



COUNCIL  
OF EUROPE

CONSEIL  
DE L'EUROPE

AFFAIRES JURIDIQUES

# La gestion des établissements pénitentiaires

3.81.2  
ON

Strasbourg 1983

F 17 A 59



CONCIL  
DE L'EUROPE



CONSEIL  
DE L'EUROPE



# La gestion des établissements pénitentiaires

Etude présentée par l'équipe  
de la Bourse coordonnée de recherches criminologiques  
composée de  
H.H. Brydensholt, directeur d'étude,  
B. van der Goorbergh, M.R. Almeida  
et P. Shapland

343.81  
CON

2811

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS

Strasbourg 1983



F

Cet ouvrage a été publié en langue anglaise sous le titre:

*Prison management*

ISBN 92-871-0249-X



Strasbourg, Conseil de l'Europe, Section des Publications  
ISBN 92-871-0248-1  
© Copyright, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1983  
Imprimé en République Fédérale d'Allemagne

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
<i>Préface</i> .....	7
<i>Chapitre I — Introduction</i> .....	9
Les problèmes actuels des systèmes pénitentiaires .....	9
Le présent et l'avenir .....	10
La gestion selon l'équipe de recherche .....	11
Résumé du rapport .....	12
Les sources d'information de l'équipe de recherche .....	13
<i>Chapitre II — Considérations générales sur la gestion</i> .....	17
Le rôle du gestionnaire .....	17
Gestion des services publics .....	20
Résumé des perspectives en matière de gestion .....	22
La participation et les problèmes qu'elle pose dans les prisons .....	24
<i>Chapitre III — Les systèmes pénitentiaires européens: comparaisons générales</i> .....	27
Différences entre les sociétés .....	27
Niveau de la délinquance en 1979 .....	28
Peines de prison fermes .....	29
Les populations carcérales en 1979 .....	29
Les ressources du système pénitentiaire .....	31
Le coût des systèmes pénitentiaires .....	32
Les effectifs de salariés employés dans les systèmes pénitentiaires, comparés à l'importance des populations carcérales et des forces de police .....	32
Personnel pénitentiaire, rapport personnel pénitentiaire/détenus, et comparaisons avec les forces de police .....	32
Comparaison des niveaux de rémunération avec ceux de groupes comparables dans le même pays .....	33

<i>Chapitre IV — Enquête sur certains systèmes pénitentiaires européens: organisation actuelle et processus de décision</i> .....	35
Organisation générale .....	35
Les détenus .....	36
Estimations financières .....	37
Personnel .....	37
Régime .....	37
Inspections .....	38
Influences .....	38
Résumé .....	38
 <i>Chapitre V — Le système pénitentiaire et ses relations avec l'extérieur</i> ..	41
Notions générales .....	41
De quelques répercussions particulières pour les systèmes pénitentiaires	42
Relations publiques .....	42
Relations de travail avec les domaines connexes .....	43
Relations de caractère politique .....	45
 <i>Chapitre VI — Les régimes pénitentiaires dans le cadre du concept de détention</i> .....	49
La gestion du travail et de la main-d'œuvre pénitentiaires .....	51
Les objectifs philosophiques de la gestion du travail .....	55
Les grands objectifs .....	56
L'éducation et les autres activités prévues par les régimes .....	58
 <i>Chapitre VII — Les systèmes pénitentiaires — Objectifs et moyens</i> .....	61
Les objectifs des systèmes pénitentiaires .....	61
<i>La récidive considérée comme critère de résultat</i> .....	64
Résultats .....	64
Limites et problèmes .....	64
Le classement des populations carcérales en groupes de risque	65
Processus pénitentiaires et résultats postcarcéraux .....	66
Remarques en guise de conclusion .....	67
<i>Fixation des objectifs</i> .....	68
Les régimes de responsabilité .....	69
Le processus .....	70
La mise en place de régimes de responsabilité .....	71
<i>Elaboration des objectifs</i> .....	72
Distinction entre: 1. le travail courant; 2. l'adaptation aux modifications du contexte organisationnel; 3. les influences qu'on peut exercer sur les contraintes de cet environnement sur l'organisation (développement des systèmes) .....	72
L'approche recherche/apprentissage .....	74

<i>La gestion du personnel spécialisé</i> .....	75
Gestionnaires et spécialistes .....	75
La nature des problèmes .....	76
Vers des solutions .....	77
 <i>Le partage des responsabilités entre les gestionnaires et le personnel</i> .....	78
 <i>Les détenus, points de mire de la gestion pénitentiaire</i> .....	80
 <i>Chapitre VIII — Le rôle de la technologie dans les systèmes pénitentiaires modernes</i> .....	85
La technologie envisagée comme outil de gestion .....	85
Statistiques et modèles dans le domaine de la gestion .....	88
 <i>Chapitre IX — L'avenir de la gestion des établissements pénitentiaires</i> ..	95
Récapitulation de quelques conclusions importantes .....	95
 <i>Annexe I — Jugement porté sur la prison d'Etat de Ringe par le personnel pénitentiaire, par Bjørn E. Holstein</i> .....	99
 <i>Annexe II — Questionnaire sur le processus de décision dans les systèmes pénitentiaires</i> .....	107
 <i>Annexe III — Exemples pratiques d'utilisation des statistiques dans l'organisation et l'orientation des activités pénitentiaires</i> .....	109
 Bibliographie .....	115

- M. A. Lagula Anaxias (Espagne);
- M. Norman Bishop (Suède);
- M. Kenneth J. Neale (Royaume-Uni);
- M. George H. Boringier III (États-Unis).

### PRÉFACE

L'équipe de la Bourse coordonnée de recherches criminologiques chargée d'étudier la gestion des établissements pénitentiaires, conformément au mandat qui lui avait été confié, a commencé ses travaux en 1979. Il s'agissait de dégager les tendances de la gestion des établissements pénitentiaires et du traitement des détenus dans le cadre de la politique pénale, et d'examiner dans ce contexte les conceptions avancées soutenues par la science pénitentiaire ou déjà consacrées par la législation ou la pratique interne de certains Etats membres. La gestion, qui varie selon le type d'établissement (les établissements ouverts étant englobés dans l'étude) et les catégories de détenus, a été étudiée sous l'angle de la participation, d'une part, du personnel pénitentiaire à tous les niveaux et, d'autre part, de celle des détenus, telle qu'elle est envisagée par les règles 28.2 et 71 de l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus.

L'équipe était composée des chercheurs suivants:

- M. Hans Henrik Brydensholt (Danemark), directeur d'étude;
- M. Ben van der Goorbergh (Pays-Bas);
- M<sup>me</sup> Maria-Rosa Almeida (Portugal);
- M. Peter Shapland (Royaume-Uni).

Un certain nombre d'Etats membres s'étant montrés intéressés par le sujet traité, il a été possible d'obtenir également à l'une ou l'autre réunion le concours des participants suivants:

- M. Ole Ingstrup (Danemark);
- M<sup>me</sup> Hélène Duchemin (France);
- M. Jacomet (France);
- M. Jean-Pierre Sacotte (France);
- M<sup>me</sup> Daniela Cognetti (Italie);

- M. A. Lagua Arrazola (Espagne);
- M. Norman Bishop (Suède);
- M. Kenneth J. Neale (Royaume-Uni);
- M. George H. Bohlinger III (Etats-Unis).

L'équipe de la Bourse coordonnée a tenu sept réunions, dont les six premières ont été consacrées à des voyages d'étude aux Pays-Bas (7-11 novembre 1978), au Royaume-Uni (4-6 septembre 1979), au Danemark (12-14 novembre 1979), au Portugal (14-16 avril 1980), en Italie (20-23 octobre 1980) et en France (25-28 mai 1981), et dont la dernière, qui devait essentiellement servir à la mise au point définitive de l'étude, a eu lieu au Palais de l'Europe à Strasbourg (8-11 décembre 1981).

Au cours de ses voyages, l'équipe a visité sur place des établissements et a procédé à des échanges de vues sur des questions revêtant un intérêt particulier pour son étude avec des responsables de l'administration centrale et des institutions pénitentiaires dans lesquelles elle s'est rendue.

Elle a ainsi visité les établissements pénitentiaires d'Amstel à Amsterdam (Pays-Bas), de Wormwood Scrubs et de Coldingley (Royaume-Uni), de Vridsløselille et de Horserød (Danemark), les établissements d'Alcoentre et de Lisbonne (Portugal), les prisons de Rome-Rebibbia et de Civitavecchia (Italie), ainsi que le Centre pénitentiaire et l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire de Fleury-Mérogis (France).

## CHAPITRE I

### INTRODUCTION

#### Les problèmes actuels des systèmes pénitentiaires

1. Tout au long de la présente étude, et en particulier à son stade final, il est apparu de plus en plus nettement que de nombreuses administrations pénitentiaires européennes avaient à faire face à des problèmes nouveaux, urgents et graves, qu'on peut décrire comme suit:

i. Les populations carcérales tendent à augmenter, ce qui résulte peut-être d'un accroissement du nombre absolu des condamnations à des peines d'emprisonnement (même si, en pourcentage, le nombre de ces condamnations a sans doute diminué) ou d'un allongement de la durée des peines, ou des deux à la fois. Lorsqu'il y a conjonction des deux facteurs, les pressions sur la capacité d'accueil et l'organisation des établissements pénitentiaires deviennent énormes.

ii. Les populations carcérales comportent des catégories de délinquants qui posent de plus en plus de problèmes. Cela tient en partie à la fréquence de certaines formes de criminalité grave, comme le trafic de drogue et le terrorisme. Mais il y a aussi de plus en plus de détenus étrangers qui soulèvent des problèmes particuliers. On ne saurait non plus passer sous silence le grand nombre de détenus ravagés par l'alcoolisme et la drogue ou souffrant d'une grave handicap éducatif.

iii. On demande de plus en plus que les détenus soient traités de façon juste et humaine. En outre, les décisions et les pratiques des administrations pénitentiaires sont désormais beaucoup plus transparentes au plan national et international. Si cette évolution est en soi très souhaitable, elle a tendance à rendre l'administration plus complexe. Parallèlement, on exige davantage du personnel des établissements pénitentiaires, notamment au niveau des mesures de contrôle.

iv. Les associations des personnels des établissements pénitentiaires et les syndicats participent aujourd'hui davantage aux décisions

concernant les grandes orientations et la pratique. Leurs desiderata, soutenus parfois par des actions revendicatives, doivent être pris en considération. Il est souhaitable de faire participer davantage le personnel à la prise des décisions. Toutefois, des consultations élargies peuvent aboutir à une extension des conflits. Il faut de grandes qualités d'administrateur pour résoudre rationnellement les litiges.

v. La situation économique de nombreux pays a amené à restreindre les dépenses gouvernementales. Les administrations pénitentiaires doivent réaliser les transformations souhaitables malgré les difficultés inhérentes à un contexte général caractérisé par des ressources financières notablement réduites.

### Le présent et l'avenir

2. Comme dit le proverbe danois, il est toujours difficile de faire des prédictions, surtout en ce qui concerne l'avenir. Cette plaisanterie comporte une part de sagesse, car l'avenir n'est jamais entièrement déterminé. On peut extrapoler, et on le fait d'ailleurs, les tendances actuelles et les solutions apportées aux problèmes présents pour avoir une idée de l'avenir. Mais d'autres visions de l'avenir apparaissent lorsqu'on s'emploie à modifier les tendances actuelles et les solutions apportées aujourd'hui aux problèmes actuels. Les analyses des possibilités de modifier ce qui se produit sous nos yeux constituent la matière première du choix des événements que l'on pourrait faire se réaliser demain ou la semaine prochaine. Cette approche envisage les développements futurs, dans une grande mesure, comme les conséquences d'un choix continu. Elle suppose de surcroît que des situations de «non-choix» sont rares.

3. Dans cette perspective, les difficultés rencontrées aujourd'hui compliquent la tâche consistant à redéfinir les problèmes et à trouver aux difficultés de meilleures solutions que celles adoptées dans le passé. Pour les administrations pénitentiaires, cela implique d'envisager sous un jour nouveau la population carcérale, l'utilisation du personnel pénitentiaire et la structure de l'organisation. Si la difficulté peut être surmontée, des possibilités nouvelles apparaîtront peut-être pour améliorer le travail et la satisfaction professionnelle du personnel. Pour les détenus, il se peut que l'emprisonnement ait moins d'effets négatifs et qu'il leur ouvre davantage de possibilités d'épanouissement individuel.

4. Il ne s'agit pas de faire preuve d'un optimisme béat face aux difficultés actuelles. Les approches novatrices exigent beaucoup des individus et des organisations. Il est toutefois probable que si les organisations en difficulté ne s'efforcent pas de progresser, elles auront tendance à

reculer. Comme les individus, elles ne peuvent pas rester immobiles. Reculer implique le risque grave de régresser vers des solutions primitives, simplistes, avec perte concomitante d'humanité et d'efficacité.

5. Qu'est-ce qui favorise ou entrave le choix d'avenirs acceptables? C'est la question qui sous-tend les parties les plus détaillées du présent rapport. Toutefois, avant l'examen de cette question, une description succincte sera faite en termes très généraux de la conception de la gestion que se fait l'équipe de la Bourse coordonnée de recherches criminologiques.

### La gestion selon l'équipe de recherche

6. La gestion a pour but de dresser des plans, de les concerter et de les mettre en œuvre. Ceci implique la coordination des efforts de plusieurs personnes pour parvenir à un objectif déterminé. Pour choisir la bonne forme de structure de gestion, il faut donc examiner dans quelles conditions de travail les intéressés remplissent correctement leur tâche.

7. Il semble toutefois qu'il y ait des différences entre telle et telle culture pour ce qui est du type de structure de gestion que les êtres humains considèrent comme créant les conditions d'un fonctionnement optimal (Hofstedt, 1980). L'équipe de recherche estime que les différences d'ordre culturel entre les Etats membres du Conseil de l'Europe ne sont pas telles qu'il soit impossible de dégager des conclusions générales applicables à la gestion des établissements pénitentiaires. Ces conclusions devraient être valables pour l'ensemble des Etats membres.

8. Ce point de vue est conforté par deux considérations. En premier lieu, des travaux très poussés sur la gestion, réalisés dans le secteur privé, débordent les frontières des divers pays européens. Puisque ces échanges sont possibles dans le secteur privé, il n'existe a priori aucune raison de penser que les barrières culturelles soient insurmontables dans le cas du secteur public. En second lieu, les activités du CDPC, dans la mesure surtout où elles visent à mettre en commun ce que l'on sait des prisons et du traitement des détenus, ont déjà permis de créer les conditions préalables à un gommage progressif des différences dues aux divergences originales d'ordre culturel. Mais il est évident que des différences demeurent, et leur importance sera examinée au chapitre III du présent rapport.

9. Dans tous les pays, les facteurs internes et externes d'une administration pénitentiaire donnée imposent des contraintes à ce qui peut

être fait et à la manière de le faire. Les contraintes particulièrement importantes à cet égard sont d'ordre politique, juridique, économique et social. Tout aussi importantes sont les contraintes découlant des ressources humaines, matérielles et technologiques effectivement ou éventuellement disponibles.

10. Au début de ce chapitre, on a donné des exemples concrets de changements intervenus dans les contraintes que connaissent les administrations pénitentiaires. Ces contraintes ont trait à la définition des tâches essentielles et à la manière de les exécuter. Il va de soi que les modifications intervenues dans les contraintes affectant la définition ou l'exécution des tâches devraient entraîner une révision de ces deux éléments.

11. Le présent rapport tente de définir des principes directeurs pour le développement de la gestion dans les systèmes et les établissements pénitentiaires. Le but de ses auteurs est d'aider les administrations pénitentiaires, non seulement à affronter l'inévitable changement, mais encore à prendre, d'avance, des initiatives qui permettent d'influencer ce changement.

#### Résumé du rapport

12. Il est naturel de commencer par décrire en termes généraux ce qu'est la gestion et ce que font les gestionnaires (chapitre II). On parlera ensuite des services publics en général et des systèmes pénitentiaires en particulier. Même si les systèmes pénitentiaires sont des systèmes coercitifs, ils ne sont pas que cela. On examinera aussi dans quelle mesure la participation et non pas simplement la coercition, particulièrement en ce qui concerne les détenus, est souhaitable et possible.

13. Dans la pratique, les méthodes de gestion dépendent toujours, évidemment, des circonstances particulières des divers pays. Les variations de ces circonstances font l'objet du chapitre III. Un échantillon de pays membres fait l'objet d'une comparaison succincte sous l'angle des facteurs démographiques, du taux de criminalité, de l'usage des sanctions et de certaines caractéristiques essentielles du système pénitentiaire.

14. Des comparaisons plus détaillées sont faites au chapitre IV. Sur la base des réponses à un questionnaire, les mêmes Etats membres sont examinés par référence à d'autres caractéristiques organisationnelles. L'accent est mis en particulier sur le processus de décision décentralisé pour ce qui est de la gestion des détenus, du personnel, des finances et des régimes institutionnels.

15. Le chapitre V est axé sur les systèmes pénitentiaires et leur environnement social. Il y est pris note de la tendance des systèmes pénitentiaires à prendre davantage en compte les préoccupations générales de la collectivité. L'accent est mis sur l'opportunité d'intégrer la politique criminelle et les orientations choisies par l'administration pénitentiaire dans la politique sociale générale et les activités des services sociaux ordinaires.

16. Les régimes pénitentiaires, et en particulier le travail, la formation professionnelle et l'éducation, constituent le point de départ du chapitre VI. Ces activités essentielles sont replacées dans le cadre d'une approche gestionnaire générale des régimes pénitentiaires. Définir des objectifs et prévoir la façon de les atteindre est considéré comme une composante essentielle de cette approche.

17. Certains des problèmes posés par la définition des objectifs et des sous-objectifs du niveau le plus bas au niveau le plus élevé d'une organisation constituent un thème majeur du chapitre VII. Une description est faite des moyens d'analyser ces problèmes et de la nécessité d'identifier des critères d'évaluation des résultats. Les moyens de tirer la meilleure part des ressources en personnel, et même des ressources que constituent les détenus, sont étudiés. On y décrit une expérience récente des plus encourageantes.

18. La place des technologies qui connaissent un développement rapide en tant qu'outils de gestion constitue le thème du chapitre VIII. Dans un premier temps, leur application a sans doute servi surtout à améliorer la sécurité, la surveillance et la discipline. Mais plus récemment, on s'est orienté vers les systèmes intégrés d'informatique de gestion pour améliorer la planification. Même en l'absence d'outils de gestion sophistiqués, on pense qu'on peut obtenir de bons résultats à l'aide de statistiques sur tel ou tel problème particulier.

19. Le chapitre IX, brève récapitulation du rapport, débouche sur des suggestions et des propositions pour une évolution continue des services pénitentiaires européens.

#### Les sources d'information de l'équipe de recherche

20. L'équipe de recherche s'est efforcée de mieux comprendre de quelle manière les établissements pénitentiaires sont actuellement gérés dans divers pays européens. Elle y est parvenue en demandant aux administrations pénitentiaires nationales représentées dans l'équipe ainsi qu'aux administrations pénitentiaires des pays visités par elle de répondre

à un questionnaire sur les structures du processus de décision dans les systèmes pénitentiaires nationaux respectifs (voir chapitre IV).

21. D'autres sources importantes d'information ont été les visites de travail que l'équipe a faites à des établissements pénitentiaires au Danemark, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, au Portugal, en Italie et en France.

22. Une comparaison des réponses aux questionnaires révèle davantage de ressemblances que de différences sous l'angle de la prise de décision, encore que le souci de concision ait conduit parfois à des généralisations faciles. En fait, les structures organisationnelles sont plutôt traditionnelles, autrement dit hiérarchiques. Ceci étant, certaines évolutions doivent être signalées.

