, par rapport à nos concitoyens ensuite, car si le suivi, le soutien sont facilement admis, par contre, l'octroi d'avantages particuliers, logement, formation, emploi, spécialement réservés à des délinquants est à juste titre difficilement compris, particulièrement en période de crise.

Fin 1987, ce sont 98 000 personnes qui étaient prises en charge par le milieu ouvert dont 82 000 probationnaires. En termes de flux, cette population s'était élevée à 108 000 au cours de l'année 1987.

La comparaison des évolutions en terme de flux et de stocks, telle qu'elle ressort du tableau ci-dessous montre que le milieu ouvert évolue plus que ne pourrait le laisser supposer la masse des probationnaires.

	"Stock" au 31/12/86	"Flux" entrées en 1987	Taux de renouvellement
Probationnaires	73 822	34 762	0,47
Libérations conditionnelles	5 222	8 243	1,58
Travaux d'intérêt général	5 316	11 451	2,15
Contrôles judiciaires	767	1 499	1,95

Pour gérer cette population importante, les C.P.A.L. disposaient au 31 Décembre 1987 en tout et pour tout de 695 agents avec, pour chacun d'eux, en moyenne 141 dossiers à suivre.

La situation du secrétariat est très hétéroclite du fait de la confusion persistante entre celui des juges de l'application des peines et celui des comités ; le nombre d'agents est très insuffisant. Par ailleurs les tribunaux ne remplissent pas toujours leurs obligations.

Beaucoup de services ne disposent que d'un secrétariat à temps partiel !

Les moyens financiers mis à la disposition des comités s'élevaient en 1987 à 11.008.482 F.

Les comités fonctionnent, par ailleurs, sous le régime du décret de 1986 marqué d'une évolution favorable d'une structuration du service public. Cette évolution n'a pas levé toutes les ambiguïtés. Elle doit être accélérée.

3) Clarifier la place du secteur associatif

Le Ministère de la Justice a encouragé depuis plusieurs années la création d'associations et leur participation à l'exécution de missions judiciaires. Si, dans le domaine de l'aide aux victimes comme dans celui des interventions socio-culturelles en prison, on ne peut que souscrire sans réserve à cette politique, il n'en est pas de même pour ce qui concerne les enquêtes rapides et le contrôle judiciaire.

Certes, le service public doit appliquer ce que décide le législateur ou le pouvoir réglementaire. Encore faut-il lui en donner les moyens et, à partir de ce moment là, ne pas transiger sur la mise en oeuvre des priorités.

En 1988 ce sont 8.186.000 F qui ont été consacrés au soutien des associations de contrôle judiciaire et d'enquêtes rapides ; en outre, le comité de liaison des associations de contrôle judiciaire a perçu du Ministère une subvention de fonctionnement de 250 000 F ainsi qu'une aide de 586 100 F au titre de la mise en place des sessions de formation en matière de toxicomanie.

Le recours aux associations en ce domaine peut être très utile ; Il favorise le décloisonnement à l'intérieur du Ministère de la Justice, dans les juridictions, et vis à vis de l'extérieur. Il sensibilise l'environnement, permet de mobiliser des ressources complémentaires. Mais, cette politique devrait être mise en place au niveau local, en complément de l'action du service public, négocié avec lui et non directement pilotée du ministère car c'est un sentiment naturel de concurrence qui s'installe, ce qui nuit à la réalisation des objectifs. De telles structures, une fois des emplois permanents créés, avec des rémunérations parfois supérieures à celles du secteur public, sans exigence réglementaire de diplôme et de formation, doivent ensuite être constamment nourries de mesures pour maintenir l'emploi.

Le service public peut être également à même, si les orientations sont clairement définies, d'associer des bénévoles, des contrôleurs vacataires à l'exécution de ses missions. Une charte de l'association des bénévoles à la mise en oeuvre des mesures judiciaires devrait être élaborée.

Devront d'ailleurs être examinées les formes d'intervention de la justice, service public pénitentiaire et éducation surveillée, en direction des jeunes majeurs (18-21 ans). On comprend de moins en moins la nécessité de maintenir deux services publics, différents. A moyen terme, une direction unique de l'exécution pénale et de l'insertion devra être mise en place.

4) le deuxième pilier du service public pénitentiaire

A travers l'action des services socio-éducatifs en milieu fermé et des C.P.A.L. se dessinent aujourd'hui deux axes majeurs :

- contribution à la mise en oeuvre d'autres formes de sanction que la prison et à la limitation de la détention provisoire,
- participation à l'action générale d'insertion des personnes en difficulté, qu'il s'agisse des sortants de prison, pour lesquels le travail doit se faire dedans et dehors de manière coordonnée, ou des personnes pour qui est évitée la détention provisoire ou à qui est appliquée une sanction en milieu ouvert.

