



NOTE DE SYNTHESE

DE M. ALAIN MINC, INSPECTEUR DES FINANCES,

SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

~~SECRET~~
~~SECRET~~



NI 1390
(1)

NOTE DE SYNTHESE

DE M. ALAIN MINC, INSPECTEUR DES FINANCES,

SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

343.81
INS



AVANT PROPOS

INTRODUCTION

I - LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT

- A. Une planification peu représentative des besoins de l'administration centrale
- B. Une programmation d'une efficacité inégale
- C. Un financement instable
- C. Une dévolution inadéquate des responsabilités
- E. Une conduite des opérations incertaine

II - LA GESTION ECONOMIQUE

- A. Une procédure budgétaire imprécise
- B. Un contrôle des dépenses insuffisant
- C. Une politique d'achats inexistante
- D. Deux cas particuliers de "non gestion" : Casabianda et les crédits du milieu ouvert

III - LA GESTION DU PERSONNEL

- A. L'insuffisance des effectifs
- B. Une répartition souvent incohérente
- C. Des principes d'affectation inadaptés
- D. Aucune évaluation méthodique des besoins
- E. Une intervention secondaire des échelons décentralisés

IV - LA GESTION PENITENTIAIRE

- A. Une affectation partiellement aléatoire des détenus
- B. Un suivi insuffisant de la population pénale
- C. Les difficultés de gestion du travail pénal
- D. Les incertitudes dans la gestion du milieu ouvert

V - PROPOSITIONS D'ACTION

- A. Les mesures de redressement : propositions n° 1 à 16
- B. Une nouvelle conception de la gestion

CONCLUSION

ANNEXE : Liste des rapports d'enquête

AVANT PROPOS

L'Inspection générale des Finances a effectué, de novembre à février 1978, une enquête sur le fonctionnement de l'administration pénitentiaire. Cette mission a réuni trois Inspecteurs des Finances (MM. MINC, LEMHOR, BLAYAU), un Inspecteur des Affaires Sociales (M. LAROQUE), un Elève commissaire contrôleur des Assurances (M. BOUCHAERT) (1). Leurs investigations les ont amenés à intervenir dans plusieurs services de l'administration centrale, dans deux établissements autonomes (Fleury-Mérogis et Fresnes), dans trois directions régionales (Bordeaux, Marseille, Strasbourg), ainsi que dans de nombreux établissements non autonomes qui en dépendent. L'enquête ayant été réalisée à la demande du Directeur de l'administration pénitentiaire, la mission a jugé préférable de faire porter ses travaux sur les principaux problèmes de cette administration, sans privilégier à l'excès l'analyse budgétaire et économique. Exception faite pour le centre pénitentiaire de Casabianda, il n'a été procédé ni à des arrêtés de caisse, ni à des vérifications comptables.

./...

(1) La liste des rapports d'enquête est fournie en annexe.

INTRODUCTION

L'univers carcéral cristallise les interrogations qu'une société porte sur elle-même. Lieu où se jouent pour les uns la rédemption et le châtement, où s'exercent pour les autres l'injustice et l'aliénation, la prison devient un concept artificiel, éthéré, une sorte d'incarnation platonique sans substance, ni épaisseur. D'où le malaise fondamental d'une administration pénitentiaire : en charge d'une gestion, avec son cortège de difficultés quotidiennes et souvent ténues, elle est perçue en fonction de réflexes quasi-mythologiques. Or la prison est une machine compliquée, dont les dysfonctionnements ne s'identifient ni à une volonté explicite, ni à un dessein camouflé, ni à un effet pervers des principes législatifs qui en assurent le fondement. La gestion pénitentiaire pèse souvent davantage que la politique carcérale : elle secrète la réalité concrète et immédiate de la prison, plus qu'aucun "discours" sur la répression ; mais elle le fait dans un contexte difficile.

L'administration pénitentiaire souffre du discrédit que suscitent ses "administrés". Les préjugés de la société à l'égard des prisonniers se transforment spontanément en préjugés de l'administration à l'égard du domaine pénitentiaire ; ils se sont longtemps manifestés de la façon la plus brutale dont s'expriment, administrativement, l'éloignement ou l'hostilité : par le manque de moyens. C'est certes un comportement passé mais ses effets sont encore visibles : l'effort de construction n'a pas suffi pour réhabiliter un parc immobilier qui comporte encore de nombreux bâtiments historiques et lépreux ; l'accroissement des crédits de fonctionnement - de 30 à 58 % suivant les chapitres entre 1973 et 1978 - n'a pas effacé le manque de moyens ; l'effort de recrutement, surtout depuis 1974 (de 9800 agents au 1er janvier 1974 l'effectif est passé à 11600 au 1er janvier 1979) n'a pas permis d'assurer à la fois la sécurité des établissements et la réinsertion sociale des détenus. La pénurie ne se mesure pas avec précision ; elle se constate. Les séquelles du passé pèseront longtemps sur l'administration pénitentiaire, surtout à une époque où l'effectif des détenus ne cesse de s'accroître (30 000 en 1973 ; 34 000 en 1978).

./...

L'INFORMATION

Mais la pénurie est aussi une école de rigueur. Plus les moyens sont faibles, plus la gestion se doit d'être précise. Ce n'est pas aujourd'hui le cas. La politique d'investissement est souvent nonchalante, ce qui rend mal compte des urgences. La gestion économique est entachée de laisser aller : procédures budgétaires imprécises ; contrôle des dépenses insuffisant ; politique d'achats inexistante. Quant à la gestion du personnel et des détenus, elle fait, elle aussi, une trop grande place à l'incertitude et à l'imprécision.

La sévérité du diagnostic dessine en "creux", dans chacun de ces secteurs, les voies du redressement. Mais, au delà des premières mesures, celui-ci exige que cette administration dispose enfin d'un instrument de gestion. Ses techniques sont vétustes : elles correspondent à celles qu'employaient, il y a vingt ou trente ans, de grands services comme la Direction générale des Impôts. La modernisation de l'administration pénitentiaire passe par son informatisation : toutes ses procédures, longues et répétitives, y conduisent. Ceci définit le "contrat" qu'il convient de passer avec le Directeur de l'administration pénitentiaire : une accentuation de l'effort de redressement qu'il a entrepris depuis un an, en échange d'un outil informatique à la mesure de ses besoins.

I LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT

Assurée à la fois par la Direction de l'administration pénitentiaire et le service de l'administration générale et de l'équipement (SAGE) en fonction d'une répartition de compétences complexe et souvent obscure, la politique d'investissement n'est pas conduite avec la rigueur qu'exigent l'ampleur et la difficulté des travaux à mener : la planification ne reflète pas les objectifs de l'administration pénitentiaire ; la programmation est d'une efficacité inégale ; les mécanismes budgétaires rendent instables les financements ; la dévolution des responsabilités entre maître d'ouvrage et maître d'oeuvre paraît fluctuante ; la conduite des opérations, comme le montre l'exemple de Bois d'Arcy, peut prêter à contestation. L'absence de responsables clairement définis est à l'origine de la plupart des défaillances : l'administration pénitentiaire sait ce qu'elle veut, mais n'a ni les pouvoirs, ni les moyens de sa politique ; le SAGE a les structures qui lui permettraient de conduire la politique d'investissement, mais n'a de l'action pénitentiaire qu'une vision lointaine, indifférente et parfois erronée.

A. Une planification peu représentative des besoins de l'administration centrale

Les équipements pénitentiaires sont apparus, pour la première fois, dans le VII^e Plan sous forme d'un programme d'action prioritaire ("PAP"). Celui-ci a été élaboré par le bureau du plan du SAGE dont les préoccupations ont toujours été fondamentalement orientées vers le milieu ouvert, de sorte que le document prévoit exclusivement la création de centres de semi liberté et de loyers d'hébergement. Cet objectif est en totale contradiction avec la priorité qu'est pour l'administration pénitentiaire la résorption du déficit de places dans les établissements pour peines ; dans ces conditions, forte de la confirmation que lui apporte la faible occupation des centres de semi liberté, celle-ci ne manifeste pas une diligence particulière pour exécuter le "PAP".