23. La structure régionale du Royaume-Uni offre à l'évidence des possibilités de décentralisation de la gestion opérationnelle. Cette structure permet de transférer le pouvoir de décision de l'administration pénitentiaire centrale aux régions et aux établissements, sans courir le risque de désorganiser le système. L'équipe a appris qu'une structure analogue était en cours d'élaboration aux Pays-Bas et en Suède.

24. Il convient aussi de mentionner dans ce contexte les expériences réalisées dans certains pays où l'institution pénitentiaire est divisée en unités plus ou moins autonomes. Au Danemark et aux Pays-Bas il s'agit, semble-t-il, d'une orientation générale appuyée par l'administration pénitentiaire centrale. Il convient de mentionner en particulier l'expérience réalisée à la prison d'Etat de Ringe, au Danemark. A noter aussi que dans aucun pays, hormis la Suède, les détenus ne sont impliqués officiellement et directement dans les structures de communication.

25. Au cours de la visite du bloc pénitentiaire «Over Amstel», à Amsterdam, deux aspects surtout ont retenu l'attention:

- i. l'importance du personnel par rapport à l'effectif des détenus;
- ii. l'accent mis sur la resocialisation dans le domaine du régime, contrastant avec l'absence d'évaluations scientifiques concernant les effets de ces régimes.

Les chapitres III et VII rendent compte des discussions consacrées à ces questions.

26. La visite de la prison de Wormwood Scrubs (Royaume-Uni) a incité l'équipe à débattre du rôle des spécialistes dans les établissements pénitentiaires. On pourra lire au chapitre VII un compte rendu de ces discussions et des échanges de vues qui ont eu lieu ultérieurement.

L'équipe a trouvé, dans la prison de Coldingley, un exemple d'établissement pénitentiaire de caractère industriel (voir chapitre VI), ce qui l'a amené à inviter George H. Bohlinger, du LEAA (ministère de la Justice des Etats-Unis) à participer à la réunion tenue au Portugal.

27. Pendant sa visite des prisons danoises de Vridsløselille et d'Horsørød, l'équipe a pris note des progrès réalisés au Danemark en ce qui concerne la structure par unités autonomes des établissements pénitentiaires, dans le cadre d'une action de sensibilisation des établissements aux résultats, en vue notamment de donner aux membres du personnel et, dans une certaine mesure, aux détenus, la possibilité de participer aux décisions relatives aux objectifs et aux moyens (voir chapitres II et VII).

28. Au cours de sa visite des prisons de Lisbonne et d'Alcoentre, durant la réunion tenue à Lisbonne, l'attention de l'équipe a été attirée en particulier sur les deux aspects suivants:

- i. l'évolution du rôle des «éducateurs» en liaison avec les fonctions des gardiens de prison;
- ii. le degré d'intégration de la prison d'Alcoentre à son environnement, en particulier sous l'angle de la main-d'œuvre pénitentiaire (voir chapitres VI et VII).

29. Lors de la réunion de Rome, l'équipe a été impressionnée par la très bonne organisation de la prison de Civitavecchia, en particulier le système selon lequel la rémunération versée aux détenus est fonction à la fois de leur participation aux travaux de la prison et au programme éducatif.

30. Au cours de la réunion de Paris, l'équipe a été confrontée au problème qui se pose actuellement dans tous les pays d'Europe, à savoir le surpeuplement des institutions pénitentiaires. L'équipe a été informée de la politique de l'administration pénitentiaire française mise en place pour réagir contre ce phénomène. Des visites effectuées à la prison de Fleury-Mérogis et au Centre national de formation ont fourni des exemples à cet égard.

l'équipe a travaillé dans la prison de Columbia, en examinant les dossiers...

22. Pendant plusieurs des années, les données ont été recueillies et analysées...

23. Au cours de sa visite, une photo de l'équipe de l'évaluation...

Il y a eu une indication de la part de l'équipe à son égard...

24. Une caractéristique de l'organisation est la façon dont elle...

25. Au cours de la visite, l'équipe a été informée du problème...

26. L'équipe a été informée que les données ont été recueillies...

27. Les données ont été analysées et les résultats ont été présentés...

CHAPITRE II

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LA GESTION

31. La gestion envisagée comme domaine de spécialisation fait l'objet d'un intérêt certain depuis plusieurs années. Comme les problèmes posés sont trop divers pour qu'on puisse parler d'un seul et unique domaine professionnel, on considère généralement la gestion comme un domaine interdisciplinaire. C'est ainsi qu'une contribution à la théorie de la gestion est apportée par les psychologues sur le thème de la motivation et sur celui du développement humain au niveau de l'individu et du groupe. Les sociologues se préoccupent du développement d'organisations entières ou de parties de celles-ci. Les économistes et les statisticiens mettent au point des outils de gestion, comme les systèmes électroniques d'informatique de gestion. D'une manière générale, la gestion se caractérise par la planification, par le pilotage par référence à la mise en oeuvre des plans, et par le contrôle de leur application. En outre, la gestion a affaire à des individus: lorsqu'une tâche est effectuée mécaniquement, elle n'est pas considérée comme relevant de la gestion.

Le rôle du gestionnaire

32. Certains théoriciens (Carlson, 1951; Mintzberg, 1973) se sont penchés sur ce que font effectivement les gestionnaires. Ceci est important, car il arrive que les préoccupations quotidiennes des gestionnaires les empêchent de s'intéresser à l'évolution future de l'organisation. Il ressort de ces travaux de recherche qu'il existe des ressemblances frappantes entre les emplois de gestionnaires. Il en va ainsi des gestionnaires de haut niveau des organisations publiques et privées, tout comme des gestionnaires des différents niveaux. Ainsi, il existe des éléments communs aux rôles d'un cadre de l'industrie, du directeur général d'un service pénitentiaire, d'un directeur de prison, du chef d'un atelier pénitentiaire et d'un gardien responsable d'une unité. Ces éléments comportent un certain nombre de rôles de gestion.

33. Le rôle le plus simple est celui de «représentant». Il s'agit de la personne qui, en raison de son rang, doit exécuter un certain nombre de tâches de représentation. Mais le rôle le plus important est celui de dirigeant. Le dirigeant motive ses subordonnés, contrôle leurs activités et supervise la sélection, la formation et l'avancement des membres du personnel. Il doit coordonner leurs besoins et, ce faisant, il crée un milieu où un travail efficace peut se faire. Un troisième rôle est celui d'agent de liaison avec les personnes situées à l'intérieur et à l'extérieur de sa propre organisation. Pour un gestionnaire de niveau inférieur, il s'agira habituellement de personnes situées dans le cadre de son organisation. Pour un gestionnaire de niveau élevé, ces contacts auront souvent lieu avec des individus situés à l'extérieur de l'organisation. Dans l'un et l'autre cas, le gestionnaire crée un réseau de contacts pour l'échange d'informations et de services. Ainsi, il absorbe et diffuse l'information et sert de porte-parole.

34. En tant que décideur, le gestionnaire a la charge de l'introduction contrôlée du changement dans l'organisation. Il recherche en permanence des possibilités nouvelles et prend l'initiative de créer des processus qui les favorisent. Une fois le projet lancé, le gestionnaire peut se trouver impliqué de trois façons. Il peut déléguer toute la responsabilité de l'opération à un subordonné, se réservant expressément ou tacitement le droit de prendre sa place. Il peut déléguer la responsabilité de la planification, mais se réserver la responsabilité d'approuver le plan avant son lancement. Il peut encore se charger des détails de la planification. Les gestionnaires de haut niveau paraissent contrôler un grand nombre de projets. De temps à autre, le gestionnaire travaille sur chacun d'entre eux. Chaque mesure est suivie d'un intervalle de temps pendant lequel le gestionnaire attend des informations en retour ou que quelque chose se produise.

35. Appelé par ses fonctions à résoudre les crises, le gestionnaire se doit d'intervenir lorsque son organisation se trouve dans une situation réellement difficile. Le problème peut se poser lorsque l'organisation a été trop statique et ne s'est pas adaptée à temps à l'évolution des conditions extérieures. Mais des problèmes peuvent aussi se poser sous la forme de conséquences inattendues de changements voulus dans l'organisation. Comme chacun de ses subordonnés remplit une fonction spécialisée, le gestionnaire, et lui seul, peut intervenir lorsque l'organisation est confrontée à des situations nouvelles, qui ne sont du ressort d'aucune fonction particulière, et pour lesquelles l'organisation n'a pas de réponse toute prête. Un autre rôle est celui de distributeur de ressources. C'est de ce rôle que le gestionnaire tire son pouvoir dans

l'organisation. C'est lui en définitive qui contrôle le travail de ses subordonnés, autrement dit ce qui doit être fait, qui doit le faire et dans le cadre de quelle structure.

36. Si des négociations importantes doivent être menées avec une autre organisation, c'est au gestionnaire de s'en occuper. Il a un rôle négociateur. Pour obtenir un résultat, il faut recourir à la personne capable de représenter son organisation, de parler en son nom et qui, en tant que distributeur de ressources, peut faire en sorte que l'action soit exécutée.

37. Dans son rôle de décideur, le gestionnaire se caractérise notamment par le fait qu'il se réserve le droit d'approuver toutes les décisions importantes prises dans l'organisation, avant qu'elles ne soient appliquées. Ces décisions sont souvent complexes, alors que le temps que le gestionnaire peut consacrer à la solution des problèmes est limité. Pour simplifier les choses, le gestionnaire peut choisir de prendre sa décision en fonction de la confiance qu'il a dans la personne qui lui soumet la proposition, plutôt qu'après une analyse de celle-ci. En outre, le gestionnaire paraît s'inspirer de modèles approximatifs et de vagues plans pour l'ensemble de l'organisation lorsqu'il prend des décisions. Les plans reflètent la conception souple que le gestionnaire se fait de la direction dans laquelle l'organisation devrait évoluer. Ces plans vagues constituent un cadre de référence commun sur la base duquel il peut mesurer toutes les propositions concrètes, les évaluer et les relier entre elles. Aussi longtemps que le gestionnaire conserve aux plans cette imprécision, il garantit une très grande souplesse à l'évolution future. Mais il ne peut en revanche communiquer les plans à ses subordonnés d'une façon qui lui permette d'ajuster leurs propres propositions et décisions en conséquence.

38. Les recherches entreprises sur la manière de travailler des gestionnaires incitent à penser que le gestionnaire type passe en permanence d'une activité à une autre. Il semble que plus de la moitié des activités observées soient réalisées en moins de dix minutes et qu'un dixième seulement des activités enregistrées durent plus d'une heure. Mais on observe la même célérité caractéristique lorsque le dirigeant trie le courrier. La plupart des comptes rendus d'une certaine longueur et les revues sont très rapidement parcourus. Parmi les activités enregistrées, c'est la communication orale qui domine nettement.

39. Selon ces recherches, si les gestionnaires ressentent le besoin de participer à la plupart des activités et s'ils sont constamment en train de passer de l'une à l'autre, cela tient à la position qu'ils occupent.

Dans ces circonstances, plus les conditions extérieures changent, plus la position du gestionnaire devient délicate. Il risque de devenir un goulet d'étranglement, ce qui aura pour effet de retarder les décisions et de compliquer encore plus les problèmes. Si le gestionnaire ne peut pas s'occuper de toutes les questions, il doit les déléguer à ses subordonnés à l'intérieur d'un cadre convenu. Cela suppose de résoudre le difficile problème des informations délicates, soit dans le cadre de réunions régulières, soit en précisant ses idées sur le papier. Cela suppose que le gestionnaire explicite ses vues pour permettre à ses subordonnés d'harmoniser leurs décisions sur cette base.

### Gestion des services publics

40. Peu de travaux de recherche ont été consacrés au travail du gestionnaire public. Toutefois, les rôles d'agent de liaison, de porte-parole et de négociateur sont considérés comme très importants chez les gestionnaires de haut niveau des organisations publiques (Mintzberg, 1973). Les décisions prises dans ces organisations ont en effet des répercussions politiques. Il est donc important de peser les avis des divers intérêts en présence et de se prononcer sur la légitimité d'une action avec toute la prudence requise.

41. Même si l'on admet qu'il y a davantage de ressemblances que de différences entre les rôles respectifs des gestionnaires du secteur public et du secteur privé, il convient de faire le point de ces différences (Brydensholt, 1979). Celles-ci sont au nombre de cinq.

42. Il y a d'abord le contexte politique. Le fait que les administrations publiques soient toutes soumises à une direction de caractère politique signifie qu'elles font partie de la scène politique générale. C'est particulièrement vrai des systèmes pénitentiaires. Il en découle deux conséquences: en premier lieu, ces établissements sont exposés aux critiques du public; en second lieu, les possibilités pour les administrateurs de communiquer avec l'extérieur sont limitées. A cet égard, nous observons que le CDPC a créé un groupe d'experts chargé d'examiner la question de l'information du public. On espère que ce groupe traitera de la question de la participation des administrateurs au processus de communication.

43. En outre, les membres du personnel sont des fonctionnaires et, dans la fonction publique, le personnel est d'ordinaire employé à titre permanent. Le risque évident est que l'organisation devienne statique et qu'elle ne soit plus guère incitée à innover. Il était de règle que les fonctionnaires acceptent un changement d'affectation géographique

pour obtenir de l'avancement. Mais maintenant les fonctionnaires sont beaucoup moins disposés à changer d'affectation. En outre, la puissance des syndicats dans les secteurs publics influe sur les possibilités qu'ont les gestionnaires de changer les choses.

44. Une troisième différence tient à la dimension des organisations publiques. Celles-ci sont généralement très grandes et comptent des milliers de salariés déployés dans tout un éventail d'établissements. Dans les petites organisations où les salariés se connaissent, les structures revêtent moins d'importance; en revanche, dans les grands établissements, les structures requièrent une surveillance constante. Cette vigilance est encore plus importante dans la gestion des systèmes pénitentiaires, du fait que la structure des pouvoirs y est plus complexe que dans la plupart des autres services publics.

45. En quatrième lieu, on dit souvent que le secteur privé a des objectifs mieux définis. Un objectif primordial pour l'industrie privée doit être de faire des bénéfices pour survivre. Mais les services publics sont dépourvus d'objectifs explicites ou, si ces objectifs sont précisés, ils sont si vagues qu'ils ne peuvent servir de base à une planification et à un contrôle opérationnel, de sorte qu'un instrument décisif de pilotage fait défaut. Il est souvent utile de préciser quels groupes d'intérêt s'occupent de l'organisation, et il est évident que l'un des problèmes du système pénitentiaire tient au fait que des exigences manifestement contradictoires émanent de groupes différents. Une tâche importante consiste donc à déterminer de quelle manière les objectifs traditionnels formulés de manière vague peuvent être rendus opérationnels et acceptés.

46. En cinquième lieu, il faut mentionner le principe de l'administration légale. En droit administratif classique, on fait nettement la différence entre l'administration publique et l'activité privée. La première ne peut faire que ce qu'elle a reçu mandat de faire par le législateur, tandis que la seconde peut faire tout ce qui n'est pas expressément interdit par la loi. L'administration publique est basée, en particulier par l'intermédiaire du système des recours, sur le principe de la séparation des pouvoirs qui rend l'administration publique plus complexe qu'une entreprise privée. La situation est devenue plus complexe encore dans les pays qui disposent d'un *Ombudsman* habilité à contrôler l'administration pour le compte du parlement. Ce « médiateur » est généralement saisi davantage par les détenus que par tout autre groupe de particuliers. De fait, l'examen de ces cas et leur solution constituent un fardeau supplémentaire pour les administrations pénitentiaires. De même, dans les pays où les juges sont chargés de l'exécution des peines, le renforcement des droits des

détenus a accentué le dualisme des responsabilités des établissements pénitentiaires et a compliqué la position de l'administration.

### Résumé des perspectives en matière de gestion

47. Tout système organisationnel se fonde sur des convictions relatives à la nature humaine, avec les conséquences qui en découlent pour l'application de méthodes du changement. La plupart des travaux sur les organisations peuvent être divisés en fonction de quatre approches (Hunt, 1979). Il faut souligner que si un gestionnaire adopte l'une de ces perspectives de préférence à une autre, il préférera probablement certaines méthodes d'intervention à d'autres.

48. La perspective dominante peut être appelée l'optique traditionnelle, qui suppose que les organisations peuvent être gérées scientifiquement (par exemple Drucker, 1954). La conviction majeure des tenants de cette thèse est qu'en structurant le comportement des gens, on peut rendre ce comportement prévisible et orientable. De ce fait, les méthodes préférées sont la définition des structures et des postes, les régulations, la gestion par objectifs, les systèmes d'informatique de gestion, qui ramènent l'incertitude à des niveaux tolérables.

49. Selon une deuxième école, les organisations ne peuvent pas être gérées scientifiquement parce qu'elles sont peuplées d'individus qui s'efforcent de satisfaire leurs besoins. On peut parler ici de la conception des besoins, élaborée par un groupe d'auteurs américains (par exemple Argyris, 1957; Hertzberg, 1968; et Lickert, 1961). Dans cette perspective, le gestionnaire devrait davantage se préoccuper d'épanouissement personnel et de satisfaction par le réaménagement des postes de travail, la structure des tâches, la planification des carrières et la formation.

50. Une troisième approche est l'optique des systèmes (par exemple Trist, 1963). Dans cette perspective, le gestionnaire envisageant d'introduire un changement devrait se préoccuper du comportement de l'ensemble du système, de l'interdépendance des sous-systèmes, et de la relation entre l'ensemble et le reste de la société. Selon cette optique, équilibre et harmonie par le biais de groupes de travail pratiquant l'auto-régulation seraient une bonne stratégie.

51. La quatrième approche est la conception pluraliste (par exemple Elliott, 1978). Dans cette optique, l'approche unitaire ou de l'ensemble de l'équipe, qui sous-tend les trois autres conceptions, est jugée trop simple. Les partisans de la thèse pluraliste envisagent les organisa-

tions comme des associations souples de différents groupes et de différents individus luttant pour l'obtention de ressources. L'harmonie est de courte durée, le pouvoir est la variable importante, et le partage du pouvoir, la négociation, la solution des conflits et la confrontation sont les stratégies recommandées.

52. Il convient de noter deux éléments qui affectent cette classification sommaire des perspectives. Le premier est la dimension temporelle sous-jacente. Les théories classiques ont été élaborées au début de ce siècle; les théories sur les besoins pendant les années 50 et 60; les théories sur les systèmes pendant les années 60 et 70; les théories pluralistes, en cours d'élaboration depuis des siècles, connaissent la faveur depuis les années 70, du fait des conflits du travail et de l'évolution qui en est résultée vers la participation. Le second facteur réside dans le fait que certaines parties d'une organisation préfèrent généralement une perspective à une autre, ce qui complique l'adoption d'une conception unique à l'échelon de l'organisation. Ainsi, si les membres du service des relations dans l'entreprise pratiquent une optique pluraliste, il est très possible qu'ils considèrent comme une perte de temps les théories des besoins enseignées dans les cours de formation à la gestion. De même, les membres d'un service de comptabilité financière constateront peut-être qu'un nouveau système d'informatique de gestion est considéré comme inutilement restrictif par d'autres services de l'organisation. En d'autres termes, on rencontrera toutes les perspectives dans la même organisation, et si elles ne sont peut-être pas désignées par les termes utilisés dans le présent rapport, elles n'en influenceront pas moins les stratégies de changement.