Il convient donc désormais de mettre en place un service unique regroupant les hommes et les moyens des services éducatifs en milieu fermé et ceux des C.P.A.L., pour construire le service public de l'orientation pénale et de l'insertion sociale (S.P.O.P.I.S), qui doit bénéficier d'une priorité dans l'affectation de moyens nouveaux.

La réforme de 1986 est, dans ce cadre, dépassée. Le service public de l'orientation pénale et de l'insertion sociale doit être un service à part entière de l'administration pénitentiaire. Il ne s'agit donc plus pour le juge de l'application des peines de diriger ou d'orienter un service du tribunal, mais comme les autres magistrats vis-à-vis de la prison, d'exercer une mission de contrôle sur le fonctionnement du service public pénitentiaire. L'instauration du service public de l'orientation pénale et de l'insertion sociale permettra au juge de l'application des peines d'assurer pleinement ses fonctions juridictionnelles relatives aux mesures d'individualisation et de jouer le rôle particulier qui est le sien au sein de la magistrature, dans le contrôle des établissements pénitentiaires.

Si les établissements publics sont créés comme il est souhaité dans ce rapport, un service public d'orientation pénale et d'insertion sociale pourra être mis en place au sein de chaque établissement public. Il regroupera dans la même zone territoriale les actuels services socio-éducatifs du milieu fermé et les C.P.A.L existants. Ils seront donc au nombre d'une soixantaine, certains étant infra-départementaux, d'autres supra-départementaux, ce qui semble préférable à une pure et simple départementalisation, tout en intégrant les objectifs poursuivis par la départementalisation, c'est-à-dire notamment l'adaptation à la décentralisation de l'action sociale.

Les services socio-éducatifs des maisons d'arrêt pourront former une seule antenne avec le ou les C.P.A.L. correspondants, dans laquelle les personnels n'auront plus d'affectation spécifique. Les services des établissements pour peines formeront eux des antennes propres.

Le budget du service sera alors discuté dans le cadre de l'établissement public, puis réparti entre les antennes. Un comité d'orientation pénale regroupant les juges de l'application des peines concernés, d'autres magistrats représentant le tribunal de grande instance, les chefs d'établissements, le chef du service de l'orientation pénale et de l'insertion sociale et les responsables d'antennes devra être mis en place auprès

de chaque établissement public pour coordonner les actions en ce domaine. C'est également au niveau des établissements publics que pourront être négociées les conventions avec les associations, de façon à donner plus de cohérence aux relations entre le service public et le secteur associatif.

Il conviendra toutefois que dans l'ensemble des établissements pénitentiaires, chacun des services construise un véritable projet qui puisse s'intégrer dans les différents projets des établissements correspondants, en permettant une évaluation de l'action et des cadres.

Les délégués régionaux à l'action socio-éducative (D.R.A.S.E.) conserveront leur rôle d'animation et de coordination au niveau régional et participeront à l'évaluation régulière de la mise en oeuvre des projets des services.

Une sous-direction de l'orientation pénale et de l'insertion sociale coordonnera l'ensemble au niveau national.

La mise en place de ces services devra également permettre la participation régulière des personnels de surveillance à l'exécution de tâches en milieu ouvert, contrôle judiciaire, suivi des travaux d'intérêt général, chantiers extérieurs. Ces personnels ignorent trop souvent le travail de prévention de la récidive effectué par les fonctionnaires du milieu ouvert. Durant leur période de formation, les élèves surveillants devront également suivre un stage en milieu ouvert.

5) développer les moyens

Avec la création des S.P.O.P.I.S se pose bien évidemment le problème des personnels. Il est proposé trois séries de mesures :

- la création d'un corps unique d'agents d'insertion du service public pénitentiaire comprenant deux grades, agent d'insertion et chef de service, recrutés par concours sur titres avec une formation d'adaptation à l'emploi de six mois.

- Le débouché pour les cadres de direction s'effectuera alors dans le corps des directeurs des services extérieurs où, d'ores et déjà, pourront être progressivement intégrés les DRASE, les directeurs de probation, les chefs des plus

importants services socio-éducatifs en milieu fermé. Il est proposé à cet égard de transformer de manière pyramidée, 90 emplois (62 chefs de services dans les établissements publics, 14 D.R.A.S.E., 14 chefs d'antennes importantes).