B. Une programmation d'une efficacité inégale

Les constructions nouvelles et les opérations importantes de rénovation sont suivies par l'administration centrale ; les autres interventions, nombreuses mais de faible montant relèvent des directions régionales.

La programmation des nouveaux établissements dépend, au départ, des possibilités d'acquisition de terrains. Or les réticences de la population, l'opposition des élus, mais aussi la complexité des contraintes techniques font de la politique foncière un exercice difficile : sur les douze terrains en stock, acquis de 1965 à 1975, deux seulement sont utilisables, de sorte que les travaux d'équipement risquent d'être retardés. En fait, c'est seulement depuis l'été 1978 que l'administration pénitentiaire a entamé une action suivie de prospection dans le domaine foncier.

Au niveau régional, la plupart des opérations correspondent à des travaux d'entretien courant et non à des investissements ; ainsi, sur les programmes d'équipement 1978 des régions de Paris et de Lille, seuls 25 % des crédits ont été utilisés pour investir, au sens propre du terme. De plus, les prévisions de dépenses sont de médiocre qualité, du fait de l'insuffisante qualification du personnel technique et de l'absence d'un inventaire patrimonial qui permette d'apprécier la vétusté des immeubles et des équipements.

C. Un financement instable

Les investissements sont financés par des crédits de droit commun, ainsi que des fonds de concours. Mais les dotations annuelles sont irrégulières (du simple au double) du fait de l'instabilité des autorisations de programme et du caractère occasionnel de certains financements, ce qui rend précaire toute programmation à moyen terme. De plus, c'est un budget de solidarité avec les autres directions du ministère : ceux-ci ont bénéficié des autorisations de programme de l'administration pénitentiaire disponibles à la fin de l'exercice 1978 qui leur ont été prêtées. Quant aux fonds de concours, ils résultent d'une procédure exceptionnelle afin de rattacher au budget de la Justice le produit des aliénations d'établissements pénitentiaires désaffectés : en fait, ce système n'a jamais constitué une incitation au transfert des établissements en dehors des centres urbains et les quelques 700.000 francs de crédits obtenus ainsi depuis 1975 sont demeurés sans affectation.

Le problème essentiel réside toutefois dans l'utilisation du budget d'investissement pour financer des dépenses de fonctionnement. L'utilisation des autorisations de programme résiduelles, l'emploi de crédits d'investissement pour "gager" des dépenses courantes, l'usage de subvention du FIAT à des fins non prévues au départ, et bien sûr le "détournement" des dotations des programmes régionaux (cf. supra) constituent les moyens les plus traditionnels pour "arrondir" le budget de fonctionnement.

D. Une dévolution inadéquate des responsabilités

Compte tenu de l'existence du SAGE, la Direction de l'administration pénitentiaire n'est pas maître d'ouvrage de ses équipements : elle n'a, de ce fait, aucun moyen de manifester son intérêt ou de faire prévaloir ses objectifs, face aux constructeurs. Il lui faut faire intervenir le SAGE, sans que rien ne garantisse son accord ou son assentiment. Lui-même, souvent n'y peut mais : pour les opérations nouvelles, il confie toujours la maîtrise d'oeuvre à des concepteurs privés et la conduite des opérations aux directions départementales de l'équipement qui passent en son nom les marchés,

L'intervention en cascade de ces multiples responsables a plusieurs inconvénients :

- la Direction de l'administration pénitentiaire n'a aucun moyen d'infléchir le cours des programmes et surtout de veiller au respect des délais

- nul ne sait qui est responsable de l'opération, du SAGE, de la DDE ou du concepteur privé

- l'acte majeur, qu'est la passation des marchés, échoit au service le plus indifférent à l'administration pénitentiaire, en l'occurrence la DDE

- l'addition des intervenants signifie inévitablement la multiplication des honoraires. D'autant plus qu'aucune économie n'est réalisée grâce à l'acquisition des modèles des concepteurs privés ; chaque nouvelle opération est élaborée en totalité, depuis l'origine, alors qu'il serait possible de modifier un projet déjà existant.

Ce système morcèle la répartition traditionnelle des tâches entre maître d'ouvrage et maître d'oeuvre, et va à l'encontre du nouveau partage de responsabilités établi par la réforme de l'ingénierie.

E. Une conduite des opérations incertaine (1)

La construction de la maison d'arrêt de Bois d'Arcy appelle trois observations ; une procédure anormale de passation des marchés, des retards d'exécution considérables et par conséquent un surcoût non négligeable.

Chargée de conduire l'opération la Direction départementale de l'équipement des Yvelines a passé les marchés sans faire la publicité requise lors des appels d'offres ; elle a rectifié les propositions des soumissionnaires et surtout elle a changé l'ordre de classement des offres, sans avoir demandé de nouvelles soumissions. Ces défaillances ont surtout porté sur le marché de gros oeuvre, de loin le plus important ; elles ont abouti à désigner une entreprise, la société Dumont et Besson, qui devait peut être déposer son bilan. A aucun moment de la procédure, la DDE ne s'était enquis de la solidité financière des soumissionnaires. Les mêmes incidents se sont produits ensuite à l'occasion du marché de plomberie (Roul) le bénéficiaire ayant été contraint de déposer à son tour son bilan. Il en a découlé des retards successifs dans la réalisation : six mois à la suite du règlement judiciaire de Dumont-Besson, cinq mois à la suite de la cessation d'activité de la société Roul. Dans ces conditions, le coût initial évalué en juillet 1974 à moins de 60 millions F était évalué, fin 1978, à plus de 103 millions F.

Il n'est pas sûr que, si elle avait la maîtrise des opérations, la Direction de l'Administration pénitentiaire aurait mieux passé les marchés ; en revanche plus sensible aux retards d'exécution, elle aurait été plus diligente que le SAGE et la DDE.

(1) Seule la construction de la maison d'arrêt de Bois d'Arcy a fait l'objet d'un examen complet. C'est en effet le plus important projet en cours de réalisation.

II LA GESTION ECONOMIQUE

Pour une direction, comme l'administration pénitentiaire dont les moyens sont réduits mais qui s'appuie sur un réseau très décentralisé de "centres de dépenses", l'acte budgétaire devrait être l'épine dorsale d'une bonne gestion économique : prévisions précises, répartition élaborée en fonction des besoins, contrôle attentif des dépenses. Ce n'est pas le cas : à chacun de ces stades, les procédures sont relâchées, les analyses insuffisantes. Ces faiblesses se répercutent inévitablement d'échelon à échelon ; les directions régionales reproduisent, en les aggravant, les défauts de gestion de l'administration centrale et les établissements ceux des directions régionales : si le laisser aller se diffuse vite dans un corps administratif, la remise en ordre est plus lente et plus douloureuse. Enfin, quand des circonstances particulières s'ajoutent aux difficultés générales, elles peuvent amener une situation de "non gestion", comme le montre la situation très spécifique du centre agricole de Casabianca ou des crédits du milieu ouvert.

A. Une procédure budgétaire imprécise

L'expression des besoins, la mise en cohérence des demandes, la répartition des dotations sont conduites de façon imprécise et désordonnée, ce qui est paradoxal pour une procédure aussi routinière que la gestion budgétaire.

Au niveau de l'administration centrale, les demandes sont faites par les bureaux en fonction de critères empiriques : hausses de prix calculées sur des hypothèses hétérodoxes pour les dépenses reconductibles ; propositions sans rapport avec les possibilités pour les mesures nouvelles. Ceci résulte d'une mauvaise connaissance des besoins : certaines incertitudes sont inévitables telles la prévision, pendant le premier semestre de l'année (n-1), des journées de détention de l'année n ; d'autres tiennent à l'ignorance du montant des factures impayées lors du dernier exercice connu et donc à la méconnaissance des dépassements de crédits des établissements (1) ; les dernières traduisent enfin

./...

(1) Toutefois, une enquête menée au début de 1979 a permis de cerner les dépassements pour 1978 : chauffage, éclairage, eau 22 % ; hygiène et propreté 15 % ; PTT 25 % ; Parc Auto 6 %.

l'incapacité d'évaluer les besoins réels des établissements. Les directions régionales ne pratiquent guère de conférences budgétaires, n'exigent pas de demandes argumentées de la part des chefs d'établissements et établissent des prévisions très hasardeuses. L'élaboration du budget devient un rite sans signification : les gestionnaires multiplient leurs desiderata, convaincus à juste titre qu'ils ne seront pas exaucés.