53. La quatrième réunion des chefs d'administration pénitentiaire, qui s'est tenue en 1973 sous l'égide de la Fondation internationale pénale et pénitentiaire, a traité des aspects de la gestion intéressant directement les détenus. Le thème de la conférence a été la démocratisation et la communication dans les prisons. Démocratisation ne signifie pas démocratie, mais vise le processus par lequel la distance entre les surveillants et les surveillés est réduite autant qu'il est souhaitable et possible, eu égard aux objectifs de l'organisation. Un style de gestion fondé sur la participation est donc un style de gestion entre les deux extrêmes que sont l'autocratie et la démocratie. Il fait référence à un esprit, à un style et à une technique de gestion qui permettent aux membres d'une organisation de participer à la gestion de celle-ci en faisant connaître leur point de vue, conscients que le gestionnaire les prendra en considération avant d'adopter une décision. Il faut admettre que ce style doit être rattaché au contexte culturel des divers pays, en n'oubliant pas que

dans l'ensemble de la société il existe une exigence croissante de participation et d'engagement dont les administrations pénitentiaires ne peuvent rester à l'écart. De même, il faut s'assurer que les droits de l'homme fondamentaux des détenus sont garantis et que la dignité du détenu en tant qu'être humain est respectée. La gestion participative n'a aucunement pour effet de dégager la responsabilité du directeur de prison. De surcroît, cette gestion ne peut être pratiquée que si tous les membres du personnel ont une connaissance claire des objectifs et de la politique de l'organisation et participent à la communication horizontalement aussi bien que verticalement dans le cadre de l'institution, pour donner et recevoir des informations. Il importe que l'administration pénitentiaire centrale ait la même philosophie de la gestion que ses institutions et que le processus de participation débute avec le personnel. Son but est de parvenir à une réalisation plus efficace des objectifs jumeaux que sont la sécurité et le traitement.

#### La participation et les problèmes qu'elle pose dans les prisons

54. La préférence pour un mode de gestion participatif tire son origine des convictions inhérentes aux théories de la gestion fondées sur les besoins et les systèmes. Son utilisation est donc affaire de valeurs personnelles et collectives. Son adéquation dans telle ou telle situation doit continuer à faire l'objet d'études empiriques. Mais, par suite de ses structures de contrôle ainsi que de la nature de la participation des détenus, le recours à la gestion participative dans les prisons soulève un certain nombre de problèmes. Nous pensons que là où elle est utilisée, l'administration centrale a encouragé son utilisation et souhaite que ses institutions pratiquent cette philosophie et ce mode de gestion. Nous pensons aussi que la nécessité de procédures pertinentes doit d'abord être perçue par les membres du personnel et qu'il faut renforcer ce sentiment par des explications, une formation et la pratique avant qu'une éventuelle extension aux détenus ne soit envisagée. Eu égard aux méthodes traditionnelles de travail dans les établissements pénitentiaires, il est probable que ce processus sera long. Les problèmes commencent véritablement à se poser lorsqu'on se demande quel genre de participation est possible pour les détenus. Nous notons qu'à la réunion organisée par la FIPP en 1973, il a été déclaré que l'objectif de la gestion participative était de réaliser plus efficacement les objectifs jumeaux que sont la sécurité et le traitement. Cette déclaration fait état de certaines limites, à savoir en premier lieu que ces objectifs peuvent être contradictoires et, en second lieu, que les gardiens et les détenus peuvent envisager différemment les objectifs généraux des institutions.

Un établissement pénitentiaire fait appel essentiellement à la coercition pour obtenir l'obéissance des détenus, ce qui entraîne chez ces derniers un sentiment d'aliénation. Le degré d'aliénation est directement fonction du degré de coercition appliqué pour assurer la fonction de surveillance. Par voie de conséquence, moins il y a de coercition, moindre est l'aliénation et plus grandes sont les possibilités de réussir le traitement. Mais c'est dans le domaine de la gestion que se posent les principaux problèmes, à savoir:

- i. les secteurs dans lesquels les détenus peuvent participer;
- ii. les implications des objectifs différents des détenus;
- iii. la perception de l'autorité par les détenus.

55. La participation des détenus prend souvent la forme de commissions avec ou sans participation de membres du personnel, et concerne d'ordinaire des domaines situés à la périphérie de l'organisation. Les activités de loisirs constituent un exemple dans lequel les gestionnaires ne se trouvent pas embarrassés si les détenus refusent de rester dans certaines limites. Si tel est le cas, l'activité peut être interrompue sans que le régime s'en trouve bouleversé. Ce genre de domaine peut être considéré comme «sans danger». A l'autre extrême, il serait également possible de définir les domaines dans lesquels on ne saurait autoriser la participation des détenus, par exemple la sécurité et l'affectation des gardiens.

Mais il y a d'autres domaines «intermédiaires», par exemple les travaux des ateliers pénitentiaires. Certains aspects de ces travaux sont manifestation de la prérogative du gestionnaire, mais il en est quelques-uns auxquels on pourrait à bon droit appeler les détenus à participer, comme la prévention des accidents, certains aspects de la rémunération et l'organisation du travail.

56. Il semble que lorsque les objectifs des parties à une consultation sont différents, celle-ci devient marchandage à mesure que les rapports de force tendent à s'équilibrer. Ceci tient à la perception ou à la conscience du pouvoir dont les détenus peuvent avoir à se servir comme moyen de pression dans les marchandages. Par ailleurs, il est probable que la perception du pouvoir qu'ont les détenus est proportionnelle à leur liberté ou à leur possibilité de se consulter entre eux. Dans les ateliers pénitentiaires, où les investissements ont augmenté et les matériaux sont devenus plus coûteux, les rapports de force entre gardiens et détenus s'en sont trouvés modifiés. Outre les actes de sabotage et les refus de travailler, les détenus peuvent exercer ce pouvoir en pratiquant une

indiscipline générale dans le travail ou en enfreignant les règles institutionnelles. Dans cette situation, de bons rapports entre gardiens et détenus et un bon système de communication deviennent non seulement un objectif souhaitable sous l'angle du traitement, mais aussi un objectif d'une importance considérable pour des motifs industriels. Dans ces domaines intermédiaires de participation pour les détenus, entre les domaines sans danger et ceux qui sont interdits, le gestionnaire se doit de conserver l'initiative et d'exercer son emprise. Deux choses au moins sont indispensables. En premier lieu, le gestionnaire local doit disposer d'une marge de manœuvre suffisante dans ses rapports avec les prisonniers pour empêcher qu'on n'en arrive à une impasse ou à une confrontation. En second lieu, le système de communication doit être structuré de telle sorte que les responsables aient connaissance des souhaits de l'ensemble des détenus et qu'il en soit tenu compte.

57. L'équipe a conscience d'avoir soulevé ici des problèmes plutôt que d'avoir proposé des solutions. Nous reviendrons sur le thème de la participation au chapitre VII (paragraphes 210-218), mais nous estimons que c'est là un territoire encore largement inexploré dans les systèmes pénitentiaires européens. Il n'a donc pas été possible de faire plus que de préciser certaines questions soulevées lors de l'examen de la participation des détenus et d'évoquer certaines implications.

## CHAPITRE III

## LES SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES EUROPÉENS: COMPARAISONS GÉNÉRALES

### Différences entre les sociétés

58. Il est évident que les différences entre les pays et leurs cultures influent sur les systèmes de justice pénale et les systèmes pénitentiaires. Mais, comme il sera observé plus loin, il ne semble pas y avoir de relation unique et aisément perceptible entre la situation socio-économique ou culturelle d'un pays et la façon dont son système pénitentiaire est constitué. Il semble donc exister tout un éventail de choix offert aux pays. La forme actuelle des systèmes pénitentiaires n'est pas subordonnée au contexte social ou culturel. Il existe de vastes possibilités de changement à partir des développements observés dans d'autres pays. Les pays étudiés dans le présent rapport sont très différents sous l'angle de la démographie. L'Angleterre et le Pays de Galles ont une population de 49 millions d'habitants, tandis que les Pays-Bas avec 15 millions d'habitants, le Portugal avec un peu moins de 10 millions, la Suède avec moins de 9 millions et le Danemark avec un peu plus de 5 millions appartiennent au groupe des petits pays.

59. Un autre facteur à signaler est la relation entre la population et la dimension des pays. La densité démographique de pays comme l'Angleterre et les Pays-Bas est beaucoup plus élevée que celle de pays comme la Suède, le Portugal et le Danemark, comme le montre le tableau ci-dessous (densité au km<sup>2</sup>):

Pays-Bas	Angleterre et Pays de Galles	Danemark	Portugal	Suède
378	327	116	111	20

60. Nous avons essayé de nous faire une idée des tâches incombant au système de justice pénale de certains pays en comparant des statistiques sur la délinquance et les systèmes pénitentiaires. Nous reconnaissons qu'il faut être très prudent lorsqu'on tente ce genre de comparaisons internationales. Cela s'explique notamment par des différences entre les définitions de base, les procédures et les pratiques légales. Nous estimons nécessaire que les chiffres ci-dessous revêtent un intérêt et constituent une toile de fond précieuse pour l'ensemble du rapport.

#### 61. Niveau de la délinquance en 1979

	Infractions enregistrées (en millions)	Nombre d'infractions par 100 000 habitants	Affaires élucidées (en %)
Danemark	355	7 100	29
Angleterre et Pays de Galles	2 537	5 177	41
Italie	1 805	3 155	28
Pays-Bas	528	3 771	31
Suède	816	10 000	25

62. L'équipe a examiné dans quelle mesure ces chiffres traduisent la réalité. Il est surprenant que les niveaux de la délinquance en Suède et au Danemark soient si élevés, face non seulement au niveau néerlandais mais encore aux niveaux italien et anglais. Au cours des discussions, l'équipe a été informée de certaines divergences au niveau de l'établissement des statistiques, mais cela ne paraît pas avoir une importance primordiale. L'important est que tous les pays ont pris en compte les infractions classiques au code pénal, comme le vol, les infractions avec violence et contre les mœurs, les infractions les plus graves au code de la route et des infractions particulières, notamment le trafic de la drogue. Ainsi, l'équipe se doit de conclure qu'il existe des différences considérables entre les niveaux de la délinquance et que les pays scandinaves enregistrent des niveaux élevés.

#### 63. Peines de prison fermes

	Nombre de peines infligées (en milliers)	Par 100 000 habitants	Peine supérieure à 6 mois (en %)
Danemark (1978) <sup>1</sup>	16	300	11
Angleterre et Pays de Galles (1979) <sup>2</sup>	74	151	56
Pays-Bas (1979)	15,6	111	11
Portugal (1978) <sup>3</sup>	7,1	71	31
Suède (1979)	13	158	19

1. Le Danemark prend en compte quelque 10 000 cas de conduite en état d'ivresse, qui font l'objet de peines de très courte durée.

2. L'Angleterre et le Pays de Galles prennent en compte certaines incarcérations à la suite de l'inobservation d'autres décisions judiciaires.

3. Le Portugal prend en compte un certain pourcentage de condamnations avec sursis, sur lesquelles on ne dispose pas de données.

64. Sur ce point encore, l'équipe juge ces chiffres surprenants. Comme il a été dit plus haut, il est difficile de faire des comparaisons internationales valables, mais il n'en apparaît pas moins que le nombre relatif de peines de prison prononcées au Danemark et en Suède est beaucoup plus élevé que dans les autres pays.

#### Les populations carcérales en 1979

65. L'élément le plus déterminant pour ce qui est de l'importance de la population carcérale paraît être la tradition judiciaire en matière de durée des peines.

	Population moyenne par jour (en milliers)	Nombre de détenus pour 100 000 habitants	Pourcentage dans des établissements fermés	Entrées annuelles
Danemark	2,9	57	71	37
Angleterre et Pays de Galles	42,2	86	87	140
Italie (1980)	32,5	57	90 <sup>1</sup>	93
Pays-Bas	3,2	23	81	25
Portugal	5,8	59	99	5,3 <sup>2</sup>
Espagne	13,6 <sup>3</sup>	40	non disponible	non disponible
Suède	3,5	44	55	11

1. Dont 8% environ en semi-liberté

2. 9,8 en incluant les transferts de détenus.

3. Population réelle au 31 décembre.

66. Le système pénitentiaire d'Angleterre et du Pays de Galles contenait en 1979 une population journalière moyenne de 42 000 individus, soit 86 détenus pour 100 000 habitants. Les variations de cette population carcérale paraissent moins importantes que dans les autres pays étudiés. C'est en 1979 avec 41 200 personnes que le nombre de détenus a été le plus faible, et le nombre le plus élevé aurait été de 43 000 détenus. La variation assez modeste s'explique peut-être par la très forte pression à laquelle le système pénitentiaire anglais a été soumis. 87% des détenus sont placés dans des établissements fermés. En Angleterre et au Pays de Galles, les établissements pénitentiaires sont en moyenne de dimensions assez grandes. Il existe 24 prisons locales pouvant accueillir 11 652 détenus, mais avec une population carcérale moyenne de 16 941 (soit environ 705 détenus par institution). Outre les prisons locales, il y a 37 prisons fermées ayant une population carcérale moyenne supérieure à 11 400 détenus (308 détenus en moyenne par institution). Parmi les autres établissements fermés, on peut mentionner 14 *Borstals* (établissement d'éducation surveillée), abritant en moyenne 3 617 détenus (soit 258 par établissement).

67. Les Pays-Bas sont connus pour leur population carcérale très réduite ainsi que pour le taux de rotation assez élevé dans les établissements pénitentiaires. En 1980, la population carcérale moyenne a été d'environ 3 200 détenus, soit 23 pour 100 000 habitants. Le nombre minimal de détenus serait de 2 556 et le nombre maximal de 3 475. Le flux annuel est d'environ 25 000. 80% des détenus étaient placés dans des établissements fermés. Les institutions néerlandaises sont en général de dimensions réduites, leur capacité allant de 16 à 231 (Rotterdam).

68. La Suède avait en 1969 une population carcérale quotidienne moyenne de près de 3 600 détenus, soit 44 détenus pour 100 000 habitants. La plus grande prison suédoise contient 213 places, la plus petite 8 places. Les établissements locaux, destinés aux individus condamnés à une peine de moins d'un an, ont entre 40 et 60 places; 55% de la population quotidienne moyenne sont placés dans des institutions fermées.

69. Le Danemark avait en 1979 une population carcérale moyenne de 2 900 détenus, soit 57 prisonniers pour 100 000 habitants. La population carcérale a varié entre un minimum d'environ 2 600 et un maximum d'environ 3 200 détenus. Les entrées annuelles s'expliquent par le grand nombre de personnes en détention provisoire de très courte durée et celui des personnes condamnées à de courtes peines, qui est de 37 000. 71% des détenus sont placés dans des institutions fermées. Les institutions se composent de 46 prisons locales, destinées essentiellement à la détention provisoire, mais également utilisées pour les détenus pur-

geant de très courtes peines. La capacité de ce type d'institution est de 1 690 détenus et le nombre moyen de détenus a été en 1979 de 1 374. Il convient à cet égard de noter qu'à elle seule la prison de Copenhague a une capacité de 666 détenus (population journalière moyenne: 506 détenus). Outre les prisons locales, il existe 5 prisons fermées ayant une capacité de 730 détenus et une population carcérale moyenne de 648 détenus, soit moins de 150 détenus par établissement pénitentiaire. Il existe 8 prisons ouvertes, qui ont une capacité totale de 983 détenus et une population carcérale moyenne de 908 personnes, soit guère plus de 100 détenus par établissement. Lorsqu'on cherche à comparer la dimension des divers systèmes pénitentiaires et la population carcérale moyenne quotidienne, il faut tenir compte de ce qu'au cours des dernières années, le système danois n'a pas été en mesure de faire purger toutes les condamnations prononcées. Un nombre croissant de délinquants condamnés à de courtes peines attendent que des places deviennent libres dans les établissements pénitentiaires pour y purger leur peine. Le nombre est maintenant (1981) d'environ 11 000. Si ce système de la file d'attente n'avait pas été accepté, le système danois aurait eu lui aussi une population carcérale qui aurait excédé sa capacité d'accueil.

70. Le Portugal avait en 1980 une population carcérale moyenne de 5 800 détenus, soit 59 pour 100 000 habitants. La population minimale était de 5 640 et la population maximale de 5 860. Dans leur grande majorité, les détenus étaient placés dans des établissements fermés. La capacité totale du système est de 6 390 détenus. Le système institutionnel se compose de 21 prisons locales pouvant accueillir 1 360 détenus. La plus grande institution locale peut accueillir 126 détenus et la plus petite 28. Le Portugal dispose de 14 prisons centrales (d'une capacité allant de 133 à 513 détenus) qui peuvent accueillir 5 030 détenus au total.

#### Les ressources du système pénitentiaire

71. Il est frappant de voir à quel point les ressources financières consacrées au système pénitentiaire varient selon les pays. En termes de dépenses par détenu, ce sont les systèmes suédois et néerlandais qui sont de loin les plus onéreux. Une manière d'approcher les dépenses consacrées aux systèmes pénitentiaires consiste à déterminer la part du produit national brut allouée aux prisons. Cette comparaison est probablement plus éclairante qu'une comparaison des crédits — en chiffres absolus — consacrés aux différents systèmes. Comme il sera précisé ci-après, la dépense principale est la rémunération du personnel, et il est évident que les pays disposant d'un produit national brut élevé se caractérisent aussi par un niveau de rémunération élevé et que, par voie

de conséquence, ils ont des coûts qui se situent à un niveau plus élevé que dans les pays à produit national brut plus faible. Un niveau de rémunération élevé ne donne aucune précision sur le nombre et la fréquence des services offerts aux détenus.

#### 72. Le coût des systèmes pénitentiaires

	Coût global en millions de £	Pourcentage représenté par les dépenses de personnel	Coût global en % du PNB	Coût annuel moyen par détenu en milliers de £
Danemark (1979)	23,8	80	0,12	10
Angleterre et Pays de Galles (1979)	285	70	0,20	5,9
Pays-Bas (1978)	59,8	80	0,12	19
Portugal (1980)	9,0	46 <sup>1</sup>	0,09	1,5
Suède (1980)	71,2	80	0,12	21

1. Un accroissement important du personnel des établissements pénitentiaires portugais (environ 16 %) a été approuvé en 1981.

*Les effectifs de salariés employés dans les systèmes pénitentiaires, comparés à l'importance des populations carcérales et des forces de police*

73. Une autre manière de se faire une idée des ressources affectées aux services pénitentiaires dans les différents pays consiste à comparer les effectifs de personnel au nombre de détenus et à l'importance des forces de police.

#### 74. Personnel pénitentiaire, rapport personnel pénitentiaire/détenus, et comparaisons avec les forces de police

	Effectifs de personnel en milliers	Rapport effectifs de personnel/détenus	Effectifs de policiers en milliers	Rapport personnel pénitentiaire/forces de police
Danemark	2,8	1:1	11,3	1:4
Angleterre et Pays de Galles	22,5	1:1,9	109,6	1:4,9
Italie	19,2	1:1,7	170	1:8,8
Pays-Bas	4,4	1:0,7	non disponible	1:5,9
Portugal <sup>1</sup>	2,6	1:3,3	28	1:11
Suède	4,2	1:0,8	12	1:2,9

1. Il convient d'ajouter quelque 220 policiers affectés à la surveillance périphérique.

Il ressort de ces statistiques qu'il y a des différences frappantes sous l'angle du rapport effectifs de personnel/détenus et de la façon dont les différents pays répartissent les ressources entre les services pénitentiaires et les services de police dans le cadre des ressources globales affectées aux systèmes de justice pénale.

75. Comme il a été dit plus haut, tous les systèmes pénitentiaires comparés dans la présente étude ont un point commun: la plus grande partie — entre 70 et 80 % — de leur budget est consacrée à la rémunération des personnels.

76. Si l'on compare la composition du personnel, il apparaît que le personnel en uniforme est l'élément dominant. Dans tous les pays faisant l'objet de la comparaison, le groupe des agents de la sécurité et du personnel industriel représente plus des deux tiers des effectifs totaux de salariés. A titre de comparaison, les agents de probation (travailleurs sociaux) ne représentent qu'entre 2 et 4 % de ces effectifs.