- Un renforcement de leur nombre : Il est proposé de recruter un nombre significatif de travailleurs sociaux au cours des prochaines années et d'augmenter en conséquence et parallèlement les moyens financiers des services. Il est honteux que la France continue à ne disposer que d'un nombre de travailleurs sociaux relevant du service public pénitentiaire à peine équivalent à celui du Grand Londres. Il faut savoir ce que l'on veut, ou le développement de l'incarcération ou le développement d'autres formes de sanctions.

Les contractuels actuellement employés devront être titularisés.

Concernant le plan de renforcement des effectifs du personnel administratif proposé par ailleurs, il paraît nécessaire d'en affecter un nombre appréciable aux services d'orientation pénale et d'insertion sociale.

C O N C L U S I O N

L'objet et les orientations de la politique pénale doivent être périodiquement redéfinis.

Ces redéfinitions se font au gré de tensions, de grèves, de révoltes. Les réformes vont dans un sens humanitaire ou répressif. Le chaos est un peu la règle, tant nos audaces ou nos effrois emportent la raison qui devrait commander à un domaine si sensible.

Dans ce rapport, conclusion de la mission confiée par Monsieur le Premier Ministre et Monsieur le Garde des Sceaux, l'auteur s'est imposé de prendre l'administration pénitentiaire dans l'état où celle-ci se trouve sans chercher à dégager des responsabilités passées.

Ce n'est pas faute de mémoire, c'est par un souci de pragmatisme, envie de construire un avenir dégagé des polémiques politiciennes.

Cette démarche impose de poser la question à la société française, quel avenir pour le service pénitentiaire ? Cette question vaut d'ailleurs pour toute l'Europe. Son acuité est d'autant plus grande que tout se mesure à l'aune de la gestion. Nombre de surveillants, nombre de détenus, coût de la place de prison. Toutes questions importantes dont il est fait abondamment état dans ce rapport. Mais la vraie question est celle de l'organisation du service pénitentiaire pour qu'il puisse répondre à cet enjeu principal, faire que la conclusion du parcours pénitentiaire soit la non-récidive.

Le présent rapport fait un pari sur la capacité de réforme des acteurs de l'institution, de leur rassemblement autour d'un projet global, compris par toute la population, faisant appel à une responsabilisation à tous les niveaux d'une administration outrancièrement bureaucratique.

Prendra fin le temps de la méconnaissance, des suspensions, de l'inconscience à mettre des individus sans discernement dans des oubliettes.

ANNEXE 1

LISTE DES PROPOSITIONS

**100 MESURES POUR LA MODERNISATION
DU SERVICE PUBLIC PENITENTIAIRE**

POLITIQUE PENALE

Proposition n° 1

Donner au tribunal la possibilité de prononcer la peine de travail d'intérêt général en l'absence du prévenu

Proposition n° 2

Donner au juge de l'application des peines la possibilité de transformer en travail d'intérêt général une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à un an.

Proposition n° 3.

Instaurer un système de numéris clausus lié à la mise en oeuvre du dispositif de surveillance électronique des personnes qui devra faire l'objet d'une étude spécifique.

Proposition n° 4

Créer auprès de chaque tribunal de grande instance un "groupe d'analyse des moyens d'exécution pénale". (Cellule de suivi permanent du volume des places et mesures comprenant le président du tribunal de grande instance, le procureur de la République, le directeur de la maison d'arrêt, des responsables du milieu ouvert et de l'éducation surveillée.)

Proposition n° 5

Transformer la réduction de peine ordinaire en crédit de peine, calculé dès l'écrou et remis en cause en cas d'incident.

Proposition n° 6

Porter à trois mois la durée maximale de la réduction de peine supplémentaire sans distinction entre délinquants primaires et récidivistes

Proposition n° 7

Confier au Juge de l'application des Peines, la compétence relative aux libérations conditionnelles pour les peines inférieures à cinq ans, et à une formation juridictionnelle collégiale, la décision pour les peines plus longues.

Proposition n° 8

Supprimer la contrainte par corps.

UN PROJET POUR LE SERVICE PUBLIC PENITENTIAIRE

Proposition n° 9

Renforcer la place du personnel de surveillance dans les commissions de l'application des peines (présence de deux ou trois surveillants dont la participation est inscrite dans le tableau de service).

Proposition n° 10

Instaurer la présentation par les chefs d'établissements et de services pénitentiaires d'un rapport périodique.