La répartition des crédits est, elle aussi, hasardeuse. L'administration centrale ventile les dotations entre les directions régionales et les établissements autonomes suivant plusieurs critères : le plus utilisé est le nombre de journées de détention. C'est une norme opératoire dont le seul défaut est de se référer à des données vieilles de plusieurs mois, voire de près d'une année. Quant au nombre de places, tel qu'il est utilisé pour les crédits de chauffage, éclairage, PTT, ... ce n'est pas non plus un instrument adéquat : d'une part la notion même de place est ambiguë et ne représente qu'imparfaitement la capacité de l'établissement (cf. III) ; d'autre part, les dépenses de certains postes dépendent non du nombre de détenus mais de l'importance des mouvements (PTT), ou de la topographie des locaux (chauffage). C'est à bon escient que les crédits d'entretien des bâtiments sont désormais affectés sur la base de la superficie en m² et non plus sur le fondement du nombre de places.

Une fois dotées, les directions régionales doivent à leur tour répartir les moyens entre les établissements non autonomes. Plus proches du terrain, elles pourraient abandonner les critères nationaux et se fonder sur leur connaissance des besoins. Elles ne font rien de tel. Ainsi, à Bordeaux, la répartition a de multiples défauts. Elle est tardive, certaines dotations étant notifiées aux établissements en août. Elle est imprécise, les crédits étant affectés par groupes de comptes et non par comptes. Elle est incomplète, la direction ne ventilant pas l'ensemble des dotations mais conservant des réserves dont le montant n'est pas déterminé de façon logique. Il n'est pas tenu compte, pour l'établissement de Gradignan, de loin le plus important de la région, ni de ses charges fixes, ni de ses spécificités. Une situation voisine prévaut à Strasbourg ou à Marseille où les réserves atteignent, sur certains comptes, 88 % de la dotation : rien n'est plus malsain car les gestionnaires multiplient les demandes pour des montants souvent dérisoires, afin de ne pas entamer leurs maigres disponibilités. Il y a pourtant en germe dans cette dernière direction un mécanisme efficace de répartition : le service ventile les crédits suivant la nature des dépenses et charge les chefs d'établissement de répartir à leur tour leur dotation globale suivant le type de dépenses. Pour que le système devienne opératoire, il faudrait "boucler" cette ventilation sur la répartition initiale par nature de dépenses mais ce travail n'est pas effectué.

B. Un contrôle des dépenses insuffisant

Plusieurs facteurs expliquent la faiblesse du contrôle sur les dépenses : l'absence d'instrument d'analyse budgétaire à l'administration centrale et dans les directions régionales ; l'inexistence de la comptabilité d'engagement au niveau local ; les mauvaises habitudes que donnent les rallonges de crédits en cours d'année.

La consommation des dotations n'est pas mesurée en cours d'année par l'administration centrale, à l'exception des dépenses d'alimentation qui donnent lieu à un contrôle périodique. Les situations mensuelles que transmettent les directions régionales et les établissements permettraient déjà de suivre les dépenses d'une manière grossière. Les analyses comparatives ne sont pas davantage pratiquées, qui complèteraient ce premier travail : or les écarts entre rubriques budgétaires sont souvent importants pour des établissements comparables. Il est vrai que pour mener cette tâche, l'administration devrait mieux connaître les conditions de fonctionnement économique des établissements ; elle ignore par exemple, aujourd'hui, l'importance dans les achats alimentaires du recours aux subsistances militaires ou les prix et rabais sur les principaux marchés.

Ces lacunes se reproduisent aux niveaux inférieurs : les directeurs régionaux ne se livrent pas à l'analyse des dépassements de crédits par les principaux établissements. Quand ils interviennent, comme à Bordeaux, c'est de façon brutale et inadaptée, ce qui aboutit à crisper les chefs d'établissement non à les éduquer. Dans un grand établissement autonome, comme Fleury-Merogis, le problème est identique : sur certains postes, tels les PTT ou le chauffage dont les dépenses sont supérieures de 50 % à la moyenne nationale, la direction ne se livre à aucune étude détaillée, ne remarquant ni l'importance des lignes téléphoniques directes, ni la température quotidienne qui, pendant l'enquête, était de 25 à 27 %...

Les échelons décentralisés sont handicapés, il est vrai, par l'absence de comptabilité d'engagement. Outre certaines irrégularités juridiques - l'engagement comptable qui devrait précéder l'engagement juridique, intervient a posteriori, le système est totalement défaillant. La comptabilité est tenue de façon sommaire, non conforme aux textes et apparaît aux agents comme une contrainte inutile : cette désaffectation est inévitable, dès lors que ce n'est pas un instrument de gestion utile à tous. Dans la plupart des directions, les bons de commandes demeurent dans les établissements ; les factures sont transmises à l'ordonnateur après la livraison des marchandises. La direction peut au plus vérifier l'exactitude

matérielle de la facture ; quant au rapprochement entre bon de commande et facture, il relève des établissements qui ne les effectuent pas de façon systématique. La situation est un peu moins grave à Marseille où l'avis du directeur régional est demandé par les chefs d'établissement pour l'engagement des dépenses les plus importantes. Dans un tel système, où la gestion est émiettée entre des responsables nombreux, nul contrôle, nulle cohérence ne sont possibles.

Jusqu'à présent, rien n'incitait à contrôler efficacement les dépenses, puisqu'une loi de finances rectificative venait abonder chaque année les crédits. Ainsi, pour les chapitres 34-22 (article 10), 34-92 et 35-21, les compléments de dotation atteignaient 30 % en 1974, 15 % en 1975, 9 % en 1976, 18 % en 1977. Quand cela ne suffisait pas pour régler les dépenses de l'année, les gestionnaires se contentaient de mettre en attente les factures des derniers mois pour les payer dès réception des crédits du nouvel exercice. Pris entre les rigueurs de la pénurie et la conviction que, de crédits supplémentaires en expédients, les difficultés finiraient par s'effacer, les responsables financiers ne cherchaient pas à contrôler strictement l'évolution des dépenses. Les restrictions dont l'administration pénitentiaire a souffert à l'occasion du "collectif budgétaire" de décembre 1978, vont désormais la contraindre à davantage de rigueur.

C - Une politique d'achats inexistante

Un organisme, comme l'administration pénitentiaire, a des difficultés pour mettre en place une politique d'achats efficace. L'importance de ses besoins pousse à la centralisation, afin de bénéficier des meilleures conditions de la part des fournisseurs, mais simultanément la dispersion de ses établissements incite à laisser une grande liberté aux gestionnaires locaux, afin qu'ils tirent parti de leur insertion dans la vie économique locale. En fait, le problème demeure aujourd'hui théorique : le laisser-aller est tel que le risque d'une excessive centralisation semble bien éloigné.

Les techniques d'achats sont disparates : pour l'alimentation, le principe est de s'intégrer dans les procédures des subsistances militaires ; ailleurs, l'administration centrale procède à des appels d'offres globaux (1) ; sur tel produit (pneumatiques), le service central du transfèrement reste fidèle aux marques d'origine... Mais, pour la plupart des fournitures, rien n'est entrepris, ni à Paris, ni dans les directions régionales.

./...

(1) wassingues ; lampes électriques ; éponges végétales ; margarine ; habillement et couchage non fournis par la régie industrielle de l'administration pénitentiaire.

Le combustible constitue, à cet égard, un exemple significatif : en 1978, pour les établissements de la région parisienne, le prix de l'hectolitre allait de 68,82 francs à 75,80 francs. Au même moment, l'administration de l'éducation surveillée passait un marché avec un prix unique : 68,50 francs en zone C ; 68,91 francs en zone D.