D'Angleterre et du Pays de Galles, nous avons été informés que 70 % du personnel sont composés de gardiens, 10 % de travailleurs industriels et 2 % de travailleurs sociaux.

Les chiffres correspondants pour d'autres pays sont les suivants:

Pays-Bas: 62%, 9% et 2%  
 Danemark: 64%, 18% et 2%  
 Portugal: 70%, 8% et 4%

Il convient d'ajouter qu'une nouvelle loi portugaise relative aux services pénitentiaires, votée en 1981, a porté création de 415 nouveaux postes, en particulier des postes de travailleurs industriels et de spécialistes.

Comme les gardiens de prison vont certainement demeurer pendant de nombreuses années la principale ressource en personnel, le développement de celle-ci est d'une importance capitale. Mais en même temps, les gestionnaires des établissements pénitentiaires devraient avoir conscience des possibilités prometteuses que laisse entrevoir une structure totalement nouvelle du personnel, structure qui a été expérimentée dans la nouvelle prison danoise de Ringe (voir annexé I).

*Comparaison des niveaux de rémunération avec ceux de groupes comparables dans le même pays*

77. L'équipe a jugé intéressant, pour illustrer le mode d'affectation des ressources aux systèmes pénitentiaires, d'indiquer le niveau des rému-

nérations des personnels du système pénitentiaire par rapport à celles de groupes comparables du système de justice pénale.

En *Angleterre*, un directeur de prison perçoit environ les deux tiers de ce que gagne un magistrat, un commissaire de police ou un haut fonctionnaire. Un gardien de prison gagne un peu moins qu'un agent de police.

Aux *Pays-Bas*, un directeur de prison gagne aussi les deux tiers environ de ce que gagne un magistrat et le salaire de base des gardiens de prison et des agents de police sont identiques.

En *Suède*, un directeur de prison locale perçoit environ les deux tiers — et un directeur de prison nationale environ les trois quarts — du salaire d'un juge de tribunal de district. Le salaire de début de carrière d'un gardien de prison représente, y compris une indemnité pour horaires de travail incommodes, entre 80 et 85% du salaire de début de carrière d'un agent de police.

Le *Danemark* occupe à cet égard une position particulière en ce sens que les directeurs de prison ont le même niveau de rémunération que les juges et les commissaires de police. En revanche, le gardien de prison perçoit entre 80 et 90% du salaire d'un agent de police de grade équivalent.

En ce qui concerne le *Portugal*, les statistiques montrent qu'un directeur de prison gagne en moyenne les deux tiers environ de ce que gagne un magistrat local. Les gardiens de prison perçoivent le même salaire que les agents de police.

78. Dans la plupart des pays un gardien de prison touche, semble-t-il, la même rémunération qu'un travailleur qualifié.

#### CHAPITRE IV

### ENQUÊTE SUR CERTAINS SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES EUROPÉENS: ORGANISATION ACTUELLE ET PROCESSUS DE DÉCISION

79. On trouvera dans ce chapitre un résumé des réponses à un questionnaire établi par les pays représentés dans l'équipe de recherche ou ayant fait l'objet d'une visite de celle-ci. Il s'agissait du Danemark, de l'Angleterre et du Pays de Galles, de la France, de l'Italie, des Pays-Bas, du Portugal, de l'Espagne et de la Suède. Le questionnaire utilisé est reproduit à l'annexe II au présent rapport.

#### Organisation générale

80. Dans tous les pays, l'administration pénitentiaire centrale (APC) fait partie du ministère de la Justice, sauf en Angleterre et au Pays de Galles, où elle est un service du ministère de l'Intérieur. Il convient de noter qu'au Danemark, en France et en Suède, le service de probation est intégré à l'APC. La politique pénitentiaire est déterminée au sein de l'APC; toutefois, aux Pays-Bas, il existe un conseil consultatif central indépendant (le conseil supérieur de l'administration pénitentiaire) qui doit être consulté de temps à autre. Les directeurs d'établissement relèvent pour l'essentiel directement de l'APC, sauf en Angleterre et au Pays de Galles où ils relèvent d'un des quatre directeurs régionaux. L'Italie et la Suède ont un système analogue.

81. Parmi les grands systèmes, l'Angleterre et le Pays de Galles ont un système partiellement décentralisé en ce qui concerne la gestion des établissements pénitentiaires. Parmi les petits systèmes, la Suède a aussi opéré une certaine décentralisation. Les directeurs régionaux sont responsables de leurs régions sur le plan administratif et opérationnel. On décèle une évolution dans ce sens aux Pays-Bas, où des réunions de directeurs de prison se tiennent tous les mois, sous la présidence d'un directeur régional, pour donner des conseils sur les grandes

orientations; il faut mentionner aussi des réunions spéciales de directeurs qui ont des pouvoirs de décision pour ce qui est de l'affectation des détenus. Aux Pays-Bas, il existe un groupe permanent de spécialistes chargé d'aider les directeurs de prison à moderniser la gestion de leurs établissements.

82. En Angleterre et au Pays de Galles, en France, en Italie, aux Pays-Bas, en Espagne et en Suède, l'APC a ses propres services de recherche. Dans tous les pays, des travaux de recherche sont aussi effectués par les universités.

### Les détenus

83. Les décisions concernant l'affectation des détenus sont prises de différentes façons. Au Portugal, elles sont prises au sein de l'APC, de même qu'au Danemark et en France, sauf pour les détenus purgeant de très courtes peines et qui sont affectés, au Danemark, par les collectivités locales et, en France, par les directeurs régionaux. En Angleterre et au Pays de Galles, la plupart des décisions sont prises à l'échelon local ou régional, mais celles concernant certains détenus et certains jeunes détenus sont prises par l'APC. En Italie et en Espagne, les affectations sont décidées par l'APC ou par l'inspecteur de district. Aux Pays-Bas, la plupart de ces décisions sont prises sur ordre du ministre de la Justice; en pratique, elles sont prises par des commissions de directeurs responsables de l'affectation, présidées par un conseiller spécialisé en la matière. En Suède, l'APC affecte un très petit nombre d'individus condamnés à de longues peines d'emprisonnement, la grande majorité des décisions dans ce domaine étant prises par les directeurs régionaux qui réunissent des commissions de placement dans les maisons d'arrêt relevant d'eux.

84. Les décisions relatives aux sanctions à infliger aux détenus sont prises par le directeur ou par les comités en Espagne; les décisions relatives au travail des détenus sont prises par le directeur (Italie, Pays-Bas, Espagne et Portugal), le chef des ateliers (Danemark et France) ou par les comités (Angleterre et Pays de Galles, et Suède); en ce qui concerne les permissions de sortie et les libérations conditionnelles, les décisions sont prises par les comités (Danemark, Angleterre et Pays de Galles, et Suède) encore que, dans certains cas, les demandes de permission de sortie puissent être soumises à l'APC au Danemark, et à l'office régional en Angleterre et au Pays de Galles; par des magistrats (France, Italie, et Portugal); et par ordonnance du ministre de la Justice (Pays-Bas); les mesures de grâce sont accordées par la Reine (Dane-

mark, Angleterre et Pays de Galles, et Pays-Bas), par le Roi (Espagne), par le Président (France, Italie et Portugal) et par le gouvernement sur recommandation du ministre de la Justice (Suède).

Parmi les pays étudiés, seuls le Danemark, les Pays-Bas et la Suède appliquent des programmes de traitement individuels pour les détenus qui ne purgent pas de très courtes peines.

### Estimations financières

85. La méthode usuelle consiste pour chaque établissement à estimer ses besoins annuellement sous diverses rubriques. Celles-ci sont regroupées et les décisions sont prises à l'échelon central. En règle générale, les directeurs de prison jouissent d'une grande liberté pour ce qui est des dépenses, mais une plus grande souplesse se manifeste dans les pays scandinaves.

### Personnel

86. Il est courant de recruter le personnel d'encadrement ou administratif à l'échelon central. Les effectifs et les grades du personnel de surveillance sont déterminés à l'échelon central après consultation des établissements et des syndicats. Les tableaux de présence de ces agents sont dressés à l'échelon central après consultation des établissements et des syndicats (Angleterre et Pays de Galles, Italie, Pays-Bas, Suède), ou par les directeurs de prison après consultation des syndicats (autres pays).

### Régime

87. La décision d'affecter tel établissement à telle ou telle catégorie de détenus est toujours prise à l'échelon central. L'emploi du temps quotidien des détenus est généralement établi à l'échelon local après consultation, le cas échéant, des autorités supérieures. Les directeurs sont généralement habilités à modifier cet emploi du temps, mais ils peuvent être tenus de demander un avis au préalable. C'est en Suède seulement que les détenus sont impliqués officiellement dans les structures de communication. Les droits des détenus sont déterminés par la législation. Dans presque tous les établissements, il existe un conseil des détenus, organe consultatif. Il existe aussi une association nationale des détenus (qui n'est pas un syndicat), chargée de débattre des questions d'intérêt national pour les détenus. L'association nationale des détenus tient ses réunions dans un établissement pénitentiaire; les représentants locaux sont transférés temporairement dans cet établissement

pour participer à ladite réunion. Dans pratiquement chaque établissement pénitentiaire suédois, il existe aussi un comité compétent pour les questions syndicales et d'emploi. Le directeur est président et les employeurs, les syndicats et les membres du personnel sont représentés. Hormis dans les plus petits établissements, deux détenus sont aussi membres de ce comité (un détenu dans les petits établissements). Les détenus, collectivement par l'intermédiaire de leur conseil, soumettent parfois des déclarations aux médias ou présentent leur point de vue aux comités permanents compétents.

### Inspections

88. Au Danemark, les inspections sont effectuées par le directeur général et d'autres fonctionnaires de l'administration pénitentiaire centrale. En outre, les établissements reçoivent régulièrement la visite du médiateur. En Angleterre et au Pays de Galles, il existe une inspection des prisons indépendante, qui a ses bureaux dans les locaux du ministère de l'Intérieur, mais qui ne fait pas partie du département des prisons. L'inspecteur en chef relève du ministre de l'Intérieur. En France, en Italie et en Espagne, des inspections périodiques sont principalement réalisées par les directeurs régionaux ou les inspecteurs de district; les établissements sont également visités par des juges. Aux Pays-Bas, l'administration pénitentiaire centrale n'a pas d'inspecteurs en propre; il existe certains conseillers qui relèvent de l'administration pénitentiaire centrale. Au Portugal et en Espagne, il existe des inspecteurs de l'APC et les établissements sont régulièrement inspectés par des juges et par le médiateur. En Suède, les prisons nationales sont inspectées par le médiateur et l'APC, et les établissements locaux par les directeurs régionaux.

### Influences

89. Dans chaque pays, le système pénitentiaire fait l'objet de pressions officielles et officieuses. Les syndicats exercent une influence marquée au Danemark et en Suède. Les pressions politiques en faveur du changement sont fortement influencées par les médias. Aucune organisation officieuse ne participe directement à la prise des décisions.

### Résumé

90. Une comparaison des réponses aux questionnaires en provenance des huit pays fait ressortir davantage de ressemblances que de différences en ce qui concerne la prise des décisions, même si le souci de

concision a pu conduire ici à des simplifications excessives. Il est intéressant de relever certaines tendances à la décentralisation et d'apprendre que dans les pays qui ont adopté ou qui mettent en place des structures régionales, il existe des possibilités de transférer le pouvoir de décision de l'administration pénitentiaire centrale à des échelons inférieurs sans risque de désorganisation globale. Il s'agit ici des pays où les prisons ont un degré d'autonomie important. Cette politique est pratiquée notamment au Danemark et aux Pays-Bas.

## LE SYSTÈME ET SES RELATIONS

### Notions générales

91. Les généralités des systèmes de prisons dans un contexte équilibré et moderne de politiques d'actions, 1992.

92. Le rôle politique, comme le gouvernement.

93. Le département régional qui a son propre système de mise en œuvre.

94. Le rôle constitué par les unités, les branches d'activités et les services plus ou moins fortement développés.

95. Ces évolutions ont pour objectif principal en général et le système de prison d'isolement dans les pays développés.

96. Schématiquement, il y a plus en plus dans le monde de la décentralisation et de l'utilisation de la prison.

97. L'intégration plus étroite des services pénitentiaires et la possibilité de les organiser en unités plus ou moins autonomes.

98. L'impact des réformes politiques futures politiques des administrations.

90. Pour résumer le contenu de ce rapport, il faut dire que les gestionnaires des services publics travaillent de plus en plus dans un contexte agité et évolutif, déchiré entre trois pôles de décision puissants (Lindblom, 1968):

CHAPITRE V

LE SYSTÈME PÉNITENTIAIRE ET SES RELATIONS AVEC L'EXTÉRIEUR

Notions générales

91. Les gestionnaires des services publics travaillent de plus en plus dans un contexte agité et évolutif, déchiré entre trois pôles de décision puissants (Lindblom, 1968):

- i. le pôle politique, comprenant le ministre concerné, le cabinet et le parlement;
- ii. le département ministériel dans le cadre duquel ils travaillent et qui a souvent son propre cadre de référence pour ce qui est de la politique à mettre en œuvre;
- iii. le pôle constitué par les personnages clés, les groupes de pression, les branches d'activité et les groupes d'intérêts, qui ont un caractère plus ou moins fortement organisé.

92. Ces évolutions ont pour conséquence que le système de justice pénale en général et le système pénitentiaire en particulier brisent petit à petit l'état d'isolement dans lequel ils se trouvaient par rapport à la société. Schématiquement, la politique pénale doit être envisagée de plus en plus dans le contexte de la politique sociale, de la planification sociale et de l'utilisation la plus efficace possible des services sociaux. L'intégration plus étroite de la politique à appliquer par les services pénitentiaires à la politique sociale générale a des répercussions au niveau de l'organisation, des structures et des fonctions au sein des ministères et des administrations pénitentiaires. Toutefois, ces questions n'entrent pas dans le cadre du présent rapport. Nous allons donc traiter des répercussions spécifiques de ces changements pour les futures politiques des administrations pénitentiaires.

93. Pour déterminer le domaine dans lequel il est possible pour les gestionnaires des systèmes pénitentiaires d'agir avec succès, il faut avoir une connaissance systématique des domaines voisins ainsi que des principes, des intentions et des plans qui ont été arrêtés ou qui sont en passe de l'être dans ces domaines (Ansoff, 1968).

94. D'une manière générale, la liste des plans, objectifs, préférences et mesures d'application dans les domaines «environnants» devrait être axée sur les éléments suivants:

- i. les plans généraux du gouvernement;
- ii. les plans de ministères et de départements voisins;
- iii. les plans du département concerné;
- iv. les centres d'intérêt et les préférences des groupes sociaux pour lesquels la politique du département présente de l'importance;
- v. les développements sociaux qui présentent de l'importance pour la politique du département.

95. La lecture des documents officiels ne suffit pas pour s'informer sur les domaines voisins. Il faut aussi se renseigner directement par des contacts officieux avec les membres du personnel d'autres ministères et départements ainsi qu'avec des représentants des secteurs de la société concernés par la politique du département.

96. Une conséquence des facteurs schématiquement décrits ci-dessus est que les divers secteurs de l'administration gouvernementale doivent viser un objectif plus vaste — entendant par là qu'ils ne doivent pas se contenter de viser le groupe-cible du département et d'avoir des relations formelles. Cela nécessite une forme particulière de gestion à l'intérieur d'une organisation appropriée.

#### De quelques répercussions particulières pour les systèmes pénitentiaires

97. Nous parlerons dans cette section de divers développements se rapportant à l'administration pénitentiaire en particulier. On soutient de plus en plus qu'il est impossible d'aider à préparer les détenus à leur retour dans la société, si celle-ci n'a pas une idée exacte de ce qui se passe dans les prisons et des objectifs du système pénitentiaire (Doleisch, 1968; Hedebo, 1977).

98. On a de plus en plus la conviction que pour des raisons de continuité, de spécialisation et d'efficacité, il est souhaitable d'apporter des modifications aux diverses activités généralement réalisées aujourd'hui par le personnel et les services pénitentiaires en les confiant à des organisations et des organes extérieurs. Les activités en question seraient l'éducation, le travail social, les soins médicaux et l'assistance spirituelle.

99. En dernier lieu, on peut aussi mentionner que sous l'effet de la complexité croissante de notre société et de la nécessité de disposer de connaissances spécialisées pour comprendre et éventuellement influencer les activités sociales, le parlement, mais aussi de simples particuliers semblent axer leur attention sur les secteurs de l'administration qu'ils estiment comprendre de manière suffisante.

100. Pour dresser la liste des domaines liés aux établissements pénitentiaires, il peut être utile de distinguer trois niveaux de relations avec l'extérieur, qui correspondent plus ou moins aux évolutions enregistrées dans le système global du service public décrit ci-dessus, à savoir:

- i. les relations publiques;
- ii. les relations de travail avec les domaines connexes;
- iii. les relations de caractère politique.

Comme pour de nombreuses distinctions, celles-ci ne s'excluent pas mutuellement. Ainsi, une politique active et spécifique de relations publiques précède souvent, inéluctablement, l'établissement de relations de travail déterminées et débouche progressivement sur ce processus.

#### Relations publiques

101. Lorsqu'il ne fait pas de doute que la politique visée subit une influence extérieure à la fois officielle et officieuse, il est indispensable de prendre conscience de ces influences et de les évaluer. Dans le cas des organisations à but lucratif, nous parlons alors de commercialisation; mais avec une organisation sans but lucratif, comme le système pénitentiaire, il est rare, à supposer même que cela se produise, qu'on procède à un rassemblement systématique des données de ce genre. Et pourtant ces données sont de plus en plus nécessaires, non seulement en raison de la participation croissante du grand public, mais encore sous l'angle de l'efficacité de la gestion.

102. A cet égard, il importe que le système pénitentiaire ait conscience des répercussions, attendues ou non, de ce qu'il fait. Il va sans dire qu'il ne doit pas s'agir là d'un événement sans lendemain, mais que cette prise de conscience doit constituer une partie dynamique de l'évolution de la politique générale dans le cadre du système pénitentiaire.

103. La nécessité pour les prisons de connaître le monde extérieur est tout aussi importante que la réciproque, non seulement pour les raisons susmentionnées, mais encore pour des considérations d'ordre organisationnel. Il n'est pas rare que les gens étrangers aux prisons réagissent d'une manière sans rapport avec la mise en œuvre effective de la politique pénitentiaire, parce qu'ils n'ont que des renseignements insuffisants sur le fonctionnement du système, sur ses principes et ses objectifs. Ces réactions malencontreuses, allant de questions de parlementaires à des manifestations de protestation, se traduisent généralement non seulement par du travail inutile pour l'administration, mais s'accompagnent souvent d'une publicité négative. Il est plus efficace de mieux faire connaître les principes et les objectifs de la politique générale (Dean, 1976). Lorsque le grand public réagit à une affaire particulière, le système pénitentiaire ne peut, en raison de sa nature même, donner une réponse satisfaisante puisqu'il doit respecter la vie privée du détenu.

104. Ceci devrait naturellement avoir des conséquences directes pour la politique de relations publiques. L'attitude purement passive consistant pour l'administration pénitentiaire centrale à se contenter de réagir aux questions, articles, etc., des médias et d'autres sources — souvent à la suite d'incidents négatifs — doit se transformer en une attitude active consistant pour elle à essayer de se faire connaître (Doleisch, 1976).