Proposition n° 11

Supprimer sept établissements du programme "13 000", transférer les crédits d'investissement sur des marchés de restructuration, utiliser les crédits de fonctionnement à la mise en oeuvre des diverses mesures proposées.

Proposition n° 12

Réaliser un plan précis de fermeture des établissements les plus vétustes ou de leur transformation en centres de semi-liberté.

Proposition n° 13

Mettre en oeuvre un plan de rénovation et de restructuration des établissements existants

Proposition n° 14

Réaliser un plan décennal de constructions neuves avec priorité absolue pour les D.O.M.

Proposition n° 15

Mettre en oeuvre un programme pour le logement des personnels

Proposition n° 16

Réaliser un programme de création de lieux d'accueil pour les familles

Proposition n° 17

Elargir la composition de la commission de surveillance et modifier son fonctionnement :

- Présence de plusieurs élus et d'un membre du conseil départemental de prévention de la délinquance.
- Création d'une commission permanente
- Avis circonstancié sur le rapport annuel d'activité du chef d'établissement

Proposition n° 18

Réviser la composition du conseil d'administration des associations socio-culturelles et développer des groupements d'intérêt public pour promouvoir les activités culturelles, sportives et de loisirs dans les grands établissements.

Proposition n° 19

Rénover le conseil supérieur de l'administration pénitentiaire (CSAP) (composition allégée et diversifiée, fonctionnement amélioré).

Proposition n° 20

Développer une coopération avec le Conseil National des Villes et la Délégation Interministérielle à la Ville afin de mieux intégrer la prison dans la cité.

Proposition n° 21

Créer une cellule communication à l'administration centrale

Proposition n° 22

Créer un magazine bimestriel adressé à tous les personnels à leur domicile et réaliser un journal télévisé bimestriel.

Proposition n° 23

Remettre à tous les personnels un guide pratique regroupant les textes légaux et réglementaires concernant l'administration pénitentiaire, les règles européennes, les dispositions du code de procédure pénale, celles du statut spécial.

Proposition n° 24

Créer un service minitel donnant l'ensemble des informations intéressant le personnel (statut, rémunération, carrière, concours, droits sociaux, etc...) et mettre à disposition un numéro vert.

Proposition n° 25

Constituer un groupe de conseillers scientifiques auprès du directeur de l'administration pénitentiaire (groupe d'évaluation stratégique de l'administration pénitentiaire, GESAP)

Proposition n° 26

Elaborer un projet par établissement définissant clairement les objectifs et les moyens pour le mettre en oeuvre.

Proposition n° 27

Mettre en place des établissements publics nationaux dotés de la personnalité morale, comprenant, à côté du conseil d'administration, un comité de gestion réunissant les chefs d'établissements concernés et le responsable du service de l'orientation pénale et de l'insertion sociale.

Proposition n° 28

Déconcentrer les compétences au bénéfice de la direction régionale (rôle accru pour la notation, l'avancement, la mutation, la discipline des agents, la gestion économique et financière, la gestion de la population pénale et la politique d'insertion, la politique d'équipement et de maintenance avec et par la régionalisation des concours.)

Proposition n° 29

Créer quatre régions supplémentaires :

- Centre
- Normandie
- Picardie-Champagne-Ardennes
- Outre-Mer

Proposition n° 30

Nommer des délégués départementaux chargés de représenter le directeur de l'administration pénitentiaire dans le département.

Proposition n° 31

Restructurer l'administration centrale par :

- la création d'un poste d'adjoint au directeur de l'administration pénitentiaire
- la création de deux sous-directions nouvelles et le renforcement de l'encadrement
- l'intégration de la DREP dans l'administration pénitentiaire.

Proposition n° 32

Rattacher l'inspection de l'administration pénitentiaire à l'inspection générale des services judiciaires, comprenant davantage de personnels pénitentiaires.

Proposition n° 33

Transformer la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP) en établissement public industriel et commercial.

Proposition n° 34

Développer une informatisation rationnelle, souple et facile à mettre en oeuvre.

UNE POLITIQUE DE RENOUVEAU SOCIAL

Proposition n° 35

Remplacer les appellations "surveillant" par celle "d'agent de justice" - "premier surveillant" par "premier agent de justice" - "surveillant-chef" par "officier de justice".

Proposition n° 36

Renforcer la formation initiale des personnels de surveillance par l'enrichissement des matières enseignées, des stages effectués et par l'allongement de sa durée portée à huit mois.

Proposition n° 37

Transformer l'école nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) en établissement public ; diversifier son corps enseignant, élargissement du conseil scientifique.