Il est vrai, qu'une fois conclu, un marché risque de se perpétuer sans jamais être remis en cause : ainsi, en 1973, deux contrats d'approvisionnement en peinture avaient été conclus pour 3 ans. En 1977 et en 1978, l'administration continuait à exiger des établissements qu'ils s'adressent aux mêmes fournisseurs, alors qu'elle était déliée de tout engagement et qu'elle ne s'était livrée à aucune étude rétrospective du marché sur la période 1973-1976.

Privées de directives nationales, les directions régionales et les établissements autonomes se livrent aux mêmes pratiques. A Bordeaux, les achats des établissements n'étaient pas centralisés ; les marchés méconnus ; les factures réglées sans être analysées. Ceci permettait à tel fournisseur de livrer le même produit à des prisons voisines avec des différences de tarifs de 20 % ou à l'inverse à tel chef d'établissement d'acheter un même type de denrées à des prix variant de 30 %. A Strasbourg, la priorité était donnée aux fournisseurs qui acceptaient d'être payés en retard, alors qu'à l'évidence, ils intégraient des intérêts moratoires dès l'élaboration de leurs tarifs. A Marseille, en revanche, les services régionaux avaient pris, à bon escient, l'initiative de consulter la Direction des prix sur les conditions qui leur étaient offertes.

Face à une telle déshérence des procédures, une centralisation brutale serait illusoire. Il faut conclure quelques grands marchés nationaux sur les produits pour lesquels il ne peut y avoir d'avantage local : fuel par exemple ; inciter les directions régionales à faire de même au niveau régional, dès lors qu'elles ont, comme interlocuteurs, des fournisseurs susceptibles de livrer à tous leurs établissements ; et surtout mettre en place un système d'informations qui demande leurs conditions d'achats aux échelons décentralisés et leur fournit en échange, des éléments de comparaison, des références et des conseils.

D. Deux cas particuliers de "non gestion" : Casabianda et les crédits du milieu ouvert

La spécificité pénitentiaire de ces deux institutions explique partiellement leurs difficultés de gestion : une exploitation agricole ne fonctionne pas comme un établissement traditionnel pour peines et l'attribution des secours aux anciens détenus exige beaucoup de souplesse dans les procédures. Mais les défaillances de gestion vont au delà de ce qui est inévitable.

Fonctionnant dans le cadre de la régie de l'administration pénitentiaire, le centre de Casabianda remplit à la fois une mission pénitentiaire et des objectifs économiques : il en découle une grande incertitude sur les attributions respectives du Directeur et du chef d'exploitation. S'appuyant directement sur l'administration centrale, celui-ci n'a cessé d'affirmer son autonomie au point d'échapper à tout contrôle de nature économique : sorties, de stocks enregistrées en fin de mois par l'économat sur la base des fiches établies par le chef d'exploitation ; commandes effectuées sur sa seule initiative et sans mise en concurrence des fournisseurs ; détermination des prix de vente des produits... Gestionnaire de fait, le chef d'exploitation ne respecte pas les principes élémentaires de bonne gestion. Ce laxisme est d'autant plus regrettable que l'efficacité de l'activité agricole est incertaine. L'absence d'instrument comptable empêche d'analyser les causes de la modicité du bénéfice (86 000 francs en 1978) : la comptabilité analytique ne se raccorde pas avec la comptabilité générale ; les clefs de répartition ne sont plus connues ; les produits et travaux jamais évalués ; les comptes matières tenus de façon très approximative. Une telle obscurité rend difficile un fonctionnement normal du centre.

La gestion financière du milieu ouvert se déroule en dehors de tout cadre réglementaire ; les arrêtés prévus par le Code de procédure pénale n'ont en effet jamais été pris. La contribution du Ministère de la Justice prend la forme, paradoxale, d'une subvention, alors que les comités sont des services administratifs de droit commun. Ces sommes sont réparties, en fonction de la population gérée et de prévisions dont la fiabilité est incertaine ; l'ampleur, dans certains cas des excédents en fin d'exercice (83 % de la dotation à Nanterre, 73 % au Havre, 57 % à Metz) témoigne des difficultés de répartition. Mais le vrai vice du système tient à la manière dont les fonds sont gérés : les documents comptables n'ont guère de force probante ; aucune comptabilité matière n'est tenue à Paris ; le droit de signer les chèques de secours est attribué, selon les cas, à 4,5 ou 6 personnes ; les justifications de dépenses ne sont jamais contrôlées. Dans ces conditions, la subvention peut être, sans difficultés, détournée de son objet : prêts entre comités ; paiement de vacations ; avances à d'autres services de l'administration pénitentiaire ; prise en charge des dépenses courantes de fonctionnement... Il n'y a, à aucun moment une réglementation, ou une jurisprudence qui rapprocheraient l'emploi de ces fonds, des modalités traditionnelles de gestion des deniers publics.

III - LA GESTION DU PERSONNEL

L'insuffisance des effectifs n'est pas atténuée par une gestion rigoureuse : les incohérences dans la répartition du personnel entre les établissements s'expliquent par l'inadaptation des techniques d'affectation et surtout par l'absence d'un outil d'évaluation des besoins. Dans ce secteur très centralisé, l'action des directions régionales et des établissements autonomes se limite à gérer les crédits d'heures supplémentaires : elle n'est pas d'une plus grande exactitude.

A. L'insuffisance des effectifs.

Depuis 1974, le renforcement des effectifs n'a couvert qu'une partie des besoins : les postes budgétaires se sont accrus en 5 ans de 18 %, de 9.846 à 11.597 agents. Sur les 1.700 créations, près d'un tiers (450) a correspondu à l'accroissement des emplois administratifs, de sorte que les effectifs de surveillance n'ont augmenté pour leur part que de 1.200, soit 14 %. Dans le même temps, la population pénale est passée de 30.000 à 34.000 détenus (+ 11 %), ce qui a limité l'amélioration du taux d'encadrement. De plus, la création de nouveaux établissements (Metz et Bois d'Arcy), l'aménagement des régimes de détention, la spécialisation des tâches de surveillance, la réduction de la durée du travail, qui a exigé à elle seule l'équivalent de 300 postes ont absorbé le surcroît d'affectifs. Dans le même temps, une partie des surveillants (environ 8 %) était détournée de leurs tâches naturelles pour effectuer des travaux d'administration que l'accroissement du personnel spécialisé ne suffisait pas à assurer. Il a été en effet établi que sur les 1.600 postes administratifs des établissements, 45 % étaient tenus par des surveillants et des gradés (soit 700 agents).

La pénurie a été atténuée par le fait que les créations de postes réels ont légèrement dépassé l'augmentation des effectifs budgétaires : 23 % depuis le 1er janvier 1974. Ceci s'explique par le retard qu'avait avant 1974 l'effectif réel sur l'effectif budgétaire et qu'il a depuis lors partiellement rattrapé.

.../...

B. Une répartition souvent incohérente. (1)

L'action de l'administration pénitentiaire n'a pas corrigé et a même le cas échéant, aggravé les différences d'encadrement constatées à la fois entre les grandes catégories d'établissements et au sein de chacune d'elles.

Ainsi, pour le personnel de surveillance, les établissements pour peines et les petites maisons d'arrêt disposent d'un encadrement très supérieur aux grandes maisons d'arrêt. Cette tendance n'a cessé de se renforcer au rythme des décisions d'affectation prises par l'administration centrale : c'est l'effet d'une politique de renforcement de la sécurité dans les maisons centrales et les centres de détention après les incidents de 1974 mais aussi le résultat, plus aléatoire, de décisions ponctuelles prises au jour le jour. Derrière cette tendance générale, se profilent des écarts surprenants au sein de chacun des groupes homogènes d'établissements, établis par l'Inspection des Finances : le ratio détenus/surveillants va de 2,8 à 5 dans le groupe 1 (Pontenay, Bouy, Remiremont) ; de 3,4 à 6,7 dans le groupe 2 (Angoulême, Vannes, Clermont) ; de 3,8 à 7,8 dans le groupe 4 qui comprend les grandes maisons d'arrêt (Lyon, Metz, Fresnes, Marseille). Les affectations intervenues entre 1976 et 1978 n'ont qu'accidentellement corrigé ces distorsions ; dans certains cas (Vannes/Angoulême ; Grenoble/Saint-Etienne), elles les ont même accrues.