105. Il s'ensuit que le système pénitentiaire devrait s'ouvrir sur le monde extérieur et transformer une organisation traditionnellement fermée en une organisation ouverte. Une conséquence majeure est que les prisons seront forcées d'affronter et, dans certains cas, de coopérer avec des groupes et des organisations ayant un cadre de référence différent. Le risque de conflits profonds, avec toutes les conséquences positives et négatives qu'ils peuvent entraîner, est certainement réel. Il faut s'efforcer d'anticiper et d'éviter ces affrontements ou, tout au moins, de les circonscrire.

106. Les techniques de commercialisation des organisations à but lucratif ne peuvent pas être appliquées sans certaines modifications par une

organisation sans but lucratif comme le système pénitentiaire. Ceci dit, les principes fondamentaux demeurent valables.

107. La première chose consistera à faire l'inventaire systématique des organisations, individus et groupes qui sont affectés, d'une façon ou d'une autre, pour l'avoir choisi ou non, par le fonctionnement du système pénitentiaire, ou qui ont ou pourraient avoir des rapports avec celui-ci. Les objectifs et les desiderata de ces organisations et de ces groupes devraient ensuite être appris aussi fidèlement que possible.

108. Ceci peut paraître compliqué — c'est le cas dans une certaine mesure — mais il ne s'agit pas d'autre chose que d'exécuter de manière consciente et systématique des activités qui sont d'ores et déjà réalisées par des responsables, mais de manière implicite et intuitive.

109. Pour expliquer la politique à des observateurs extérieurs, il peut être utile de recourir aux techniques de gestion par objectifs mentionnées au chapitre VII du présent rapport, en décrivant la politique en termes de relations entre moyens mis en œuvre et fins poursuivies. Il faut tenir compte du fait qu'un grand nombre de principes, d'axiomes et de procédures sont admis comme allant de soi et ne requièrent pratiquement jamais d'explication, dans le cadre d'un système traditionnellement fermé comme celui des prisons. Si l'on veut que l'administration pénitentiaire soit franche avec le monde extérieur, elle doit expliquer avec soin ses convictions arrêtées.

#### Relations de travail avec les domaines connexes

110. L'intérêt croissant que certains secteurs de la société portent au système pénitentiaire, le fait que celui-ci commence à être considéré comme partie intégrante du système de protection sociale, et le fait qu'il recourt davantage aux organismes et équipements sociaux existants impliquent d'adapter la gestion comme il convient.

111. Comme nous l'avons dit, une politique active de relations publiques sera assez fréquemment la condition préalable aux premières relations de travail avec les secteurs connexes. Toutefois, il ne suffit pas d'être admis comme une organisation par le monde extérieur. Il importe que le système pénitentiaire sache exactement ce que d'autres organisations travaillant dans le même domaine font et visent, en particulier lorsque l'organisation pénitentiaire elle-même manifeste l'intention d'utiliser des ressources extérieures.

112. Les contacts avec les organisations et les groupes sociaux présentant de l'intérêt pour les prisons n'ont pas toujours des résultats bénéfici-

ques. Il paraît efficace de baser ces contacts, au moins dans les débuts, sur le principe de l'échange de services. Il ne sera naturellement pas difficile de faire savoir ce que les prisons attendent des relations extérieures dans un cas particulier; de plus, elles doivent indiquer aussi précisément que possible ce qu'elles peuvent offrir en échange. Un exemple pratique sera celui des rapports avec les organisations fournissant des services dans le domaine de l'emploi. Il est évident que les prisons et ces organisations œuvrent dans le même domaine dans les cas où un emploi permanent est indispensable à un détenu pour subvenir à ses besoins après sa libération. Il est assez simple d'échanger des services.

113. Il serait très utile pour la prison qu'une organisation spécialiste des questions d'emploi contacte les détenus pendant qu'ils purgent leur peine. Cela pourrait susciter une enquête sur les préférences en matière d'emploi ou la fourniture de renseignements sur le marché du travail et sur les meilleures manières de procéder pour en trouver. En échange, la prison fournira à l'organisation la possibilité de rencontrer à un stade précoce un groupe de détenus dont la situation va de toute façon poser des problèmes.

114. Ce système serait calqué par exemple sur les relations qu'on cherche à encourager aux Pays-Bas entre l'administration pénitentiaire et les services d'assistance aux toxicomanes qui ne relèvent pas du ministère de la Justice.

115. Pour accorder aux détenus toxicomanes une aide adéquate pendant leur détention et pour bien les préparer à leur libération, la prison a besoin de renseignements de la part des divers services d'assistance; mais il est indispensable aussi que ces organisations viennent en aide aux détenus après leur libération.

116. En échange, l'administration pénitentiaire accorde désormais aux organisations des facilités particulières dans un certain nombre de centres de détention pour rencontrer les détenus toxicomanes qu'elles connaissent. Il a été créé pour les détenus toxicomanes des départements distincts, dotés de ressources médicales appropriées et d'agents spécialement formés. Les agents des services d'assistance se voient accorder les plus larges facilités d'accès et la possibilité de participer véritablement au régime de ces départements.

117. En Suède, un principe en vigueur depuis 1974 est que le travail pénitentiaire et de probation doit recourir largement aux services sociaux existants et s'abstenir de faire double emploi avec eux. Ceci doit permettre de réduire les dépenses et d'atténuer la stigmatisation des déte-

nus et des probationnaires. On pourrait multiplier les exemples de cette coopération.

118. Toutefois, comme il a été dit plus haut, la mise en œuvre d'une telle stratégie de gestion suppose que l'administration pénitentiaire définisse avec soin les objectifs, les principes et les centres d'intérêt des organisations extérieures.

#### Relations de caractère politique

119. Si une politique active de relations publiques est indispensable aussi à ce niveau, comme il a été dit au début de ce chapitre, ce type de relations a d'autres exigences propres. Un élément important tient au fait que la fonction publique doit comprendre que, de temps à autre, les hommes politiques souhaitent qu'une action soit entreprise dans tel ou tel domaine pour marquer leur propre programme politique.

120. Une conséquence inéluctable est que ceci ne coïncide pas toujours avec les priorités fixées par l'administration. Toutefois, si le service pénitentiaire doit respecter scrupuleusement les décisions politiques, il incombe aux responsables gouvernementaux de faire comprendre aux hommes politiques les préférences essentielles des fonctionnaires.

121. En outre, il importe de proposer aux politiciens une politique aussi précise que possible pour le système pénitentiaire, vu qu'il s'agit d'un sujet peu attirant politiquement, avec des objectifs vagues et généraux (Dean, 1976). Cela rendra les débats parlementaires plus fructueux pour toutes les parties intéressées.

CHAPITRE VI

LES RÉGIMES PÉNITENTIAIRES DANS LE CADRE DU CONCEPT DE DÉTENTION

122. Si l'on étudie les raisons profondes pour lesquelles sont infligées les peines de prison, on constate que la privation de liberté est envisagée comme une sanction et comme un moyen de protéger le public par une dissuasion générale et, de façon plus limitée, par la mise hors d'état de nuire de certains individus. Parallèlement à cette approche, il faut faire mention de l'obligation morale et positive d'utiliser la détention comme l'occasion d'aider les détenus à se préparer à faire face aux difficultés qu'ils rencontreront à leur libération, grâce à des programmes de traitement et de formation. Le contexte dans lequel ces objectifs parallèles sont poursuivis intéresse les conditions matérielles de détention, les soins médicaux, l'alimentation et l'habillement des détenus. Tous ces aspects de la détention se situent dans le champ d'application des directives contenues dans l'Ensemble des règles minima du Conseil de l'Europe pour le traitement des détenus, incorporées dans la Résolution (73) 5 adoptée par le Comité des Ministres en janvier 1973. Le même éventail d'objectifs conceptuels et moraux se retrouve dans le contenu des régimes pénitentiaires dont traite largement le présent chapitre, dans la mesure où l'on a affaire à des tâches de gestion. Dans le cadre des régimes, le travail est l'activité primordiale dans tous les systèmes pénitentiaires et constituera la base de cette partie de notre étude sur la gestion pénitentiaire. A côté du travail, on trouve un éventail d'activités, dont les principaux éléments sous l'angle de la gestion sont l'instruction et l'éducation physique. L'accent mis sur le travail dans ce chapitre s'explique non seulement par la place importante qu'il occupe dans les régimes pénitentiaires, mais encore parce qu'il fournit la base la plus commode et la plus évidente pour construire la philosophie de la gestion. C'est pour cette raison, plutôt que pour l'importance véritable du travail pénitentiaire, que nous avons choisi celui-ci comme moyen d'exposer notre façon de voir.

123. Une conception moderne de la philosophie des régimes pénitentiaires envisage ces derniers schématiquement à deux niveaux. A l'un des niveaux, le niveau passif, le régime se préoccupe de soutenir la personnalité humaine en offrant des possibilités d'activités créatrices et stimulantes. Cet aspect est capital pour aider les individus à soutenir le choc de la détention et les pressions inhérentes à la vie pénitentiaire, particulièrement pendant les longues périodes de détention, avec le risque d'apathie et d'inertie et tous les effets délétères que cela peut avoir sur l'individu. Au second niveau, le niveau actif, la philosophie envisage la possibilité de renforcer l'aptitude du détenu à faire face aux problèmes de la société extérieure après sa libération. Ainsi, ces aspects du régime visent à inculquer des compétences pour préparer les individus au travail dans la collectivité, pour améliorer leur instruction sous l'angle social et universitaire et pour les aider à renforcer leurs ressources personnelles sous l'angle des rapports sociaux et des liens familiaux. Il est évident que ces deux dimensions interagissent et ont une base commune d'objectifs moraux et pratiques. La plupart des activités sont conçues pour tendre vers ces objectifs et apportent leur contribution aux deux niveaux, encore qu'à des degrés variables. L'utilité des approches contenues dans ce concept réside dans le fait qu'elles aident les gestionnaires à percevoir plus clairement leurs objectifs et, par là même, à assurer la validité du déploiement opérationnel des ressources mises en œuvre pour les atteindre.

124. L'Europe connaît de plus en plus le problème social du chômage. Même pendant les travaux de la Bourse, ce problème est devenu plus perceptible et revêt maintenant une importance pour la justification et le contenu de la formation pénitentiaire. Les détenus sont particulièrement concernés sous l'angle de leur expérience précarcérale et des problèmes qu'ils rencontreront à leur libération. Il est donc nécessaire que les gestionnaires d'établissements pénitentiaires réagissent positivement à cette dimension nouvelle des problèmes qui se posent aux détenus. Il est désormais plus important de tenter de donner à ces derniers une expérience du travail et les qualifications qui les aideront sur un marché du travail plus restreint. L'équipe a conscience que les tendances démographiques pourront atténuer la gravité du problème pour les jeunes pendant la dernière partie de la présente décennie. Pour cette raison et pour d'autres, plus immédiates et plus positives, nous considérons que les gestionnaires d'établissements pénitentiaires ne devraient pas se rallier à la thèse selon laquelle de nombreux jeunes ex-détenus connaîtront inévitablement le chômage. Selon nous, le contenu des régimes sous l'angle du travail et de l'éducation devrait être amélioré de manière à aider les détenus, et en particulier les jeunes, à com-

prendre le problème du chômage et à faire face à ses conséquences éventuelles. L'objectif devrait être de renforcer leurs attitudes et leurs aptitudes pour parvenir à ce résultat. L'éducation, qui permet à chaque détenu d'utiliser ses loisirs de manière plus constructive, a un rôle important à jouer à cet égard.

125. Les gestionnaires doivent donner une réponse positive qui reconnaisse la possibilité de modifier les régimes et la formation des détenus pour répondre à ces objectifs. L'équipe ne juge pas que le problème actuel du chômage réduise la valeur des régimes décrits dans ce chapitre. Il souligne en fait les besoins et les objectifs qui sous-tendent nos approches.

126. Au chapitre VII, nous examinerons plus en détails les objectifs et les moyens par lesquels les systèmes pénitentiaires les réalisent. Nous mettrons l'accent sur la méfiance dans le processus de réadaptation ainsi que sur l'approche philosophique, présentée ici, de la dualité conceptuelle envisagée comme une réaction naturelle et précieuse à ce manque de confiance. La notion de traitement n'a pas disparu, mais nous tendons maintenant à envisager différemment le rôle des régimes de formation dans le cadre du traitement. La tendance est de situer l'idéal du traitement dans un langage plus contemporain et plus crédible dans le cadre du rôle conceptuel de la détention, en ce qui concerne les individus et les gestionnaires. Nous allons d'abord examiner la gestion du travail dans les régimes pénitentiaires et ses implications pour la gestion proprement dite.

#### **La gestion du travail et de la main-d'œuvre pénitentiaires**

127. Dans cette partie de l'étude, nous considérons le travail comme une activité organisée et mise en œuvre pour la réalisation de buts essentiels ou définis, en échange d'une rémunération. Dans son acception la plus formelle, cela s'applique aux travaux pénitentiaires productifs, notamment aux travaux publics et agricoles, comme éléments essentiels des régimes et des objectifs de formation, ainsi qu'à la fourniture de services domestiques. Dans une formulation élargie, le travail englobe des activités comme l'éducation universitaire ou physique, l'ergothérapie et d'autres fonctions analogues. Nous ne sommes pas directement concernés par ces activités, sauf dans la mesure, importante certes, où elles aussi sont inhérentes aux objectifs de la formation et où elles relèvent du déploiement de ressources qui est vital pour l'efficacité du travail dans les régimes pénitentiaires. Ainsi, le travail dans ces régimes est considéré comme s'étendant aux activités

qui seraient considérées dans la collectivité comme partie de la vie professionnelle de l'individu et pour lesquelles les individus escompteraient normalement une rémunération. Dans un contexte proprement pénitentiaire, nous avons à l'esprit, comme il a déjà été dit, le travail industriel, les travaux publics, le travail agricole ou des activités domestiques comme le repassage ou le nettoyage. Presque tous les détenus auxquels il peut être fait obligation de travailler conformément au règlement pénitentiaire ou, dans le cas des détenus non condamnés, qui choisissent de travailler, participent à ce type d'activités. Ainsi, la vie carcérale n'est pas très éloignée de la vie à l'extérieur de la prison. Des éléments complémentaires comme l'éducation, auxquels il a été fait référence, peuvent être considérés comme du travail, sur certains plans ou, par exemple, sous l'angle de la rémunération des détenus. Toutefois, ils n'interviennent pas de la même manière dans la gestion du travail et de la main-d'œuvre pénitentiaires.

128. Nous partons du point de vue que l'un des principaux ingrédients de la vie personnelle dans toutes les sociétés est le travail. La masse des gens est engagée dans un vaste éventail de tâches: travaux de spécialistes, de gestion, de bureau, travaux manuels et services. On rencontre aussi, nous l'avons dit, un phénomène de plus en plus important dans les sociétés européennes modernes, à savoir le chômage temporaire ou chronique. A l'autre extrémité de ce spectre social, il y a un autre groupe de gens qui vivent sans travailler et qui, se livrant ou non à des activités illégales, peuvent poser de graves problèmes sociaux. En effet, pour une raison ou pour une autre, ils peuvent constituer une charge pour les services sociaux. On trouve parmi eux des individus dont la condition peut les conduire à des situations telles qu'ils iront en prison. Nombreux sont ceux qui soutiennent qu'une inadéquation ou une attitude personnelle crée pour de nombreux individus un problème en ce qui concerne le travail, et que ceci est fréquemment associé à la délinquance. Ainsi, dans le contexte pénitentiaire surtout, le travail est important non seulement pour satisfaire les besoins d'amour-propre et d'expression créatrice des individus, mais encore sous l'angle de ses objectifs et de ses produits. Pour de nombreux détenus, il soulève un grave problème personnel. Un grand nombre de jeunes délinquants ou de récidivistes ne parviennent pas à trouver un emploi convenable ou à avoir des habitudes de travail régulières, ou encore à répondre à l'attente d'employeurs en puissance pour ce qui est des aptitudes, de l'effort ou de la fiabilité. D'une manière plus positive, le travail représente un important élément dans le tissu de la vie familiale, qui ne peut guère exister à un niveau acceptable qu'en partant du point de vue qu'il y a du travail à faire à la maison ou, dans l'industrie ou le commerce, pour fournir les

ressources qui permettent de satisfaire aux exigences de la société contemporaine. Dans un document sur la détention, toutefois, et particulièrement lorsqu'on postule le caractère général du problème, on ne peut ignorer totalement le problème des gens qui ne veulent absolument pas travailler. Ce problème doit certainement trouver place dans la conception et l'application des régimes de travail. De même, il ne faut pas négliger le fait que la société et le personnel des établissements escomptent que les détenus seront affectés à des travaux productifs.

129. Dans la plupart des systèmes pénitentiaires, il est généralement exact que les régimes dans lesquels les aspects positifs du travail sont les plus évidents se rencontrent dans les établissements qui se consacrent à la formation et qui accueillent des individus condamnés à des peines de durée moyenne ou longue. Il est rare que, dans les parties des systèmes pénitentiaires où sont logés des détenus de courte durée (par exemple dans les maisons d'arrêt), on leur propose des travaux, mêmes simples, qui leur conviennent. Il est évident que les circonstances varient d'un lieu à un autre, mais ceci est généralement vrai. Les raisons sont assez patentes. Elles ont trait aux ressources, au statut des individus en détention préventive, aux problèmes de production et de formation et, par voie de conséquence, d'utilisation de la capacité des ateliers et d'une main-d'œuvre affectée d'un coefficient de rotation élevé. Toutefois, même dans les établissements accueillant des détenus de courte durée, le travail trouve souvent une place élevée dans les priorités, même si les ressources et l'intérêt pour le travail sont très faibles. Il est certain que davantage de détenus s'adonnent au travail qu'à d'autres aspects de la vie pénitentiaire. Pour cette simple raison, il revêt une très grande importance pour la gestion des établissements et des systèmes. On trouvera ci-après les principales raisons de cet état de fait.

130. Le rapport général évident du travail à la vie et à l'expérience individuelle confère au travail, nous l'avons dit, un degré de priorité élevé dans la vie de tout établissement. Il est en outre considéré comme utile sous l'angle de l'épanouissement personnel et du fait qu'il développe le sens de l'effort et donne les moyens de gagner de l'argent, ce qui peut être important pour les détenus au plan de leur style de vie personnel. De plus, du point de vue de la gestion, il ne fait pas de doute que le travail est l'un des domaines où l'on peut le mieux observer et évaluer le comportement des détenus. De surcroît, sous ses diverses formes, le travail peut en règle générale être plus facilement mesuré que d'autres activités à l'aide de critères objectifs — bien qu'il soit possible dans une certaine mesure de mesurer aussi les autres à l'aide de méthodo-

logies plus sophistiquées — et contribue de ce fait à l'évaluation et à la solution des problèmes de gestion. Pour en revenir aux individus, le travail en association peut les faire pénétrer dans des domaines de responsabilité sociale et leur donner les moyens de s'y engager de manière positive. Une autre raison évidente, mais qu'on oublie peut-être facilement, pour laquelle le travail a le statut qui lui est reconnu dans les établissements pénitentiaires, tient au fait que dans de nombreux systèmes, il est indispensable pour faire fonctionner les services et systèmes fondamentaux des établissements. Tous ont besoin de services de blanchissage, de travaux domestiques, de communications ainsi que de travaux de réparation et d'entretien des bâtiments. Il s'ensuit que le travail ne peut qu'attirer d'importantes ressources en personnel, en bâtiments et en matériels et, par voie de conséquence, poser au gestionnaire des questions de fond pour ce qui est des priorités et de l'affectation de ces ressources en fonction des objectifs définis des institutions ou du système. On peut donc soutenir que le travail est déterminant pour le régime et le mode de gestion d'une institution. Le statut conféré au travail et le niveau, par exemple, auquel les détenus sont rémunérés pour leurs travaux peuvent déterminer la répartition des ressources et les priorités institutionnelles. On peut dire que, le travail étant important sous cet angle ainsi que pour le traitement individuel et le fonctionnement des établissements pénitentiaires, il continuera d'avoir une importance pour le gestionnaire. Il devrait être aussi envisagé comme offrant une contribution directe à la réalisation des objectifs de gestion. C'est avec cette attitude positive que le gestionnaire doit envisager ses délibérations sur le rôle et la gestion du travail. Le gestionnaire doit donc avoir la faculté d'organiser le travail, qu'il s'agisse de travaux industriels, éditaires ou domestiques, sur une grande échelle et au moindre coût économique interne. L'expérience montre qu'il est possible d'organiser des travaux qui aient un rendement financier positif pour le système et, dans les circonstances économiques prévisibles, ceci doit demeurer un aspect important.