Proposition n° 38

Instituer des formations obligatoires d'adaptation à l'emploi à l'issue de l'examen de "premier surveillant" et de "surveillant chef", ainsi que pour tout personnel, avant la prise d'un poste de responsabilité.

Proposition n° 39

Remplacer le tableau d'avancement de surveillant chef par un examen professionnel.

Proposition n° 40

Instaurer une semaine obligatoire minimum, de formation continue tous les trois ans pour tous les personnels et mise en oeuvre de formations continues décentralisées et régionalisées.

Proposition n° 41

Renforcer le nombre des formateurs et recourir parallèlement aux formations dispensées dans les instituts publics ou privés.

Proposition n° 42

Créer un cycle supérieur de management pénitentiaire.

VII

Proposition n° 43

Elaborer systématiquement un bilan de la situation de l'établissement lors de la prise de fonction par le nouveau chef d'établissement.

Proposition n° 44

Introduction d'une politique d'intéressement par la mise en place d'un système de prime de responsabilité et d'objectifs.

Proposition n° 45

Transformer l'emploi de directeur régional en grade de contrôleur général - créer une vingtaine de poste de contrôleurs généraux - créer trois emplois hors échelle B d'inspecteur de l'administration pénitentiaire.

Proposition n° 46

Mettre en place un groupe témoin de chefs d'établissement auprès du directeur de l'administration pénitentiaire ; instaurer une "session-bilan" annuelle.

Proposition n° 47

Elargir le corps de direction par une diversification des recrutements :

- concours externe des sous-directeurs
- promotion interne des autres personnels (surveillants, socio-éducatif, administratif, technique).
- Extinction corollaire de l'emploi de chef de maison d'arrêt.

Proposition n° 48

Créer auprès de tous les chefs d'établissement un poste d'adjoint (du niveau au moins de surveillant-chef).

Proposition n° 49

Mettre en place un système d'intéressement collectif.

Proposition n° 50

Rétablir le système de durée minimum et maximum de présence à chaque échelon dans chaque poste.

Proposition n° 51

Créer dans chaque établissement, une commission hygiène et sécurité et, auprès de chaque établissement public, un comité technique paritaire .

VIII

Proposition n° 52

Remplacer les réunions de synthèse par un conseil d'orientation local.

Proposition n° 53

Créer un groupe consultatif avant chaque projet de restructuration ou de construction neuve.

Proposition n° 54

Créer un gradé-information

Proposition n° 55

Planifier un renforcement des effectifs du personnel de surveillance , des personnels techniques, des membres du personnel administratif , des infirmières, de travailleurs sociaux, et recruter des psychologues.

Proposition n° 56

Créer le service national dans l'administration pénitentiaire : 1800 auxiliaires.

Proposition n° 57

Réviser les indices terminaux de premiers surveillants et de surveillants-chefs.

Proposition n° 58

- Réaménager la grille indiciaire du personnel technique.
- Echelons terminaux des chefs de travaux identiques à ceux des surveillants-chefs.
- Grille des instructeurs techniques identique à celle des actuels professeurs.
- Grille des professeurs identiques à celle des professeurs de l'éducation surveillée.

Proposition n° 59

Transformer le régime indemnitaire du personnel administratif en indemnité de sujétion spéciale.

Proposition n° 60

Refondre la grille indiciaire du personnel administratif après étude par un cabinet spécialisé et un groupe de travail ad hoc.

Proposition n° 61

Reprise par l'administration pénitentiaire de la gestion des assistants sociaux et des infirmières et fusion des assistants sociaux et des éducateurs dans un corps unique.

Proposition n° 62

Octroyer aux infirmiers et infirmières l'indemnité de sujétion spéciale.

Proposition n° 63

Refondre et enrichir la grille de notation des personnels pour se rapprocher de celle des éducateurs, instaurer un entretien d'évaluation préalable à la notation.

Proposition n° 64

- Afficher les postes proposés lors des mutations et les bénéficiaires.
- Préparer les arrêtés de mutation quelques mois avant leur réalisation effective.

Proposition n° 65

Instaurer un système d'avance au niveau des établissements pour le remboursement plus rapide des frais professionnels des agents et le paiement des heures supplémentaires.

Proposition n° 66

Etablir des fiches de paie plus claires et plus détaillées.

Proposition n° 67

Elaborer une gestion prévisionnelle des effectifs permettant un remplacement immédiat poste pour poste.

Proposition n° 68

Notifier par écrit à chaque agent toute mesure le concernant.

Proposition n° 69

Elaborer un bilan social annuel.