Pour les gradés, les mêmes écarts ont été constatés et là aussi, l'action du service gestionnaire ne les a guère réduits. De plus, dans certains cas, les affectations ont été décidées de façon à compenser l'insuffisance du nombre des surveillants par un renforcement de la présence des gradés. La répartition du personnel administratif n'échappe pas non plus à ces incohérences, en particulier dans les directions régionales où les effectifs ne correspondent guère à la population pénale à administrer.

.../...

(1) L'Inspecteur des Finances a mené son enquête sur 48 des 176 établissements de l'administration pénitentiaire. Cet échantillon est représentatif des diverses catégories de maisons d'arrêt, maisons centrales et centres de détention.

C. Des principes d'affectation inadaptés.

Le service gestionnaire se fonde pour affecter les agents sur deux critères, l'effectif théorique du personnel et l'effectif réel, qu'il cherche à adapter l'un à l'autre. Or l'effectif théorique a perdu tout fondement et l'effectif réel est mal connu.

Norme de référence, l'effectif théorique des surveillants définit le nombre d'agents nécessaire pour garantir la continuité du service. Plusieurs facteurs rendent peu fiable cette référence. La majoration pour congés annuels est fixée à 12 %, alors qu'elle devrait effectivement être de 13,43 % ; mais surtout les modifications apportées à l'effectif théorique des établissements sont mal maîtrisées : elles ne sont étayées d'aucune justification, d'aucune note de service, d'aucune modification de l'organigramme. Dans de nombreux cas, le service gestionnaire n'a pas été en mesure de justifier les mouvements. Il faut dire, à sa décharge, qu'il ne peut qu'entériner les augmentations "sauvages" d'effectifs décidées par certains chefs d'établissements : nombre de "grands barons" de l'administration pénitentiaire se contentent de faire régulariser a posteriori les créations de postes qu'ils ont décidées de leur propre chef.

Pour les gradés, la définition de l'effectif théorique se fonde en principe sur un critère précis, le nombre de places dans les établissements. Indépendamment des incertitudes qui affectent cette donnée, le mécanisme fonctionne mal ; les répartitions sont souvent aléatoires, ne tiennent aucun compte de la spécificité de certaines fonctions (surveillants chefs en particulier) et se font au jour le jour.

Quant à l'effectif réel des surveillants et des gradés, il est mal connu et suivi avec difficulté. De nombreuses incertitudes pèsent sur la présence effective des agents dans les établissements : les stages professionnels, les congés de longue durée, les départs anticipés avant la retraite, les mutations non suivies d'effets et surtout les mises à disposition des directions régionales, ainsi que les détachements d'établissement à établissement, échappent au service gestionnaire. Connaissant mal de surcroît les fonctions effectives confiées aux agents et en particulier le nombre de ceux qui sont affectés à des tâches administratives, celui-ci est hors d'état d'apprécier si de nombreux postes de surveillance sont "découverts" et si un établissement est en deçà du seuil minimum de sécurité.

D. Aucune évaluation méthodique des besoins.

Le service gestionnaire ne procède à aucun moment de l'année, au regroupement de l'ensemble des demandes de personnel de sorte que les problèmes ne sont examinés qu'au coup par coup. Cette défaillance est d'autant plus grave que les informations, dont dispose l'administration centrale, sont médiocres. Hormis les effectifs théorique et réel sur lesquels il est hasardeux de s'appuyer, les dossiers relatifs aux établissements ne comportent guère d'indications utiles. Il n'y figure aucune statistique sur la population pénale, sur l'encombrement des établissements, sur les mouvements de détenus, sur le "turn over" du personnel, sur la pyramide d'age des agents, sur le nombre d'heures supplémentaires. Cette dernière lacune est d'autant plus importante que le volume d'heures supplémentaires effectuées est un indicateur, même imprécis, des besoins d'un établissement : il traduit soit une pénurie de personnel, soit une mauvaise organisation du service.

E. Une intervention secondaire des échelons décentralisés.

Les directeurs régionaux et les chefs d'établissements autonomes ne participent guère aux procédures d'affectation du personnel. Rarement consultés, ils ne prennent pas de leur propre chef, l'initiative d'alerter le service du personnel sur les écarts d'encadrement qu'ils pourraient constater dans leur région, ou sur les problèmes que rencontre tel ou tel établissement. Leur action consiste non à évaluer les besoins, mais à réclamer des moyens supplémentaires.

Toutes les enquêtes menées sur place par l'Inspection des Finances ont mis à jour le fonctionnement routinier des services du personnel. Les dossiers des agents sont bien tenus, les procédures statutaires appliquées avec ponctualité. En revanche, le fonctionnement des établissements ne fait pas l'objet d'analyse : ainsi, à Fleury-Mérogis, les moyens en personnel diffèrent d'une "tripale" à l'autre, sans qu'une action ait été menée pour les harmoniser.

Les activités du personnel médical et paramédical échappent largement aux directeurs régionaux et aux chefs d'établissement : ils ne règlent pas les problèmes de service que peuvent poser les médecins et ne sont même pas en état d'exiger d'eux qu'ils respectent leurs obligations de présence. Ainsi, à Fresnes, le nombre d'heures réelles effectuées par les médecins vacataires est inférieur au nombre de vacations, qui sont, pourtant chacune, de trois heures.

La cohabitation dans une même enceinte d'un hôpital, et d'un établissement, comme à Fresnes ou aux Baumettes, soulève de difficiles débats d'autorité : le directeur a en théorie, la responsabilité de l'hôpital, exception faite des activités médicales qui relèvent du médecin-chef, mais il éprouve des difficultés pour l'exercer et ne se hasarde pas à susciter d'éventuels conflits.

C'est dans le domaine des heures supplémentaires que les échelons décentralisés exercent en principe le plus de responsabilités, puisque les crédits correspondants leur sont délégués. Mais ils n'ont guère défini leur politique, laissant les chefs d'établissement ou à Fleury-Mérogis les responsables de "tripales" établir leurs besoins. Ceci aboutit à des différences considérables : à Strasbourg, le directeur de la maison de correction s'interdit de pratiquer des heures supplémentaires, alors que son collègue de la maison d'arrêt y recourt largement ; à Fleury-Mérogis, d'un bâtiment à l'autre, le nombre d'heures supplémentaires par surveillant varie du simple au double. Ce laisser-faire n'est pas sans conséquence ; le recours aux heures supplémentaires dépend étroitement de l'organisation du service : pour ne pas en faire, il faut le plus souvent dégarnir des postes. Ce serait une décision suffisamment importante pour relever du directeur régional.

Quant aux conditions pratiques de gestion des heures supplémentaires, elles laissent à désirer.

Dans tous les établissements où un tel sondage a été réalisé de janvier à novembre 1978, il est apparu que le nombre d'heures payées était très supérieur au nombre d'heures effectivement faites :

	Heures payées	Heures effectuées
Fleury-Mérogis bâtiment D1	4.283	2.488
Grandes Baumettes (Marseille)	8.201	6.237
Autres établissements de la direction régionale de Marseille	9.229	8.811

A Bordeaux-Gradignan, les agents se rattrapent sur leurs horaires normaux de service des heures supplémentaires qu'ils effectuent en principe mais qui ne leur sont pas payées : en 1978, 14 des 15 agents sur lesquels l'étude a été faite, avaient bénéficié d'un congé supplémentaire annuel compris entre 3 et 75 heures, ce qui, pour le plus privilégié, représente l'équivalent de deux semaines de vacances.

La surrémunération des heures supplémentaires s'explique par le principe de la liquidation mensuelle, qui interdit tout rattrapage d'un mois à l'autre, mais aussi par la négligence des gestionnaires : ainsi, aucun rapprochement n'est effectué aux Baumettes entre les décomptes et les cahiers de service, tandis qu'à Draguignan les feuilles de surveillance ne sont pas tenues.

NOM	N°	Fonction
M. L.	101	Agent de service
M. P.	102	Agent de service
M. R.	103	Agent de service

.../...