131. Il est peut-être utile ici, avant de s'étendre sur la question de la philosophie du travail dans les régimes pénitentiaires et sur l'importance conférée à la gestion, de renvoyer à la Résolution (75) 25 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative aux priorités, aux ressources, aux systèmes et à la planification. Cette résolution découlait du rapport (K. J. Neale, publié en 1976) sur le travail pénitentiaire, publié par le Conseil de l'Europe et dont la lecture n'est pas sans intérêt — car il traite de ces questions plus longuement que nous ne pouvons le faire ici — ainsi que de la conférence prononcée par ce même auteur dans le cadre du Séminaire européen sur le travail dans les institutions pénitentiaires,

tenu au Danemark en 1977 (K. J. Neale, 1977). La résolution européenne soulignait la valeur du travail comme élément important et pertinent de formation et de réadaptation des détenus et comme moyen précieux de gestion opérationnelle des établissements pénitentiaires. Tenant compte des contraintes pesant sur la gestion pénitentiaire, elle soulignait la nécessité d'accroître le rôle du travail dans les régimes pénitentiaires et recommandait aux gouvernements des Etats membres de reconnaître un statut précis et une claire priorité au travail pénitentiaire, de dégager les ressources nécessaires, d'utiliser les systèmes de gestion, les techniques et les méthodes de production modernes, d'adapter les conditions de travail aux normes extérieures, de tenir compte des implications du travail pour la gestion et de coordonner les systèmes de répartition de la main-d'oeuvre avec les autres aspects de la gestion des régimes pénitentiaires. Nous ne pouvons que souscrire aux principes contenus dans cette résolution.

#### Les objectifs philosophiques de la gestion du travail

132. Il est malheureusement vrai que les réactions à un accroissement du travail, surtout de la part du personnel institutionnel, sont très souvent négatives. Elles se manifestent en particulier lors de l'introduction de systèmes permettant aux détenus de participer au processus de décision, ou lorsque des rôles mineurs de surveillance sont créés. Néanmoins, ces types d'innovations, à condition d'être compréhensibles et compatibles à l'échelon des établissements, sont dynamiques et motivent non seulement les individus concernés, mais encore d'autres individus, voire l'organisation elle-même. Nous examinerons par ailleurs l'exploitation positive par les gestionnaires de la situation conflictuelle apparente.

133. Pour la bonne marche du travail, il est indispensable d'adopter des mesures visant à impulser des changements novateurs positifs. La vision globale et la motivation des gestionnaires sont le catalyseur essentiel: le potentiel maximal ne sera jamais atteint si les gestionnaires au niveau des établissements, et même aux échelons les plus élevés du système, ne comprennent pas et n'admettent pas le rôle du travail dans les institutions pénitentiaires et s'ils ne sont pas disposés à s'en faire les défenseurs, pour ce qui est du style et du but de la gestion. La clé de tout ceci réside dans une appréciation par les gestionnaires des horizons que le travail et les objectifs du travail peuvent ouvrir pour soutenir les performances et les objectifs institutionnels, en dehors de la sphère immédiate et des activités industrielles et autres. Le travail devra être conçu et géré sur la base d'obligations contractuelles et de responsabi-

lités bien définies. C'est seulement ainsi qu'on pourra dire que le travail contribue positivement à la réalisation des objectifs de l'institution et qu'il soutient effectivement, dans le processus de définition et d'accompagnement des priorités et du déploiement opérationnels, les activités qu'au début du présent rapport nous avons décrites comme complémentaires, dans le cadre des régimes, des opérations de travail essentielles.

134. Une approche systématisée, en cours d'élaboration, de ce mode de gestion du travail est la notion de régimes de responsabilité que nous décrivons en détail au chapitre VII.

135. Les systèmes pénitentiaires européens devraient s'orienter plus rapidement vers des régimes de travail basés sur des techniques plus modernes, des rémunérations réalistes, la participation, l'ouverture sur le marché, des normes de qualité et la pleine utilisation des ressources à l'instar d'entreprises commerciales modernes bien gérées, opérant dans un esprit de productivité et de profit. Ces objectifs doivent être équilibrés par d'autres activités visant à enrichir les régimes pénitentiaires avec le statut et les rôles précis déjà décrits. Cela suppose que les gestionnaires envisagent sérieusement des programmes et des investissements sous forme de personnel et d'installations, une planification d'ensemble, une claire répartition des ressources, des systèmes avancés de communications et d'information et une véritable politique de la main-d'œuvre. Les dépenses à engager ne seraient pas nécessairement excessives. Elles peuvent se justifier sous l'angle du rapport coût/efficacité; d'autre part, l'investissement dans des ateliers pénitentiaires peut avoir un rendement économique susceptible de réduire le coût en termes de personnel et de ressources matérielles, non seulement pour les ateliers pénitentiaires, mais pour l'ensemble des activités relevant des régimes. L'Europe nous offre d'excellents exemples de ce qui peut être réalisé en matière d'applications techniques et de politiques de rémunération à taux plein, parallèlement à la mise en œuvre de philosophies de la gestion de type commercial. De même, les impressionnants progrès réalisés dans le domaine de la commercialisation, de la gestion des systèmes et des applications électroniques incitent à penser que ces programmes peuvent être efficacement mis en œuvre dans le cadre de la technologie moderne. De fait, il n'y a pas de solution de rechange à long terme.

#### Les grands objectifs

136. Les arguments d'ordre intellectuel et moral militant en faveur de la gestion du travail et de la main-d'œuvre pénitentiaires en vue de la pour-

suite d'objectifs individuels et institutionnels ont été présentés et l'on peut, pour plus de détails, se reporter aux documents européens sur la question. Dans le contexte des économies européennes et des contraintes financières que connaît l'administration publique, des arguments d'ordre économique et politique incitent de plus en plus à exploiter le potentiel des ateliers pénitentiaires et d'autres formes de travail productif. Il incombe aux gestionnaires d'obtenir un rendement suffisant des investissements et de faire en sorte que les détenus aient un travail rémunérateur et utile. Les deux objectifs vont de pair.

137. La gestion des régimes de travail pénitentiaire consiste donc en la réalisation des deux grands objectifs suivants:

- i. motiver les détenus à travers leurs besoins personnels, en leur assignant un travail qui leur soit utile;
- ii. contribuer à une bonne administration des institutions pénitentiaires et à la qualité de la vie en collectivité et tirer un rendement économique suffisant de la main-d'œuvre et des installations disponibles.

138. Il peut paraître surprenant de faire état, sous la rubrique générale des grands objectifs, de certaines réflexions sur ce dont on a déjà parlé dans le présent rapport comme d'une situation conflictuelle. Mais, dans la mesure où le groupe d'étude perçoit celle-ci comme un élément positif plutôt que négatif, cette mention paraît légitime. Les pessimistes diront souvent que la gestion du travail dans les établissements pénitentiaires est une activité pleine de contradictions. Ils considèrent que les exigences des ateliers pénitentiaires, par exemple en matière de main-d'œuvre et de surveillants dans le contexte des travaux publics, imposent des charges aux institutions et créent des conflits au niveau des priorités institutionnelles ainsi que de la répartition et du déploiement des ressources à l'intérieur des établissements. Dans tout le système, on discerne le même syndrome. Ce syndrome, fait-on valoir, réduit non seulement la capacité des ateliers pénitentiaires et des autres activités à obtenir des résultats valables, mais engendre des rivalités et des tensions qui appauvrissent le style de gestion et l'éthos de l'institution elle-même. On considère souvent que les priorités concurrentes et le désir d'accéder à un statut supérieur affaiblissent le rendement d'ensemble de l'institution et compliquent le processus de gestion. Nous sommes convaincus qu'il faut apprendre aux gestionnaires à envisager ces conflits potentiels de manière positive, ce qui est capital pour les buts assignés aux régimes de responsabilité et constitue une manière de faire face au problème. Ainsi, il faut faire comprendre aux gestionnaires de niveau intermédiaire qui trouvent que leurs ressources

s'épuisent à surveiller le travail que celui-ci réduit en réalité le fardeau global en contribuant au moral des individus et à la réalisation des objectifs. Il faut les amener à se rendre compte que l'affectation de ressources à cette activité est un processus positif plutôt qu'une atteinte à leurs propres responsabilités. C'est dans le cadre du régime de responsabilité, auquel ils auront contribué, qu'il faudra définir le statut du travail et c'est dans ce même cadre qu'il faudra obtenir leur adhésion. C'est une attitude d'esprit et un élément essentiel du style de gestion.

139. Nous en arrivons maintenant à l'aspect essentiel de la situation pénitentiaire. La triste réalité est qu'en dépit d'exemples admirables et manifestes d'authentiques progrès, le potentiel représenté par le travail et la main-d'œuvre pénitentiaires est encore largement inexploité. Qu'il s'agisse de la pleine utilisation des ressources existant déjà dans le système pénitentiaire ou de la capacité individuelle des détenus ou des membres du personnel, nous avons affaire à une ressource sous-utilisée. C'est non seulement insatisfaisant sous l'angle de la gestion, mais encore démoralisant. Pour tous les experts qui étudient depuis de longues années ce domaine de la gestion pénitentiaire, la conclusion majeure et inéluctable est que le potentiel de main-d'œuvre pénitentiaire est inexploité et qu'il faudrait l'utiliser de façon positive et créatrice. La raison la plus importante de cet échec a été l'incapacité ou le refus des gestionnaires de comprendre ou d'affronter les problèmes se posant à l'intersection du travail, tel que défini dans ce chapitre, des priorités opérationnelles essentielles et des activités alternatives de traitement. Si l'on peut trouver des solutions — et on le peut à condition de faire preuve d'imagination et de prendre des mesures viables à l'échelon des établissements — l'impulsion et l'avantage pour les gestionnaires et, par là même, pour les membres du personnel et les détenus seront considérables. La mission des administrations pénitentiaires est de faire face aux contraintes considérables des régimes de travail positifs et, simultanément, de les exploiter au profit de la vie et de la gestion des établissements.

#### **L'éducation et les autres activités prévues par les régimes**

140. L'éducation, comme le travail et les autres activités que nous examinerons, est inhérente, nous le savons, au cadre philosophique dans lequel les régimes pénitentiaires sont gérés. On peut dire schématiquement que, pour les détenus comme pour la société en général, elle se préoccupe d'assurer l'épanouissement individuel et social, de favoriser la compréhension entre les individus et de trouver un équilibre entre les besoins et les intérêts parfois antagonistes de l'individu et de la collec-

tivité; en résumé, elle se préoccupe de la qualité de la vie. Plus particulièrement, elle incorpore et utilise les aptitudes fondamentales de la communication, l'aptitude à lire, à écrire et à compter; l'éducation de caractère général, d'ordinaire de nature universitaire, correspondant aux programmes d'enseignement secondaire et supérieur, avec l'ensemble des disciplines, des examens et des rotations qu'elle comporte; l'enseignement professionnel ou la formation aux techniques artisanales et aux emplois techniques ou technologiques; enfin l'éducation aux loisirs, qui englobe notamment l'éducation physique de salle et de plein air, les arts, l'artisanat, la musique, le théâtre, la littérature, les langues étrangères, l'histoire et, chose très importante, l'utilisation des bibliothèques. Les prisons sont forcément des lieux de contrainte pour les détenus et les gardiens, circonstance qui renforce l'importance de l'éducation pour la qualité de la vie dans ces établissements, ainsi que pour la sécurité, la discipline et le bon ordre.

141. Les arguments avancés dans ce chapitre pour définir la place, l'importance et les avantages du travail dans les régimes pénitentiaires, ainsi que les exemples choisis pour décrire les difficultés et les possibilités qu'il présente pour les gestionnaires, les membres du personnel et les détenus placés sous leur autorité, peuvent s'appliquer tout aussi bien à l'éducation et à d'autres activités positives. A vrai dire, il faut qu'elles le puissent, ne serait-ce que pour renverser la tendance, observée dans la plupart des systèmes pénitentiaires, qu'ont les responsables d'activités quelles qu'elles soient à rechercher leur avantage personnel au détriment des autres et, par là même, d'aller à l'encontre des objectifs généraux que les prisons tentent de réaliser. Les gestionnaires ont une responsabilité particulière à cet égard et, dans le cas de l'éducation et du travail, il ne semble pas qu'elle soit trop difficile à exercer. Il en est ainsi parce que les deux activités sont complémentaires. Aussi le travail doit-il correspondre au niveau d'instruction des détenus disponibles. Meilleur est ce niveau, meilleur sera le niveau du travail qui pourra être réalisé, meilleure sera la qualité du produit final, et plus grande la satisfaction des intéressés. Il existe une relation entre le travail et l'instruction en prison, tout comme il en existe une dans la collectivité. Elle est parallèle à la qualité de la vie inhérente à chacune. Comme on l'a dit très justement, l'instruction est un «outil de travail, un auxiliaire pour la vie».

142. Mais il existe deux grandes différences entre l'instruction et le travail considéré comme activité de régime pénitentiaire, l'éducation physique, l'assistance spirituelle et les activités sociales se rattachant sur ce plan à l'instruction. La première est que dans la plupart des sys-

tèmes de détention d'adultes, les détenus sont légalement tenus de travailler et peuvent légalement être punis s'ils s'y refusent. En revanche, leur participation à l'instruction et aux autres services mentionnés est d'ordinaire, du point de vue légal, un acte spontané de leur part et, par voie de conséquence, il ne peut pas y avoir de sanctions disciplinaires. L'autre différence réside dans le fait que l'instruction et les activités comparables doivent répondre aux besoins et aux intérêts personnels des détenus et ce bien davantage que le travail, activité dans le cadre de laquelle des équipes de détenus s'acquittent généralement de la même tâche, de la même manière pour parvenir à un objectif qui ne peut être réalisé que par une équipe homogène. Cela ne veut pas dire que dans le travail il n'y ait jamais de besoins et d'intérêts individuels à prendre en compte à l'intérieur des équipes ou que chaque travail soit nécessairement réalisé par une équipe; nous voulons simplement dire que les besoins, les intérêts et les éléments individuels l'emportent de beaucoup dans l'instruction et les autres services. C'est dans la collaboration individuelle de ces services que réside leur valeur irremplaçable. Les grands objectifs de la gestion pénitentiaire dans le travail, tels que postulés au début de ce chapitre, s'appliquent également à l'instruction et aux autres services, mais dans son approche de ces derniers, le gestionnaire doit tenir compte des deux différences en question et moduler son style en conséquence. Elles ont des répercussions en ce qui concerne la répartition des détenus dans les diverses activités, l'utilisation des membres du personnel, le logement, les coûts et, par-dessus tout, au plan humain, l'intégrité des détenus en tant qu'hommes et femmes.

## CHAPITRE VII

# LES SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES — OBJECTIFS ET MOYENS

### Les objectifs des systèmes pénitentiaires

143. Pour l'examen de ces problèmes, il faut d'abord définir les grands principes généraux qui devraient inspirer le traitement pénitentiaire. Il faudra parler aussi de la complexité des objectifs que les responsables des systèmes pénitentiaires devraient s'assigner ainsi que des critères de mesure de leurs «performances». L'ambivalence inhérente aux attentes du public et à l'attitude des services pénitentiaires eux-mêmes soulève des problèmes de nature philosophique et pratique. La seule réaction possible consiste pour les gestionnaires à développer des principes éthiques, un style, des objectifs et des ressources qui reconnaissent ce phénomène à travers des approches positives.

144. Comme on l'a dit au chapitre V, les services pénitentiaires modernes doivent, et c'est leur raison d'être politique et administrative, être conçus et gérés comme une partie intégrante des services publics nationaux responsables de l'ordre et de la protection dans le domaine social. Ces services ont les missions contradictoires de protéger la société des déprédations criminelles en même temps que de prendre soin des individus que leur ont confiés les tribunaux. Ces fonctions, qui interagissent, imposent aux systèmes pénitentiaires la responsabilité primordiale de contribuer à la réalisation des objectifs sociaux d'une société civilisée et disciplinée. Dans cette optique, on peut considérer que les systèmes pénitentiaires méritent un statut plus élevé que celui que nombre d'entre eux se voient actuellement reconnaître par l'opinion publique ou qu'ils estiment eux-mêmes avoir. C'est là un élément très important, en particulier au regard de l'environnement politique de ces systèmes et des responsabilités des gestionnaires pour ce qui est du moral et des motivations des personnels pénitentiaires. Toutes les fonctions des gestionnaires doivent être définies et assurées d'une

manière qui témoigne d'une adhésion politique et philosophique aux objectifs déclarés.

145. Pour être politiquement crédibles et opérationnellement efficaces, les gestionnaires doivent visiblement agir dans un cadre philosophique précis et poursuivre des objectifs acceptables et compréhensibles. La faiblesse de la gestion actuelle des systèmes pénitentiaires tient pour une bonne part à la dilution des philosophies précédemment admises et aux conclusions souvent fausses et par trop générales tirées de résultats mesurés de manière imprécise et irréaliste. L'accusation d'échec prononcée à l'encontre des systèmes pénitentiaires, injuste et infondée, a sapé les efforts des gestionnaires pour parvenir à leurs objectifs. Ainsi, il arrive fréquemment que les statistiques sur la récidive soient utilisées de manière simpliste et pour des motifs contestables par les gens qui sont résolument hostiles à la notion même de détention et qui ne s'intéressent guère à l'évaluation objective des buts déclarés. Cette fâcheuse obsession pour les statistiques sur la récidive a ignoré dans une large mesure les objectifs fondamentaux pour lesquels le système pénitentiaire existe et a imposé des contraintes philosophiques et politiques négatives aux gestionnaires, déjà gravement handicapés par l'insuffisance des ressources mises à leur disposition et par l'évolution rapide du climat social entourant leurs missions.

146. La réadaptation à des fins positives et créatrices est bien évidemment l'idéal le plus élevé de l'éthos des services pénitentiaires. Il est indispensable, toutefois, de resituer cet objectif dans sa véritable perspective et de le formuler dans des termes réalistes et modernes. Il faut pour cela prendre en considération les aspects parallèles liés à la garde des détenus et à la prestation de services adéquats aux tribunaux et aux autres organismes sociaux avec lesquels les services pénitentiaires doivent collaborer. Il existe un devoir primordial d'empêcher les évasions et de contenir les détenus, même ceux des quartiers ordinaires, au nom d'une discipline institutionnelle indispensable au maintien de normes acceptables de gestion pénitentiaire. Le programme de traitement doit être conçu et administré de manière à répondre à ces critères de base. Aussi tous ces objectifs relèvent-ils à juste titre de la mission assignée aux gestionnaires des services pénitentiaires et ne doivent-ils pas être appréhendés comme des objectifs isolés. Il faut les considérer comme parfaitement compatibles et leur attribuer des priorités raisonnables. Tous ces domaines de responsabilité doivent faire l'objet d'une gestion cohérente et intégrée. L'objectif de réadaptation est celui qui est le plus controversé et sur lequel on se méprend le plus facilement. Les défaillances en matière de sécurité et de garde attirent l'attention

des hommes politiques, qui assignent à cette mission une priorité élevée dans le domaine de la gestion.