Proposition n° 70

Rattacher fonctionnellement les surveillants spécialisés au service dont leur activité relève. Notation conjointe par les responsables de ces services.

Proposition n° 71

Mettre en oeuvre une concertation interministérielle pour développer les détachements ou les mises à disposition du personnel pénitentiaire dans d'autres administrations.

Proposition n° 72

Créer un groupe de travail en vue d'étudier à la fois le problème des cotisations pour pension et l'adaptation du régime des retraites en tenant compte de l'âge moyen d'entrée en fonction des surveillants.

Proposition n° 73

Supprimer ou aménager certaines dispositions du statut spécial (articles 81, 82, 85, 94), et modifier les articles 237 et 283 du code pénal prévoyant des sanctions pénales pour négligence en cas d'évasion de détenu.

Proposition n° 74

Rappeler solennellement les exigences du statut spécial au cours d'un regroupement des promotions à l'ENAP.

**AMELIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL
ET DE VIE DES PERSONNELS**

Proposition n° 75

Allonger la journée de détention.

Proposition n° 76

Faire participer les surveillants aux séances d'explication du règlement intérieur aux détenus.

Proposition n° 77

Responsabiliser le personnel de surveillance par rapport à un nombre restreint et identifié de détenus.

Proposition n° 78

Modifier le fonctionnement des associations socio-culturelles pour favoriser l'expression contrôlée des détenus.

Proposition n° 79

Réfléchir en concertation avec le personnel au maintien dans les établissements pour peines des relations affectives et sexuelles des détenus.

Proposition n° 80

Mieux définir les faits constituant des infractions disciplinaires et informer la population pénale et les personnels.

Proposition n° 81

Attribuer des matériels modernes, notamment en moyen de communication (installation de tels matériels dans les véhicules permettant des liaisons avec l'établissement pénitentiaire et les services de police et de gendarmerie).

Proposition n° 82

Transformer la brigade de sécurité pénitentiaire en unité de conseil en sécurité.

Proposition n° 83

Systematiser la présence d'un gradé la nuit dans tous les établissements.

Proposition n° 84

Constituer dans chaque établissement, au sein du conseil d'orientation local, un groupe d'étude sur l'analyse des risques et les notions de dangerosité.

Proposition n° 85

Porter à la connaissance des agents, les grandes lignes de défense et d'intervention de l'établissement ainsi que la conduite à tenir en cas de difficulté et élaborer les cahiers techniques de sécurité par établissement, et par bâtiment gérés par le personnel technique.

Proposition n° 86

Adapter les uniformes tant aux demandes du personnel, qu'aux conditions climatiques locales.

Proposition n° 87

Instaurer un service à mi-nuit dans tous les établissements.

Proposition n° 88

Planifier les services des agents au mois, voire au trimestre ou à l'année avec instauration possible des horaires variables pour tenir compte des saisons et des spécificités climatiques.

Proposition n° 89

Modifier les rythmes de travail en alternant les périodes plus longues de travail le matin, l'après-midi ou la nuit.

Proposition n° 90

Systématiser un bilan annuel de santé pour tous les agents et favoriser des consultations psychologiques par le biais de conventionnement, information permanente sur l'hygiène, les maladies contagieuses (SIDA) et sur les toxicomanies inscrites dans un dispositif de droit commun et dispensée par des personnes extérieures à l'institution.

Proposition n° 91

Supprimer dans les mess la vente de l'alcool, à l'exception de la bière et du vin aux heures des repas.

Proposition n° 92

Constituer un service social du personnel.

Proposition n° 93

Déterminer des fonctions permettant de bénéficier de logements par utilité de service.

Proposition n° 94

Prévoir des conventions de réservation de logement avec les municipalités et les offices d'HLM; négocier avec les préfectures pour utiliser les contingents préfectoraux et pérenniser les dispositions relatives aux prêts accordés aux jeunes agents.

Proposition n° 95

Rechercher des logements à l'extérieur des établissements pénitentiaires pour les personnels logés par nécessité absolue de service.

**LE SERVICE PUBLIC DE L'ORIENTATION PENALE
ET DE L'INSERTION SOCIALE**

Proposition n° 96

Créer un Service Public d'Orientation Pénale et d'Insertion Sociale (SPOPIS).

Proposition n° 97

Elaborer une charte des bénévoles associés à la mise en oeuvre des mesures judiciaires.

Proposition n° 98

Etudier à terme, la fusion de l'éducation surveillée et de l'administration pénitentiaire en une direction de l'exécution pénale et de l'insertion.