IV - LA GESTION PENITENTIAIRE

La direction de l'administration pénitentiaire a en charge deux populations : les 30.000 détenus et les 80.000 probationnaires et libérés relevant du milieu ouvert. Ce sont des tâches de nature très différente, la première marquée par des impératifs de sécurité, la seconde tournée vers la réinsertion sociale. Elles ont toutefois en commun un impératif : suivre cas par cas, une masse considérable d'"administrés".

A. Une affectation partiellement aléatoire des détenus.

L'affectation des condamnés à des peines supérieures à un an relève exclusivement de l'administration pénitentiaire ; elle intervient pour les autres détenus conjointement avec les directeurs régionaux. Elle a beaucoup de difficultés pour mener à bien sa tâche. Elle gère, en effet, un surencombrement chronique : 5.000 condamnés ayant un reliquat de peine supérieur à un an, se trouvent en maisons d'arrêt, par manque de place dans les établissements pour peines. Elle ne connaît pas, de plus, la contexture précise des établissements et ignore leur capacité d'accueil : la capacité théorique définie en 1970 (cf. supra) représente tantôt un maximum, tantôt une moyenne. En outre, les informations sur les places disponibles sont tardives ou peu précises, de sorte que des capacités d'accueil peuvent demeurer temporairement inemployées : au 1.12.78, 364 places en maisons centrales et centres de détention étaient inoccupées alors que 890 détenus se trouvaient en attente de transfèrement vers ces établissements.

La connaissance que l'administration a des détenus n'est pas meilleure que celle des établissements. Il n'existe ni fichier central, ni fichier régional de la population pénale, ce qui exclut par parenthèse toute étude sérieuse de la criminalité : taux de récidive, caractéristiques de la population délinquante... De plus, le système statistique actuel ne permet pas de prévoir les flux de sorties : triant les détenus par catégorie juridique, il ne peut analyser les reliquats de peine. Dans ces conditions, le seul instrument de travail de l'administration est la notice d'orientation établie par le chef

.../...

(1) La mission de l'Inspection des Finances a examiné les seuls aspects de la gestion pénitentiaire, qui ne relevaient pas de la politique pénale.

d'établissement et transmise par la direction régionale. Sur cette base, les services se sont constitués une grille sommaire d'affectation. Pour les détenus qui sont examinés par le centre national d'orientation, le travail est plus fouillé : observations psychologiques, tests, ... C'est toutefois une procédure d'exception : les capacités d'accueil du CNO sont limitées (124 places) et de toute façon insuffisamment utilisées (60 présents au 1.12.78) ; les séjours longs (3 à 4 mois) pour une période effective d'examen de trois semaines.

Quant aux directeurs régionaux, ils sont encore plus mal outillés, alors que leur rôle ne cesse de croître : ils affectent 40 % des détenus en 1978 contre 20 % en 1973. La notice d'orientation ne leur parvient pas toujours à temps quand le condamné provient d'une autre région et ils ne peuvent s'appuyer sur aucun conseil de l'administration centrale. Ils sont, dès lors, contraints de pratiquer des politiques empiriques et peu rigoureuses.

B. Un suivi insuffisant de la population pénale.

L'administration centrale et les directeurs régionaux n'ont qu'une connaissance intuitive des établissements, des détenus qui s'y trouvent et des problèmes de détention. Au niveau des services parisiens existent en théorie les instruments d'une bonne gestion : les statistiques sont nombreuses, ainsi que les rapports des directeurs régionaux et des juges de l'application des peines. Mais ces éléments sont, soit exploités avec un retard de deux ans pour la publication du rapport annuel, soit inutilisés ; seuls les rapports d'incidents sont immédiatement analysés. Aucun dossier synthétique n'est constitué par établissement, qui permettrait de connaître les principales caractéristiques de la population pénale, l'atmosphère, les incidents, etc... Dans ces conditions, prise par des impératifs légitimes de sécurité et dépourvu des instruments qui lui permettraient de prendre davantage de recul, l'administration centrale pare au plus pressé.

La situation des directeurs régionaux est similaire. Ils sont, comme pour l'affectation des détenus, livrés à eux-mêmes : l'administration centrale ne leur indique aucun principe d'action et ne leur donne aucun élément de comparaison relatif à la population pénale, au type d'incidents, aux difficultés rencontrées dans d'autres régions que les leurs. Ce ne sont pas, sauf exception, les responsables locaux qui allaient élaborer de leur propre chef les outils de gestion. D'où l'absence de dossier par établissement ; d'où l'inexistence d'une typologie des incidents ; d'où l'absence d'un fichier des détenus difficiles. De l'avis même des spécialistes,

10 % des détenus posent des problèmes carcéraux ; or, les directeurs ne disposent que du fichier des "détenus particulièrement signalés" dont les spécifications tiennent à la nature des délits ou crimes, non au comportement pénitentiaire. Cela rend très délicate leur tâche de désencombrement : ils sont, en effet, démunis face à des chefs d'établissements qui, jouant en quelque sorte à la "main chaude", n'ont de cesse d'être débarrassés des détenus les moins disciplinés. Sauf à se souvenir des problèmes de détention de tous leurs établissements, les directeurs régionaux ne peuvent qu'entériner les mesures de désencombrement. La politique qu'ils suivent pour donner une nouvelle affectation à ces "exclus", varie d'une région à l'autre. Ici, ils les répartissent de façon à peu près identique sur tous les établissements qui offrent des conditions minimales de sécurité. Là, ils les concentrent sur une seule prison, au risque d'en alourdir le climat et d'y aggraver les problèmes de détention.

C. Les difficultés de gestion du travail pénal (1)

En théorie, les condamnés sont astreints obligatoirement au travail pénal ; les prévenus peuvent demander, pour leur part de travailler. Ayant déjà des difficultés pour assurer le travail dans les établissements pour peines - le taux d'emploi y est de 70 % -, l'administration pénitentiaire parvient seulement à occuper 31 % des détenus dans les maisons d'arrêt. La situation est plus ou moins difficile suivant les régions : dans le Nord, 53 % des détenus en maisons d'arrêt travaillent ; ils ne sont plus que 16 % en Provence Côte-d'Azur. Compte tenu de cette situation de pénurie, l'affectation des détenus au travail dépend des chefs d'établissement qui disposent de larges pouvoirs : cela les amène à moduler les régimes pénitentiaires par le simple jeu de l'accès à un emploi. Leur liberté peut même aller jusqu'à ne pas appliquer les taux réglementaires de rémunérations aux détenus du service général : ainsi, aux Baumettes, le taux de 15 francs par jour n'est pas en vigueur.

.../...

(1) La mission n'a pas étudié de façon exhaustive la gestion du travail pénal par l'administration centrale.

La latitude des directeurs de prisons tient aussi à la faiblesse des contrôles qu'exercent l'administration centrale et les directions régionales. Un excellent outil statistique existe, mais il n'est pas utilisé. Ceci est manifeste pour les conditions de rémunération sur lesquelles personne n'exerce de contrôle : la peur de voir les concessionnaires se retirer rend les responsables pusillanimes et les amène à entériner tel contrat léonin, à accepter des taux de salaires dérisoires, à ne pas vérifier les décomptes ou à tolérer que les augmentations légales demeurent inappliquées. De même, les responsables abandonnent-ils la prospection aux chefs d'établissement qui s'y adonnent avec un dynamisme variable : hostile au travail des détenus qui aurait compliqué la gestion de son établissement, tel ancien surveillant-chef de la maison d'arrêt de Bayonne n'a jamais recherché le moindre contrat concession. Ce laisser aller général, en particulier dans les directions régionales, inquiète : le travail pénal est un élément trop important de la vie carcérale pour être laissé à la seule initiative des chefs d'établissement, à moins d'accepter que les régimes carcéraux dépendent partiellement de responsables locaux.