147. La sécurité, la discipline et la réadaptation sont des fonctions distinctes qui soulèvent des questions différentes; mais toutes sont des aspects fondamentaux et interdépendants de la détention et, par voie de conséquence, des objectifs et des moyens des systèmes pénitentiaires. La récidive en est venue, inévitablement peut-être, à être considérée comme la mesure de l'efficacité de la détention et de la gestion pénitentiaire. Toutefois, comme nous le dirons plus loin, on se heurte à de graves difficultés lorsqu'on veut utiliser les statistiques sur la récidive pour mesurer l'efficacité des systèmes pénitentiaires. Les problèmes d'ordre méthodologique et technologique excluent toute base parfaitement satisfaisante sur laquelle on puisse fonder des conclusions. Malheureusement, ces statistiques sont souvent utilisées à tort et à travers, sans tenir compte des objectifs déclarés ou perçus des systèmes pénitentiaires, ou sans avoir conscience qu'elles ne sont qu'une forme de mesure dans le contexte des résultats. L'utilisation abusive de ces critères qui, par définition, font référence à des résultats individuels absolus — autrement dit récidive ou non-récidive à l'intérieur d'une période déterminée — ne tient pas compte des réussites dans d'autres domaines, non plus que de la nature du problème. De même, cette approche ne tient pas compte du fait que les systèmes pénitentiaires ne peuvent pas axer exclusivement leurs ressources et leurs spécialistes sur le traitement de la délinquance sans que ceci ait des répercussions sur leur aptitude à s'acquitter de leur mission générale. S'agissant du traitement, l'objectif des gestionnaires doit être de s'attaquer au problème de la réadaptation en se préoccupant de l'aspect humain et des possibilités pour les détenus de développer leurs capacités de façon à pouvoir affronter la société une fois libérés. On pourrait considérer les détenus comme illustrant l'échec des organismes sociaux qui se sont penchés sur leurs difficultés avant leur incarcération. Mais les services de protection sociale et les organisations spécialisées dans d'autres domaines de la vie socio-économique ne sont pas jugés à l'aide des normes qu'on applique si facilement, et parfois si abusivement, aux services pénitentiaires. Les gestionnaires des services pénitentiaires devraient relever l'incohérence manifeste de cette attitude, redéfinir leurs propres objectifs de manière plus réaliste et s'efforcer d'évaluer les résultats à l'aide de critères objectifs et pertinents, ce qui ne veut pas dire qu'il faille réviser en baisse les buts de la réadaptation au point de donner l'impression que les services pénitentiaires cherchent à se dérober à leurs devoirs envers la société et les détenus ou à échapper au critère rigoureux que constitue la mesure des résultats. Mieux vaudrait reconnaître

franchement la réalité et s'engager sans équivoque dans une assistance de qualité et une aide positive à la réinsertion sociale, parallèlement aux autres tâches essentielles. Dans l'ordre philosophique, la réadaptation est indissociable de tâches de sécurité et de prestation de services aux organismes extérieurs, contribution majeure à l'objectif général d'une société plus stable et plus civilisée. C'est dans ce cadre philosophique et avec cet ultime objectif que doivent être gérés les services pénitentiaires.

148. Il serait souhaitable, selon nous, que le Conseil de l'Europe demande à des experts d'étudier d'autres critères et d'autres méthodes d'évaluation des résultats de la détention et de l'efficacité de la gestion pénitentiaire, ce qui pourrait contribuer pour beaucoup à la qualité et à la stabilité de la gestion et, en dernier lieu, aux grands objectifs sociaux.

#### LA RÉCIDIVE CONSIDÉRÉE COMME CRITÈRE DE RÉSULTAT

##### Résultats

149. L'une des méthodes les plus couramment utilisées pour évaluer l'efficacité des régimes pénitentiaires et leur aptitude à exercer une influence positive sur les détenus est la mesure de la récidive après libération. Toutefois, ces études ont été pour la plupart décevantes, en ce sens que divers régimes et programmes appliqués avec les détenus ordinaires n'ont pas produit le recul escompté de la récidive (Bailey, 1966; Robinson et Smith, 1971; Lipton, Martinson et Wilkes, 1975; Greenberg, 1977). Quelques études signalent des résultats positifs (Christiansen et Berntsen, 1965; Shaw, 1974; Jeschek, 1980), mais même dans ces cas la répétitivité des résultats n'a pas encore été démontrée.

##### Limites et problèmes

150. En tant que critère de résultat, la récidive présente certaines limites. D'une part, les définitions de la récidive sont très variables. En conséquence, ce qui peut être considéré comme une réussite dans une étude pourra être tenu pour un échec dans une autre. En outre, on peut soutenir que le fait de classer le comportement postcarcéral en récidive grave, récidive mineure et absence de récidive revient à ignorer d'autres méthodes, peut-être tout aussi importantes, de mesure de la réinsertion sociale.

151. Il ne faut pas oublier, lorsqu'on utilise la récidive comme critère de résultat, que cette notion ne vise habituellement que les délinquants dont l'infraction a été constatée et qui ont eu affaire à un organisme

officiel. Mais il est évident que le pourcentage d'affaires élucidées varie selon le type d'infraction, l'époque et même le lieu. De plus, les pourcentages d'affaires élucidées sont souvent *faibles*. Ainsi, pour les cambriolages commis à Stockholm, le pourcentage a été de 18% en 1965 et de 7% en 1978 (Knutsson, 1980). Certaines données incitent à penser qu'en Suède ce sont les délinquants pénalement les plus actifs qui se font prendre (Carlsson, 1975). Le problème demeure que les récidivistes découverts ne sont peut-être pas représentatifs des récidivistes en général et que la délinquance postcarcérale est sans doute sous-évaluée.

152. Une autre faiblesse des études sur la récidive — envisagée sous l'angle du gestionnaire — tient au fait qu'une longue période s'écoule avant qu'on ne dispose de l'information en retour contenue dans ces études. L'idéal pour le gestionnaire serait de connaître les résultats d'erreurs ou d'améliorations dès qu'elles se produisent, ou tout au moins très peu de temps après. Mais certaines possibilités existent de relier la récidive aux processus pénitentiaires et d'obtenir une rétroaction plus rapide, fût-elle imparfaite. Nous reviendrons plus loin sur cette question. Bornons-nous pour l'instant à faire observer qu'on a désormais des raisons de penser que les facteurs les plus importants de la récidive doivent être recherchés dans l'environnement social de l'ex-détenu après sa libération plutôt que dans les facteurs qui se sont manifestés pendant l'incarcération (Mayhew, Clarke, Sturman et Hough, 1976; Mischel, 1968). La conséquence pratique est que des facteurs négatifs se manifestant après la libération peuvent masquer l'effet de développements positifs intervenus pendant la détention (Trasler, 1976). Inversement, des développements négatifs pendant cette période peuvent conduire à des taux de récidive plus graves que ceux qu'on aurait escomptés autrement.

##### Le classement des populations carcérales en groupes de risque

153. Avant d'approfondir ces notions, il convient de préciser que le gestionnaire d'un établissement pénitentiaire n'a pas grand-chose à attendre des simples études portant sur le volume de la récidive dans une population carcérale après une certaine période. Mais, s'il est possible de ventiler cette population en un certain nombre de sous-groupes présentant une probabilité variable de récidive, les praticiens — en particulier ceux qui s'occupent des libérés conditionnels — peuvent recevoir des indications utiles sur le point où ils doivent concentrer leurs efforts pour tenter d'empêcher la récidive. Il en est ainsi en particulier lorsque la classification des ex-détenus en groupes de risque peut aussi

être rattachée à la période pendant laquelle la ventilation a le plus de chances d'être faite (Berecochea, Himelson et Miller, 1972; Krantz, Bagge et Bishop, 1977). Les tables de prédiction ou d'expérience sont les exemples les plus probants de cette approche. Une échelle de prédiction basée sur des facteurs précarcéraux et institutionnels a été construite, mais non pas validée, au Danemark (Andersen, 1976), tandis qu'une table de prédiction très fiable a été construite et validée en Angleterre (HORU, 1977). La sophistication méthodologique indispensable pour cette approche du classement en fonction du risque est examinée dans les diverses études mentionnées.

#### *Processus pénitentiaires et résultats postcarcéraux*

154. On a déjà dit de quelle façon une expérience pénitentiaire positive pouvait être dissimulée par des facteurs postcarcéraux négatifs et échapper de ce fait à toute détection. Inversement, des facteurs négatifs dans l'expérience carcérale peuvent entraîner des taux de récidive plus élevés que ceux que l'on pourrait statistiquement prévoir. Cette question a fait l'objet d'un rapport très instructif présenté au premier Colloque criminologique du Conseil de l'Europe (Clarke et Sinclair, 1974). Schématiquement, ses auteurs proposent que des chercheurs tentent d'identifier des «critères intermédiaires», autrement dit des critères vérifiables dans le cours ou à la fin de la détention, qui présenteraient un lien de corrélation avec la récidive et qui seraient affectés par la modification des méthodes de traitement ou des processus sociaux de l'institution. A titre d'exemple, ils ont fait référence à une étude sur les taux de fugue dans les centres d'éducation surveillée (Clarke et Martin, 1971). Ces taux variaient fortement d'un centre à l'autre, plus que ne permettaient de l'expliquer les catégories de détenus admis. Il a été montré que les fugues traduisaient un comportement appris et qu'elles accentuaient la vraisemblance d'une récidive. Sinclair et Clarke (1973) ont ensuite montré que les écoles présentant des taux de fugue élevés avaient des taux de récidive plus importants que ne pouvaient le laisser prévoir les caractéristiques des élèves au moment de leur admission. Les taux de fugue constituent donc un critère intermédiaire qui donne à l'administrateur des informations précoces et importantes sur la gestion scolaire.

155. Clarke et Sinclair (1974) ont cité par ailleurs les travaux réalisés par Grygier (1973) dans des écoles canadiennes de formation pour jeunes. Les écoles dans lesquelles les jeunes populaires auprès de leurs collègues étaient appréciés aussi par le personnel présentaient des taux de récidive plus faibles que prévu. Le critère intermédiaire était appelé «potentiel de traitement». Clarke et Sinclair plaident avec vigueur en

faveur d'études intéressant simultanément plusieurs institutions, non seulement pour qu'on puisse détecter des critères intermédiaires, mais encore parce que, lorsqu'on identifie des méthodes ou des processus positifs, ils sont souvent déjà bien ancrés dans le système administratif, autrement dit l'évolution organisationnelle est facilitée.

156. Holstein et Skadhauge (1978), au Danemark, ont étudié l'effet de programmes d'éducation dans des prisons ouvertes et fermées. Ils décrivent certaines différences entre les résultats obtenus sur le plan éducatif par des groupes de détenus participant à ces programmes. Ils ont constaté des taux de récidive notablement plus faibles chez les détenus des prisons ouvertes ayant terminé le cycle d'études. La plupart avaient étudié dans des écoles situées en dehors de ces établissements pénitentiaires, et les auteurs supposent que c'est là la principale explication.

157. Une approche assez différente mais non moins intéressante des facteurs influençant le comportement des libérés conditionnels est décrite dans deux rapports concernant un projet réalisé par le *California Department of the Youth Authority* (Wiederanders, Cross-Drew et Luckey, 1979; Wiederanders, Cross-Drew et Tsue, 1981). On a longuement interrogé les «réussites» et les «échecs» du système de libération conditionnelle pour connaître les facteurs qu'ils considéraient comme ayant été importants avant, pendant et après leur incarcération, pour la réussite ou l'échec de leur libération conditionnelle. Ces facteurs ont été traités statistiquement de manière à pouvoir déterminer leur importance relative. Dans la seconde phase de l'étude, ces facteurs pondérés font l'objet d'une évaluation pour dégager leur valeur de prédiction. Ici encore, l'objectif est d'identifier les facteurs de récidive sur lesquels les gestionnaires peuvent influencer.

#### *Remarques en guise de conclusion*

158. Dans cette section, on a examiné succinctement les limites et les faiblesses de la récidive en tant que critère de résultat après libération. Des méthodes plus récentes d'utilisation des statistiques sur la récidive ont été décrites. Leur intérêt tient au fait qu'elles tentent de découvrir la face cachée des statistiques et d'expliquer le pourquoi des résultats. C'est grâce à ces tentatives de mieux comprendre comment les processus et les programmes peuvent affecter les résultats au niveau de la récidive que les gestionnaires pourront œuvrer plus efficacement pour que des influences négatives n'apparaissent pas pendant la détention et pour que des influences positives se fassent jour.

## FIXATION DES OBJECTIFS

159. Toutes les grandes organisations doivent s'attaquer au problème de la définition des objectifs, qui soulève de nombreuses difficultés d'ordre pratique. L'approche peut se situer à plusieurs niveaux et les résultats obtenus avec la «direction participative par objectifs» montrent que la vraie difficulté se trouve au niveau même où le personnel travaille. La «direction participative par objectifs» est un système qui, schématiquement, consiste à établir, à l'intérieur d'un cadre d'objectifs organisationnels, un programme de travail et des objectifs spécifiques concertés pour chaque agent ou petite unité, et à contrôler régulièrement la réalisation de ces objectifs en consultation avec ces agents ou ces unités. Elle cherche par là même à reconnaître la réalité d'activités centrées sur des tâches précises et à améliorer les résultats, permettant ainsi de répondre aux objectifs de l'organisation et aux aspirations du personnel pour ce qui est de la satisfaction dans le travail.

160. L'expérience montre que les problèmes de communication et les difficultés qu'il y a à faire la synthèse d'objectifs multiples freinent sérieusement le processus. Appliquée à des situations pénitentiaires, la technique donne de bons résultats dans les domaines sans problèmes qui peuvent absorber l'impact que cette technique impose au personnel. Mais souvent, elle ne permet pas aux membres du personnel de contribuer à l'élargissement des rôles et des objectifs de l'organisation dans laquelle ils travaillent; de même, elle ne dote pas l'organisation des moyens qui lui permettent d'inspirer, de surveiller et de contrôler avec la souplesse nécessaire les stratégies indispensables au succès des grandes organisations. La prochaine section du présent rapport est consacrée à la description d'un style de gestion, à savoir les «régimes de responsabilité» conçu pour faire face à ces difficultés et élargir la finalité inhérente à la technique de fixation des objectifs, d'une manière reflétant les difficultés que les systèmes pénitentiaires rencontrent pour optimiser les résultats et utiliser avantageusement les ressources. La différence essentielle entre cette technique et la «direction participative par objectifs» dont elle adopte certains aspects dans une perspective plus large, tient au fait qu'elle est conçue plus globalement, qu'elle est collectivement participative, qu'elle se rattache aux éléments organisationnels et non aux individus et qu'elle est une approche plus logique des questions de stratégie qui entourent les buts de l'organisation, le déploiement des ressources et les résultats de la gestion. Il se peut qu'elle soit applicable dans des situations de gestion plus orthodoxes, puisqu'elle est plus polyvalente que la «direction participative par objectifs»; jusqu'ici toutefois, elle n'a été conçue que pour la gestion des systèmes pénitentiaires.

*Les régimes de responsabilité*

161. Lorsqu'on examine les objectifs et les moyens, il faut admettre que les systèmes pénitentiaires européens ont été plutôt novateurs en matière de régimes, comme en témoignent par exemple la prison de Ringe au Danemark (voir ci-après), le système de rémunération à taux plein pratiqué à Tillberga et à Skogome en Suède, et la prison industrielle de Coldingley en Angleterre. On s'est empressé d'expérimenter des régimes particuliers ou des techniques philosophiques; on s'est moins préoccupé de style et de systèmes de gestion, bien que, là où les ateliers pénitentiaires ont été conçus selon des normes modernes, la gestion soit devenue un domaine prioritaire. Cette partie du présent chapitre est consacrée à une approche élargie soucieuse d'élever le niveau de la gestion. La notion de régime de responsabilité est en cours d'élaboration en Angleterre et au Pays de Galles, et des régimes modèles sont appliqués actuellement dans les prisons de Featherstone et de Shepton Mallet, dans le cadre du développement de cette technique. Ce système met en jeu des méthodes éprouvées d'évaluation, de déploiement des ressources, de participation et d'évaluation, utilisées sous diverses formes et à divers niveaux de raffinement dans des régimes comme celui qui a débuté à Coldingley en 1969, où des objectifs précis ont été fixés et un cadre de gestion établi pour assurer leur réalisation. La grande différence entre cette expérience et la notion de régime de responsabilité est que celle-ci est considérée comme une approche à l'échelle du système et qu'elle prévoit un processus de mise en cause de la responsabilité des dirigeants.

162. Les systèmes pénitentiaires, comme la plupart des services sociaux, cherchent en permanence à se procurer de nouveaux crédits d'investissement, alors qu'ils n'utilisent pas les ressources existantes de manière optimale. Par ailleurs, on constate dans la gestion pénitentiaire que les résultats insuffisants dans un secteur sont imputés aux insuffisances ou aux empiètements d'un autre secteur. Il en résulte parfois des situations conflictuelles dans lesquelles les tensions empêchent la bonne marche des établissements et peuvent nuire aux résultats institutionnels. Dans la mesure où il y a des conflits d'intérêt inhibiteurs et des résultats suboptimaux, cela aboutit à contrecarrer la réalisation des objectifs et à abaisser le moral. Il est souhaitable de faire face à ces situations de manière positive et non négative. En conséquence, il faut trouver un système de gestion qui, sans freiner les possibilités de progrès dans telle ou telle activité, permette d'optimiser les résultats de l'ensemble des activités et offre la perspective de ressources assurées et de priorités définies, de manière à garantir une base stable pour la planification, le déploiement des ressources et l'activité opérationnelle.

163. La notion de régime de responsabilité est une réponse pratique à ces problèmes de gestion et au besoin général d'améliorer la gestion des systèmes pénitentiaires ainsi que d'enrichir les régimes et le travail des détenus et du personnel. Le concept de régime de responsabilité suppose une participation et une adhésion accrues du personnel aux processus et aux objectifs de gestion de l'administration pénitentiaire. Il ne vise pas à obtenir un accroissement de la contribution des sources existantes et prévues; ce n'est absolument pas une tentative pour obtenir davantage de ressources soit d'une façon générale, soit en faveur de tel ou tel régime. Naturellement, on peut y trouver des arguments favorables à un accroissement ou à un redéploiement des ressources au profit d'activités prioritaires. Mais l'objectif des régimes de responsabilité n'est pas là, encore que ce processus puisse être une conséquence intéressante lorsque la modification des priorités et des objectifs institutionnels permet d'améliorer le contenu du régime et les résultats de la gestion. Le système consiste à exploiter des ressources à l'intérieur d'un cadre précis d'objectifs philosophiques et de rôles opérationnels; ces objectifs et ces rôles sont définis à tous les niveaux de participation, les résultats sont surveillés et les responsables opérationnels invités à rendre compte, depuis les établissements jusqu'à l'organisation centrale, en passant par les éventuels échelons régionaux. Dans la mesure où la mise en place d'un régime de responsabilité peut entraîner, dans le temps, des modifications du statut ou du degré de priorité d'une activité ou d'un rôle par rapport à une autre activité ou à un autre rôle, il va de soi que ces changements continueront de refléter les politiques et les objectifs globaux de l'établissement concerné, le système pénitentiaire en général et les disponibilités en ressources.