Proposition n° 99

Créer un comité d'orientation pénale et d'insertion sociale auprès de chaque établissement public.

Proposition n° 100

Créer un corps unique d'agents d'insertion du service public pénitentiaire, comprenant deux grades, recrutés par concours sur titre et titularisation des contractuels actuellement employés.

ANNEXE 2

SUIVI DU

PROTOCOLE D'ACCORD DU 8 OCTOBRE 1988

Conformément aux engagements pris par le rapporteur la présente annexe établit le bilan au 1 février 1989 de l'application des dispositions du protocole d'accord signé entre le gouvernement et les organisations syndicales le 8 octobre 1988.

Les crédits nécessaires à l'application du protocole ont été ouverts, en ce qui concerne le point 2, par le collectif budgétaire 1988 et, pour le reste, par un amendement gouvernemental au projet de loi de finances pour 1989.

Point 1 : renforcement des effectifs

Un renforcement des effectifs dès le début de l'année 1989 par recrutement de 420 agents ainsi décomposé : 350 emplois de surveillance, 50 emplois de personnels administratifs, 20 emplois de personnels techniques.

350 surveillants ont été recrutés dans le cadre de la 122 promotion ils entreront à l'E.N.A.P le 20 février.

Les 50 personnels administratifs et les 20 agents techniques seront recrutés dans le courant de l'année 1989 selon le calendrier des concours propres à chaque corps.

Point 2 : amélioration des conditions de vie et de travail (40 MF)

Affectation de crédits supplémentaires à hauteur de 40 millions de francs pour l'amélioration des conditions de travail des personnels incluant un effort particulier en faveur du logement des jeunes agent.

Cette mesure s'inscrit dans le cadre d'un programme triennal d'un montant total de 100 millions de francs pour l'amélioration des conditions de travail des personnels incluant un effort particulier en faveur du logement des jeunes agents.

L'ensemble des propositions de travaux élaborés dans les directions régionales ont été étudiés par l'administration centrale. Un premier choix a été opéré, il sera soumis à l'avis des organisations syndicales à l'occasion du prochain comité technique paritaire.

Les principaux projets peuvent être, à la date d'aujourd'hui, classés selon le type des opérations, de la façon suivante :

- Hébergement des stagiaires	11,1 millions
- Aménagement des locaux de service	9,9 millions
- Aménagement d'aires et de locaux d'activités sportives	5,6 millions
- Aménagement de locaux administratifs	3,4 millions
- Aménagement de postes de travail	3,4 millions
- Equipements de liaison et de communication	2,2 millions

Les propositions pour 1990 et 1991 (30 millions chaque année) seront arrêtées au cours du printemps.

A ces investissements, il convient d'ajouter 2 millions qui seront mis, sous forme de prêts sans intérêt, à la disposition de jeunes agents cherchant à se loger en région parisienne.

A cette fin, une convention entre l'administration pénitentiaire et la mutuelle du ministère de la justice a d'ores et déjà été signée.

Les modalités pratiques d'obtention de ces prêts sans intérêt feront l'objet très prochainement d'une large publicité.

Point 3 : réduction d'un an de la durée du premier échelon du grade de surveillant, dans des conditions similaires à celles de la police nationale

Le décret nécessaire pour cette amélioration statutaire est rédigée. Il a été transmis pour avis aux ministères des finances et à celui de la fonction publique.

Ces deux départements ministériels ont donné leur accord sur la rédaction du texte qui sera soumis aux organisations syndicales lors d'un prochain comité technique paritaire ministériel, avant d'être transmis pour avis au Conseil d'Etat.

Point 4 : augmentation du taux de l'indemnité de sujétion spéciale

Un point sera acquis en 1989 ; un second ajustement d'un point sera accordé en 1990 selon le taux moyen dont bénéficient les personnels de police.

La rédaction du décret pour le point 1989 a été approuvée par les différents ministères concernés. Il est en cours de signature.

Point 5 : augmentation de 25% de l'indemnité de responsabilité

Augmentation de 25% de l'indemnité de responsabilité des chefs de maison d'arrêt et extension de celle-ci aux surveillants-chefs et premiers-surveillants assurant l'intérim de chef d'établissement, au prorata de la période de remplacement.

Une indemnité d'un montant de 100 francs sera attribuée aux surveillant-chef exerçant les fonctions de chef de détention ou d'adjoint de chef d'établissement.

Un décret et un arrêté ont été approuvés par les différents ministères concernés et sont en cours de signature.