D. Les incertitudes dans la gestion du milieu ouvert

L'administration pénitentiaire a, en charge, au titre du milieu ouvert, un nombre croissant d' "administrés" : outre les 15.000 libérés définitifs auxquels elle a été amenée à attribuer des secours, elle avait à gérer de façon permanente 44.000 personnes en 1976, 54.000 en 1977, 66.000 en 1978. C'est la conséquence des réformes intervenues en 1970, qui ont élargi le champ d'application du sursis avec mise à l'épreuve et institué les peines mixtes. Si l'importance croissante du milieu ouvert est prévisible, l'impossibilité de l'anticiper avec précision rend difficile la tâche des gestionnaires. Ceux-ci agissent dans le flou et avec difficulté : ils ignorent jusqu'au nombre de magistrats qui se consacrent effectivement à temps plein, au milieu ouvert ; ils disposent d'effectifs qui ne suivent pas l'évolution de la population ; ils reçoivent tardivement les informations en provenance des juridictions. De ce fait, les prises en charge sont incomplètes : ainsi, au comité de Paris, seulement 42,5 % des dossiers étaient attribués à un juge et à un délégué. Même quand les probationnaires sont pris en charge, leur suivi est irrégulier : les mesures d'assistance ne sont pas toujours enregistrées, les dossiers non tenus à jour. Ceci dépend des comités, mais aussi des délégués. En effet, au nom des impératifs du travail socio-éducatif, l'administration se tient sur la réserve à l'égard des délégués : non seulement elle ne leur impose pas de

doctrine d'action mais encore elle ne les enferme dans aucune règle stricte d'intervention. De cette imprécision témoignent les modalités de distribution des secours aux détenus : à Paris, une partie des crédits est attribuée à de nombreux "passagers" libérés définitifs ; à Lyon au contraire, les aides sont réservées aux probationnaires et aux libérés conditionnels. Le partage entre secours et prêts, entre secours en espèces et secours en nature n'a jamais fait l'objet de directive. Il en va de même pour le montant minimum des contributions, de sorte que, dans tel comité, la subvention est partagée entre un nombre maximum de bénéficiaires, alors qu'ailleurs, elle est utilisée de façon plus massive en faveur de secours moins nombreux..

Dès lors qu'il ne s'agit plus seulement de distribuer des subsides, mais de favoriser la réinsertion sociale des détenus, les incertitudes s'accroissent. Il n'y a en fait, ni théorie, ni expérience qui fondent l'action en milieu ouvert pénitentiaire. On y retrouve les débats traditionnels qui accompagnent les nouvelles techniques d'action sociale, et l'administration demeure, à cet égard, trop prudente, hésitant à énoncer une doctrine.

..../

V - PROPOSITIONS D'ACTION

Les défauts constatés dans l'administration des services pénitentiaires appellent de multiples actions : les propositions n° 1 à 16. en esquissent les principales (1). Mais, à plus long terme, une nouvelle conception de la gestion doit prévaloir, appuyée sur un outil moderne, à la mesure des problèmes en jeu.

A. Les mesures de redressement

- Politique d'investissement

Proposition n° 1 de transfert des compétences : confier à la Direction de l'administration pénitentiaire la charge de négocier son programme d'action avec le Commissariat général du Plan ; restituer de même à la Direction la responsabilité de rechercher les terrains destinés à des opérations nouvelles.

Proposition n° 2 afin de réaliser un inventaire des immobilisations : charger les antennes régionales, sous la responsabilité des directeurs régionaux de réaliser l'inventaire physique des immobilisations et de proposer un échéancier de gros entretien et de réhabilitation.

Proposition n° 3 afin de mieux cerner les responsabilités dans les opérations : désigner le conducteur d'opération au départ de l'opération ; mettre en concurrence des architectes sur la base d'un coût d'objectif ; limiter leur intervention, dans la procédure de passation des marchés, à une analyse des offres ; faire établir le dossier de consultation des entreprises par le SAGE ; développer une politique de modèles d'établissement. Il est de surcroît essentiel d'associer l'administration pénitentiaire à toutes les étapes des études.

Proposition n° 4 afin d'assumer plus efficacement la maîtrise d'oeuvre : affecter à l'administration pénitentiaire deux des quatre architectes qui dépendent du SAGE ; charger la section pénitentiaire d'assurer la mission de maître d'ouvrage et lui confier l'adaptation des modèles architecturaux en fonction de l'évolution de la politique pénitentiaire.

(1) Les divers rapports de la mission suggèrent des mesures de redressement. La présente note ne reprend que les plus importantes.

- Gestion économique

Proposition n° 5 afin de rendre plus exactes les prévisions budgétaires : mener une enquête systématique sur le montant des factures impayées en fin d'année ; obliger les directions régionales à mettre en place des conférences budgétaires ; se donner, pour règle, de ne pas aboutir à des propositions nouvelles sans commune mesure avec les possibilités.

Proposition n° 6 afin d'améliorer la répartition des crédits : abandonner le critère du nombre de places, pour les crédits dont il fonde aujourd'hui la répartition ; introduire, le cas échéant, des variables telles que le nombre de mouvements ou la superficie ; inciter les directions régionales à abandonner le cas échéant les critères nationaux et à se fonder sur une connaissance, moins mécanique, des besoins ; leur suggérer d'appliquer la procédure ébauchée à Marseille (cf. II A).

Proposition N° 7 afin d'assurer un contrôle des dépenses : exiger de l'administration centrale qu'elle suive, à partir des situations mensuelles, la consommation des crédits ; mettre en place un instrument d'analyse comparative par types d'établissement ; imposer aux directeurs régionaux des travaux similaires. Rappeler les principes de la comptabilité d'engagement aux directeurs régionaux, en particulier la nécessité de faire précéder l'engagement juridique de l'engagement comptable ; établir des seuils en-dessous desquels les chefs d'établissement non autonomes peuvent engager eux-mêmes ; mettre en place, pour les dépenses supérieures à ces seuils une procédure de demandes d'engagement transmises aux directeurs régionaux ; exiger un contrôle des engagements, supposant au minimum de comparer bons de commande et factures.

Proposition n° 8 afin de réaliser au meilleur coût les achats : établir la liste des produits pour lesquels il est plus avantageux de passer un marché national ; inciter les directions régionales à établir à leur tour la liste des produits qui mériteraient d'être achetés au niveau de la région ; à partir de ces listes, définir une série de produits régionaux ; pour le reste, essayer d'apporter aux chefs d'établissement des éléments de référence et de comparaison. Il faut, pour cela comparer, au niveau national, les conditions d'achat de nombreux établissements : cela ne peut être fait pour tous les établissements et tous les produits, de sorte qu'il n'y aurait intérêt à mettre en place un système d'échantillons et de produits "tournants".

Proposition n° 9 afin d'adopter le système de gestion des crédits du milieu ouvert (1) : supprimer le mécanisme de la subvention, en la rattachant à un chapitre budgétaire normal ; distinguer de façon claire les secours des crédits de fonctionnement ; appliquer un critère unique - la population gérée - à la répartition des crédits entre comités ; au niveau local, mettre en place dans chaque comité, une régie d'avances et de recettes confiée à un régisseur unique et créer les instruments d'une comptabilité-deniers (journaux de recettes et de dépenses ; carnet de disponibilités ; journal de caisse) et d'une comptabilité-matières.

- Gestion du personnel

Proposition n° 10 de redéfinition des effectifs théoriques : pour les surveillants tenir compte exclusivement des postes de détention ; mettre en place un organigramme applicable dans tous les établissements ; calculer la majoration pour congés annuels sur la base d'un taux de 14 %. Pour les gradés, calculer les besoins en fonction du nombre de postes de surveillants et définir à cette fin une échelle entre les effectifs de surveillants chefs, premiers surveillants et surveillants ; distinguer les gradés nécessaires en détention des gradés affectés à des postes administratifs. Pour le personnel administratif, calculer l'effectif théorique en fonction du nombre moyen de détenus.

Proposition n° 11 afin de constituer un outil d'évaluation des besoins : au niveau central, mettre en place une batterie de ratios par établissement (effectif moyen des détenus surveillants ; gradés/surveillants ; personnel administratif/détenus). Au niveau local, demander aux directions régionales un rapport annuel qui ferait appel à d'autres indicateurs : heures supplémentaires ; pyramide des âges des agents ; "turn-over" ; absentéisme ; encombrement des établissements. Ce document permettrait de mettre à jour chaque année le dossier par établissement que devrait tenir l'administration centrale.