Point 6 : création d'un échelon supplémentaire

Les surveillants principaux pourront accéder à un échelon fonctionnel correspondant à l'indice nouveau majoré 398.

Le décret nécessaire pour cette amélioration statutaire est rédigé. Il a été transmis pour avis aux ministères des finances et à celui de la fonction publique.

Ces deux départements ministériels ont donné leur accord sur la rédaction du texte qui sera soumis aux organisations syndicales lors d'un prochain comité technique paritaire ministériel, avant d'être transmis pour avis au conseil d'Etat.

Point 7 : amélioration du régime indemnitaire des personnels administratifs

Permettant de porter en 1989 le montant global des indemnités à un pourcentage équivalent à 15% du traitement brut.

La rédaction des deux décrets et des deux arrêtés a été approuvée par les différents ministères concernés. Les textes sont donc en cours de signature.

Point 8 : augmentation de la prime de nuit

La prime de surveillance de nuit sera portée en 1989 à 30 francs.

L'arrêté a été approuvé par les différents ministères concernés, il est en cours de signature.

Point 9 : augmentation de l'indemnité horaire pour dimanche et jours fériés

L'indemnité horaire pour travail du dimanche et des jours fériés sera portée en 1989 à 13,33 francs.

L'arrêté a été approuvé par les différents ministères concernés, il est en cours de signature.

L'ensemble de ces textes quelles que soient leurs dates de signature s'appliqueront de manière rétroactive à compter du 1 février 1989.

Point 10 : Enfin la revendication portant sur l'abaissement à 50 ans de l'âge de la retraite sera examinée selon les modalités prévues dans l'annexe jointe.

Conformément à la mission qui a été fixée, Monsieur BONNEMAISON remettra au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, dans un délai de trois mois, un rapport sur le statut, la formation, les conditions de vie et de travail des personnels de l'administration pénitentiaire.

Les parties prenantes à l'accord, prenant acte des dispositions ci-dessus, appellent, chacune en ce qui la concerne au rétablissement du fonctionnement normal du service public pénitentiaire.

Ce point est examiné dans le présent rapport.

ANNEXE 3

TRAVAUX DE LA MISSION

Les travaux de la mission confiée à Monsieur Gilbert BONNEMAISON, auxquels ont participé :

- Mme Mireille IMBERT-QUARETTA
- M. Jean-Pierre BLOCH
- M. Patrice GAQUIERE
- M. Jean-Pierre PILLON
- M. Bruno ROMOLI

étaient coordonnés par M. Philippe YVIN.

Ont également apporté leur collaboration à la mission :

- Messieurs Alain BLANC, Jean DAERON, Philippe MAZUET, Michel MARCUS.
- Madame Marie-Annick BERTONA, Mademoiselle Armelle EVANGELAIRE.

Le rapporteur remercie tous les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire qui lui ont apporté leur concours.

LISTE DES AUDITIONS

- M. CASADAMONT Chargé d'étude au service des études et de l'organisation de l'administration pénitentiaire
- M. COURTINE Maître de conférence à l'Université de Nancy 1
- M. ERLICH Conseiller technique et pédagogique au Ministère de la Jeunesse et des Sports
- M. ELADARI Délégué à la réalisation des établissements pénitentiaires
- M. ERBES Inspecteur général de l'administration
- Mme. EZRATTY Première Présidente de la Cour d'Appel de Paris
- Mme. FAUGERON et M. LE BOULAIRE Chercheurs au Centre d'Etudes Sociologiques sur le droit et les institutions pénales (C.E.S.D.I.P.)
- M. FAVARD Premier Vice-Président du Tribunal de Grande Instance de Paris
- M. GUIDAIS Proviseur du lycée de la région pénitentiaire de Paris
- M. JOUYS et Mme. BROSSY-PATIN Vice-Président et Secrétaire Général de l'Association Nationale des juges de l'application des peines
- M. LAMOTHE Médecin-Chef du Service médico-psychologique régional des prisons de Lyon
- M. LAZARUS Chargé de mission à l'Institut de l'Enfance et de la Famille
- MM. PONCHON et LEVENE Responsables du "Secours Catholique"
- M. ROBERT Directeur du C.E.S.D.I.P.

- Mme. SASSIER Directrice du Comité de Probation et d'Assistance aux libérés de Paris
- M. SOULIER Professeur de droit à l'Université d'Amiens
- M. TALENDIER Membre du Conseil Economique et Social
- M. TOURNIER Chercheur au CESDIP
- Les représentants des entreprises lauréates du programme "prisons nouvelles" (DUMEZ, SOGEP, SPIE, GTM)