Proposition n° 12 afin de mieux associer les échelons décentralisés à la gestion du personnel : outre ce rapport annuel, demander aux directeurs régionaux de comparer les situations de leurs divers établissements. Exiger d'eux un contrôle plus strict sur les politiques de personnel, à l'occasion de leurs inspections dans les établissements. Leur demander d'harmoniser la politique en matière d'heures supplémentaires et de contrôler la liquidation des dépenses.

(1) Pour le centre de Carabienda, qui constituait le deuxième cas particulier de "non gestion", les propositions figurent dans le rapport d'enquête correspondant.

- Gestion pénitentiaire

Proposition n° 13 afin d'améliorer l'affectation des détenus : établir un fichier national et des fichiers régionaux des détenus ; calculer le flux de sorties afin de mieux connaître les places disponibles ; insérer dans les dossiers pénaux une cote "administration pénitentiaire" qui serait alimentée pendant toute la procédure ; définir des méthodes de classement et de suivi des notices par les directions régionales. A plus long terme, le rôle du Centre National d'Orientation devrait changer : outre ses interventions pour les condamnés ayant un reliquat de peine supérieur à cinq ans, pour les condamnés susceptibles d'une formation professionnelle et pour les psychopates, il devrait élaborer des méthodes d'action pour les équipes régionales d'orientation qu'il serait souhaitable de créer dans les régions pénitentiaires. Celles-ci conseilleraient le directeur régional dont la compétence pourrait être élargie aux condamnés ayant un reliquat de peine inférieur à trois ans.

Proposition n° 14 afin de mieux suivre la population pénale : mettre en place des tableaux de bord et un dossier type par établissement, permettant de suivre les principales caractéristiques de la population pénale : cet outil devrait servir à l'administration centrale et aux directions régionales. Instaurer un fichier des détenus posant des problèmes carcéraux, qui serait à la disposition des directeurs régionaux.

Proposition n° 15 afin d'améliorer la gestion du travail pénal : vérifier l'application des grilles de rémunération des détenus affectés au service général ; rappeler aux directeurs régionaux qu'ils doivent contrôler les concessionnaires, lors en particulier de l'octroi des rémunérations ; énoncer des principes généraux d'action, qui s'imposent à tous les chefs d'établissements sur la répartition des tâches entre détenus. Il est loisible de s'interroger, à plus long terme sur une péréquation des rémunérations, qui pourrait se faire par le jeu d'une masse redistribuée en fonction du travail des détenus, à l'intérieur d'un plancher et d'un plafond salariaux.

Proposition n° 16 afin de préciser les principes du milieu ouvert : définir une méthodologie de prise en charge, fixer les conditions d'emploi des crédits de secours ; uniformiser le suivi administratif des dossiers (mise à jour des fiches de diligence, rapports de prise en charge à date fixe, ...) ; et surtout élaborer une doctrine sur les interventions socio-éducatives.

Ceci exige de poursuivre la mise en place d'un personnel d'encadrement administratif dans les comités de probation.

B. Une nouvelle conception de la gestion

Au-delà des améliorations ponctuelles, une bonne gestion de l'administration pénitentiaire se heurte à un double obstacle : l'indifférence à l'égard des tâches administratives, qui se double parfois d'incompétence ; l'absence de moyens informatiques.

Aux yeux des magistrats qui remplissent des fonctions dans l'administration pénitentiaire, "l'intendance doit suivre". Une conception élevée de leur mission, une formation très éloignée du relativisme qu'induisent les contraintes budgétaires, la conviction d'agir sans moyens, le sentiment diffus d'être victimes de l'ostracisme pénitentiaire : autant de raisons qui les éloignent des préoccupations de gestion.

Le personnel pénitentiaire n'a pas, pour sa part, d'hostilité de principe aux tâches d'administration, mais il n'est guère motivé pour s'y consacrer à plein. Les responsables d'établissements, le personnel d'encadrement, et les surveillants étant jugés sur leur capacité à maintenir l'ordre et la sécurité, non sur leurs aptitudes de gestionnaires, les impératifs carcéraux prennent le pas sur la gestion. C'est toute une psychologie collective qui est en cause : elle ne se modifiera que lentement. Elle suppose que la formation des magistrats et des agents pénitentiaires comporte des enseignements de gestion administrative, que les critères de promotion fassent une place aux qualités administratives, que des gestionnaires s'insèrent aux divers niveaux de cette administration.

Indépendamment de l'évolution des comportements, l'amélioration de la gestion exige la mise en place d'un bon outil informatique. Sur le plan administratif, le travail s'identifie au traitement de grandes séries : affectation et suivi d'une population nombreuse - 35.000 détenus ; 80.000 probationnaires - ; gestion d'un personnel important - 13.000 agents -, traitement budgétaire et comptable pour près de 200 établissements. Les procédures ne sont guère originales. Nombre d'administrations sont en charge de problèmes du même type dont ils ont depuis longtemps automatisé la gestion : hôpitaux, services sociaux, directions disposant de services extérieurs, etc... A des adaptations près, les programmes informatiques existent déjà.

Mais jusqu'à présent, l'administration pénitentiaire a dû couler son informatique dans le moule du Ministère de la Justice ; et traiter exclusivement avec le service spécialisé. Celui-ci centre ses travaux sur les priorités inhérentes à l'institution judiciaire ; automatisation de la jurisprudence ; suivi des procédures dans un strict respect des libertés individuelles. Moins armé pour traiter les problèmes "bureaucratiques", il n'est pas le meilleur prestataire de service possible pour une administration dont l'informatisation relève d'un modèle traditionnel de gestion des grandes séries. La Direction de l'administration pénitentiaire a essayé de son propre chef d'enrichir son outil informatique, grâce à quelques crédits qu'elle a pu économiser sur ses dotations de fonctionnement, mais l'étroitesse de ses moyens réduit inévitablement l'ampleur de cette action.

En fait, une solution s'impose : reconnaître la spécificité de l'administration pénitentiaire, la dégager du carcan informatique du Ministère de la Justice, et la doter d'un crédit exceptionnel pour travaux informatiques. Une fois définies ses contraintes et ses exigences, elle pourrait alors faire appel à des prestataires de services, qui, ont tous en stock le type de programmes très simples dont elle a besoin. En contrepartie de cet effort financier, qui en pratique ne devrait pas exiger plus de quelques millions de francs, la Direction devrait s'engager d'ici deux ou trois ans sur un programme contraignant de redressement. Si les pouvoirs publics ne recourent pas à cette méthode, assez inhabituelle, afin de rattraper le retard de gestion de l'administration pénitentiaire, le problème est insoluble : tout effort d'automatisation et de rationalisation sera noyé par l'accroissement inévitable et mécanique des tâches.

C O N C L U S I O N

L'administration pénitentiaire n'échappera pas à son "mal-être". Aucune réforme, aucun accroissement de ses moyens ne supprimeront les ambiguïtés qui pèsent sur elle. Mais un effort de gestion s'impose, qui n'a pas cette ambition. C'est une exigence née de la pénurie, mais avoir la possibilité de retrouver les marges de liberté que sécrète une gestion plus parcimonieuse et plus précise des moyens. Les atouts sont nombreux, pour y parvenir : un personnel sérieux, ayant une conception élevée du service public ; des organisations professionnelles spontanément portées à l'ordre et à la rigueur et la volonté du principal responsable, le Directeur de l'Administration Pénitentiaire. C'est malheureusement sur les cadres les plus rétifs de l'administration pénitentiaire, tous magistrats, que devront s'appuyer dans un premier temps les efforts de réorganisation : le redressement se jouera sur la capacité de les persuader et de les entraîner. La contribution de l'Etat, un outil moderne de gestion informatique, peut avoir de ce point de vue un impact particulier. Outre ses effets directs, il montrera que les pouvoirs publics ne se contentent pas de suivre le cours des choses, en accroissant les crédits et les effectifs mais qu'ils traitent l'administration pénitentiaire à l'instar des plus grands services de l'Etat. Face à des fonctionnaires qui s'abritent souvent derrière leur complexe de mal-aimés, l'intervention psychologique est fondamentale : leur prêter attention, c'est déjà les inciter à les mieux gérer.

PARIS, le 30 Avril 1979.

L'Inspecteur des Finances,

Alain MINC