#### *Le processus*

164. Le système ne saurait être mis en place isolément; il doit s'inscrire dans une stratégie plus large. Du fait que chaque établissement se distingue par ses rôles, ses ressources et son éthos, le système doit être très souple et le calendrier des réalisations ne doit pas être trop ambitieux au départ. Il y a deux exigences fondamentales. En premier lieu, après le lancement initial, le processus doit être considéré comme inspiré par la base. En second lieu, il est indispensable d'associer tous les intéressés à l'ensemble du processus. Cela suppose une grande campagne d'information sur le système à l'intention du personnel et des gestionnaires. Il est important qu'ils comprennent que le processus vise à leur permettre d'exploiter leurs potentialités, compte tenu des circonstances qui les entourent, dans le respect de la politique et des rôles assignés à leur institution. Il sera peut-être utile de mettre en

place un régime modèle dans tel ou tel établissement pour faire la démonstration au reste du système de la méthodologie du processus et pour attirer l'attention sur les pièges et les possibilités offertes.

#### *La mise en place de régimes de responsabilité*

165. Le premier stade, au niveau local, consiste à se mettre d'accord sur les rôles et les objectifs. Il faut ensuite faire le point des ressources disponibles, mesurées en termes de personnel, de matériel, de locaux et de ressources financières, compte tenu des caractéristiques matérielles évidentes de l'établissement et du contexte général de gestion dans lequel le régime doit être construit. Le stade suivant consiste à allouer les ressources, en tenant compte des priorités et du statut (personnel disponible, horaires et priorités) de chaque activité. On précisera par exemple que l'objectif est d'atteindre une semaine de travail de trente-cinq heures et d'affecter 60% de la main-d'œuvre pénitentiaire à ce travail, et de mettre en place un programme d'éducation comportant certains éléments et permettant d'introduire et de favoriser d'autres activités qui viendraient compléter le régime. Il faudra ensuite définir une procédure de contrôle et de présentation des résultats. Le plan modèle ainsi élaboré constituera le mandat de chaque établissement et donnera des directives aux gestionnaires de tous les niveaux pour l'affectation et le contrôle de leurs ressources. Les changements dans le personnel de gestion ne se traduiront pas par des modifications du plan. Mais il est évidemment nécessaire d'avoir un mécanisme pour modifier le plan à la lumière de l'expérience, des événements, des changements intervenus dans les rôles ou des circonstances. Un mécanisme est aussi nécessaire pour permettre aux échelons supérieurs de savoir ce qui se passe et, s'agissant de rendre compte de la réalisation du plan convenu, de prendre connaissance de résultats obtenus à l'échelon local et d'adopter les mesures nécessaires en cas d'échec. Il y aura évidemment des circonstances dans lesquelles un directeur d'établissement sera fondé à ne pas se conformer au mandat. Ses raisons peuvent être valables. Ce qui ne le serait pas, c'est qu'en l'absence de ces circonstances et sans l'accord de l'échelon supérieur, un gestionnaire local modifie le mandat ou s'en écarte sur le plan opérationnel. La modification des modèles devra chaque fois être renégociée selon le même processus qui a servi à les établir, après consultation des tous les intéressés.

166. Il devrait être possible à un stade ultérieur de greffer la notion de responsabilité financière sur le concept de responsabilité opérationnelle. Toutefois, il ne serait pas avisé d'introduire cette responsabilité

financière dès le début. On espère ainsi donner confiance et assurance aux gestionnaires locaux de diverses activités, de sorte qu'ils puissent planifier et utiliser leurs ressources de manière beaucoup plus stable que jusqu'à présent. Il serait utile aussi qu'ils perçoivent plus clairement les objectifs et leur place dans le régime global au niveau de l'établissement. Les conflits traditionnels survenant aux points de rencontre des divers intérêts seraient réglés à l'intérieur du cadre positif d'un plan concerté, ce qui simplifierait le problème. Evidemment, le processus de consultation n'aboutirait pas nécessairement à des modèles concertés dans tous les cas. Un moment viendra où le modèle devra être déterminé par les gestionnaires supérieurs. Mais cela est vrai dans tout système de gestion. La différence réside dans le fait qu'un statut plus officiel est créé et qu'il existe un processus complet et participatif au stade de la conception. Il s'agit de susciter l'adhésion des gens au modèle ultime, d'améliorer le moral et de rendre fier de ses performances le personnel de l'établissement, qui disposera d'un étalon de mesure des résultats.

#### ÉLABORATION DES OBJECTIFS

*Distinction entre: 1. le travail courant; 2. l'adaptation aux modifications du contexte organisationnel; 3. les influences qu'on peut exercer sur les contraintes de cet environnement sur l'organisation (développement des systèmes)*

167. Il va de soi que le premier devoir du gestionnaire des activités d'un service public consiste à rendre parfaitement clairs les objectifs que ces activités doivent permettre de réaliser. Cette question a été abordée dans la section précédente. Mais des progrès récents dans la théorie de la gestion (Erik Johnsen, 1973) permettent de mieux comprendre la contribution de la gestion au développement d'une organisation.

168. On parvient à une plus grande clarté si, en examinant les tâches de gestion, on fait une distinction entre le travail courant, la nécessaire adaptation du travail de l'organisation aux modifications des relations externes ou internes, et l'intensification des efforts lorsqu'il paraît nécessaire d'influer sur les contraintes exercées par l'environnement externe ou interne (développement du système). En réalité, les efforts des gestionnaires pour adapter une organisation aux contraintes nouvelles peuvent coïncider avec les tentatives faites pour influer sur la nature de ces contraintes.

169. Les caractéristiques du travail de gestion varient selon la nature des tâches. Ainsi, la gestion du travail courant implique de mettre

l'accent sur ce qui se passe à l'intérieur même de l'organisation. En revanche, pour influer sur les contraintes exercées par l'environnement, il faut une gestion ouverte sur l'extérieur. Un exemple concret permettra de préciser les choses; il n'est pas incongru de choisir un problème sérieux et actuel, à savoir la toxicomanie dans les prisons.

170. Dans un grand nombre de systèmes pénitentiaires européens on observe depuis dix à quinze ans une aggravation sensible du problème de la drogue. Les activités courantes rencontrent de graves difficultés lorsqu'un tel changement se produit. Les services de sécurité d'une prison ne sont pas équipés pour lutter contre l'introduction de narcotiques en fraude. Une nouvelle forme de marchandises devient disponible, qui permet à certains détenus d'acquérir un grand pouvoir. Les ateliers des prisons exigent un travail que les drogués ne sont pas en mesure d'effectuer. Le problème de la drogue compromet maintes tentatives des administrations pénitentiaires de mettre en place des régimes constructifs.

171. Une simple réponse des prisons à cette évolution pourrait être par exemple l'adoption de règles plus sévères en ce qui concerne la fouille corporelle des visiteurs, le degré de liberté des détenus à l'intérieur de la prison — interdiction éventuelle de rendre visite à des détenus dans une autre aile — et l'introduction d'horaires de travail plus courts et moins pénibles.

172. Si, en revanche, on estime que le problème consiste aussi à influer sur les contraintes exercées par l'environnement sur l'administration pénitentiaire, les options deviennent plus larges. Ainsi, il devient nécessaire de se demander s'il faut condamner à une peine de détention les délinquants toxicomanes et, parmi ceux qui sont ainsi condamnés, s'il faut qu'ils purgent leur peine dans une prison. On peut noter à cet égard que dans tous les pays scandinaves, des dispositions prévoient que les toxicomanes peuvent purger leur peine dans des institutions ne relevant pas de l'administration pénitentiaire. Au Danemark et en Suède, on se préoccupe notamment d'assurer le placement d'un nombre appréciable de toxicomanes dans des établissements de remplacement. Il faut souligner qu'un problème aussi grave et complexe que celui de la drogue dans les prisons ne saurait faire l'objet de solutions toutes faites. Le gestionnaire doit donc élargir l'éventail des solutions possibles, de façon à permettre des stratégies efficaces. C'est dans ce contexte qu'il faut se demander s'il est possible de modifier les contraintes exercées par l'environnement organisationnel sur les systèmes pénitentiaires.

*L'approche recherche/apprentissage*

173. Les décisions sont prises de différentes manières. Dans la plupart des cas, elles sont prises en principe par une seule personne. Il faut veiller alors à ce qu'elles partent de prémisses valables. C'est là une question de structure organisationnelle (la décision doit être prise au niveau approprié), de sélection (la personne prenant la décision doit avoir les compétences personnelles nécessaires) et de formation; il faut également un bon système d'information.

174. Fréquemment, en particulier en cas d'évolution organisationnelle, il est plus avantageux de confier les décisions à un groupe — même si le pouvoir formel de décision appartient à tel ou tel individu. Dans ces circonstances, l'essentiel est de veiller à ce que le groupe puisse opérer de façon constructive. La tâche du chef — comme consultant ou source d'inspiration — est donc davantage de nature psychologique.

175. Quels que soient les moyens adoptés pour prendre une décision — que l'auteur en soit un individu ou un groupe — l'objectif sera généralement fixé pour une période déterminée. Dans un système fonctionnant bien, on s'attachera à ne pas déborder de cet objectif et à le réaliser.

176. Le stade ultérieur est atteint lorsqu'il devient possible, en permanence, de modifier les objectifs à mesure que le processus d'évolution fournit des renseignements. Il est démontré que l'évolution organisationnelle peut être beaucoup plus rapide et profonde lorsque les intéressés acceptent cette méthode expérimentale, plutôt que lorsqu'on exige des analyses approfondies et des négociations sur les résultats possibles avant d'engager une réforme. La partie la plus importante du processus d'évolution est toujours celle du lancement. Mais, évidemment, cette approche nécessite aussi un suivi très minutieux des événements et l'organisation doit être en mesure de modifier les objectifs établis.

177. On trouvera un exemple de l'utilisation consciente de l'approche recherche/apprentissage dans les travaux réalisés dans la nouvelle prison danoise de Ringe. Une description en est donnée à l'annexe I. L'une des expériences que les gestionnaires ont voulu réaliser a été de confier à chaque détenu le soin de préparer lui-même ses repas. Alors que dans le plan initial il avait été prévu d'installer une cuisine centrale pour toute la prison, on a pensé à autoriser un commerçant du coin à installer un petit supermarché dans l'établissement. Les détenus devaient recevoir une certaine somme d'argent chaque semaine pour acheter des aliments, ce qu'ils pouvaient faire tous les jours en revenant de l'atelier.

178. La mise en œuvre de l'expérience a rencontré d'énormes résistances de la part de l'administration pénitentiaire centrale. Le service responsable de l'approvisionnement était convaincu par exemple que l'expérience susciterait beaucoup d'inquiétudes et qu'on critiquerait le fait que la prison ne se préoccupait plus de l'alimentation des détenus. Il a pourtant été possible d'obtenir le concours des responsables les plus élevés, en disposant tout le câblage et les installations électriques de la cuisine centrale de telle sorte que celle-ci puisse être mise en état de marche en l'espace d'une journée, au cas où les critiques émises se révéleraient exactes. L'expérience a alors pu démarrer et, comme il ressort clairement de l'annexe I, sa réussite a confondu les critiques.

## LA GESTION DU PERSONNEL SPÉCIALISÉ

179. L'intégration de spécialistes soulève souvent des difficultés dans les organisations, et les prisons ne font pas exception à la règle. Ce problème a été abordé à la 5<sup>e</sup> Conférence des directeurs d'administration pénitentiaire (K. J. Neale, 1980, et P. Shapland, 1981). La présente section, qui s'inspire de ces débats, décrit l'historique et la nature des problèmes et suggère certaines améliorations.

180. Le développement des activités spécialisées intervenu au cours des cinquante dernières années dans le cadre du traitement pénitentiaire a été un aspect évident et bénéfique de l'enrichissement des régimes. La création d'ateliers industriels modernes, l'amélioration des services de diagnostic et d'orientation, le développement de l'instruction et de l'éducation physique, l'évolution des aumôneries de prison vers un rôle plus actif et plus œcuménique, le recours accru aux techniques de recherche et d'informatique de gestion, toutes ces évolutions témoignent des ressources croissantes mises à la disposition des régimes pénitentiaires. Les gestionnaires se sont efforcés naturellement d'exploiter ces dimensions nouvelles mais ils ont souvent été desservis par leur formation et leur tempérament pour ce qui est de la compréhension de la véritable nature de ces activités et de l'influence qu'elles exercent sur les structures institutionnelles.

*Gestionnaires et spécialistes*

181. Il serait bon de résumer ce qui distingue les gestionnaires des spécialistes sous l'angle de la formation, des attitudes et des rôles. Les spécialistes possèdent des qualifications officiellement reconnues et appartiennent à des corporations dont l'objectif est de maintenir le niveau professionnel et éthique de leurs membres. Par définition, ils

reçoivent une formation poussée avant d'entrer dans un service pénitentiaire. Leur fidélité peut ne pas aller en premier lieu à ce service; ils s'efforcent d'apporter des solutions techniques parfaites aux problèmes et peuvent donc être utilisés pour travailler sur des objectifs à long terme. Leur rôle est souvent consultatif, et il est probable qu'ils n'ont qu'une habileté politique médiocre.

182. Les gestionnaires, en revanche, n'ont généralement pas l'assise correspondant à une spécialisation. Il est très vraisemblable qu'ils seront avant tout fidèles à l'organisation qu'ils connaissent et comprennent mieux. Ils ont un rôle d'encadrement et nombre d'entre eux se préoccupent d'objectifs à court terme et mesurent la nécessité du compromis. En ce qui concerne la satisfaction dans le travail, celle du gestionnaire proviendra de sa contribution utile et visible à l'organisation, alors que pour le spécialiste, elle résidera souvent, pour l'essentiel, dans le fait d'être un bon spécialiste.

#### *La nature des problèmes*

183. Dans sa forme la plus ancienne, la détention imposait aux gestionnaires deux grandes missions: la sécurité et le contrôle de la prison et des détenus et, à l'intérieur de limites très étroites, la satisfaction des besoins physiques et moraux essentiels. Il ne fallait qu'un corps d'agents en uniforme pour permettre au directeur d'assurer ses fonctions de commandement, ainsi que les services spécialisés d'un médecin et d'un aumônier. Mais les rôles spécialisés étaient remplis de manière purement professionnelle et concernaient des fonctions fondamentales étayées par une discipline rigoureuse. L'autorité institutionnelle était manifeste et incontestée. L'adhésion de tous les agents à une forme de gestion centrale et rigide était un élément de force et de stabilité. Si les agents en uniforme souffraient de frustrations, ce n'était pas parce qu'ils avaient des doutes sur leur rôle ou leur statut.

184. Tout ceci s'est estompé, si ce n'est que ce système influence toujours l'attitude des agents en uniforme et paralyse toujours les gestionnaires dans leurs efforts pour découvrir un éthos contemporain. Les approches positives du traitement et de la formation préconisées par les réformateurs de la moralité ont abouti à l'entrée de spécialistes qui ont favorisé le développement et la diversité des régimes pénitentiaires. Ceci a réduit l'intérêt du personnel en uniforme et a été l'un des facteurs qui ont amené ce personnel à s'opposer à l'évolution.

185. Il existe donc deux groupes de problèmes. Le premier a trait aux relations entre les gestionnaires et les spécialistes. Le second concerne

les relations entre les agents en uniforme et les spécialistes. Il existe un troisième domaine, qui apparaît plus nettement dans un système employant un grand nombre de spécialistes. Il s'agit du besoin qu'ont les spécialistes d'une gestion et d'une coordination rationnelles de leurs activités.

#### *Vers des solutions*

186. Nous pouvons tenter d'améliorer la gestion des spécialistes dans trois domaines qui se recoupent, à savoir les objectifs, la formation et la structure.

187. D'une façon générale, le gestionnaire et l'organisation se prononcent sur les grandes orientations, et les spécialistes agissent en conséquence. De ce fait, le champ d'action ouvert aux initiatives des gestionnaires est plus grand. Dans le contexte politique, il incombe donc aux gestionnaires des services pénitentiaires de veiller à la formulation des objectifs. Puis il leur appartient de déterminer avec chaque spécialiste ou groupe de spécialistes quelle sera sa contribution à la réalisation de ces objectifs et de quelle manière ceux-ci se traduisent en objectifs opérationnels, assortis de la priorité convenue et de dispositions régissant l'examen des activités.

188. Un gestionnaire a besoin de comprendre la contribution qu'il attend des spécialistes et de quelle manière il peut maximiser les chances de l'obtenir. De même, le spécialiste doit être conscient des besoins du gestionnaire. Gestionnaires et spécialistes ayant des attitudes et des motivations différentes, il est essentiel de leur apprendre à mieux se comprendre.

189. Il est important aussi que les spécialistes s'adaptent rapidement à l'éthos de l'organisation, et nous devons rechercher une formation permettant de répondre à ce besoin. A noter à ce propos que très peu de spécialistes ont reçu une formation leur permettant de présenter leurs arguments aux gestionnaires verbalement ou par écrit.

190. Pour faciliter la compréhension entre les agents en uniforme et les spécialistes, une description de leurs rôles respectifs devrait être faite pendant la période initiale de formation et présentée à nouveau de manière approfondie pendant les stages de perfectionnement.

191. Comme les travaux des spécialistes sont censés répondre aux besoins des gestionnaires, il importe de disposer d'une structure dans le cadre de laquelle on puisse opérer. Il faut entendre par là notamment la fourniture de canaux de communication convenus ainsi que la définition des tâches et des responsabilités.

192. Lorsque le système emploie un nombre suffisant de spécialistes, il est d'usage de créer une antenne spécialisée au siège de l'administration pénitentiaire. Ceci permet au groupe de spécialistes de fixer ses propres objectifs et d'organiser sa propre structure de gestion, ses systèmes de communication et son service du personnel.

193. Il peut être nécessaire de recourir à des spécialistes supplémentaires lorsque le spécialiste passe de son rôle consultatif à un rôle de direction et assume une fonction de gestion pour une activité donnée, ce qui se produit lorsque le spécialiste a acquis des connaissances ou des compétences techniques détaillées dans un aspect particulier de son rôle de gestionnaire. Avec une délégation de pouvoir du gestionnaire, il peut alors remplir officiellement une partie de ce rôle.

194. Il importe de préciser le rôle des spécialistes et des autres agents du système pénitentiaire lorsque ces rôles se chevauchent dans le domaine du traitement des détenus. Les spécialistes doivent s'attacher à nouer des relations étroites avec les gardiens pour résoudre les difficultés, éviter les conflits et améliorer l'atmosphère. Dans certaines circonstances, il peut être utile de considérer que le personnel en uniforme a acquis certaines des connaissances spécialisées, mais qu'à partir d'un certain point, il doit recourir à des spécialistes. Dans cette situation, dont il existe des exemples au Danemark et en Angleterre, le traitement incombe au premier chef au personnel spécialement formé, qui peut faire appel, le cas échéant, aux conseils ou à l'aide de spécialistes.

195. Ceci dit, il ne faut pas exagérer la difficulté. Il existe de nombreux indices d'une coopération et d'une confiance fructueuses entre les diverses catégories d'agents. Mais le développement des spécialisations a eu des répercussions sensibles sur les autres catégories de personnel, en particulier le personnel en uniforme. Il faut donc apporter des solutions pertinentes à certains points de friction, en espérant que ces solutions pourront être exploitées de manière compatible avec les intérêts de toutes les catégories de personnel, dans le cadre d'un travail positif, créateur et fructueux avec les détenus.

#### LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS ENTRE LES GESTIONNAIRES ET LE PERSONNEL

196. Les spécialistes, qui représentent incontestablement une partie importante de l'ensemble des ressources du système pénitentiaire, ont fait l'objet d'un examen dans la précédente section. Mais il est tout aussi manifeste, comme il a été dit au chapitre III, que la ressource principale est représentée par deux catégories d'agents, à savoir les gardiens

(généralement en uniforme) et les instructeurs chargés de la formation professionnelle. Les agents de ces catégories sont les plus nombreux et absorbent un pourcentage élevé des dépenses courantes.

197. Il y a donc de bonnes raisons pour que les gestionnaires, qu'ils travaillent à l'échelon central et s'occupent du système pénitentiaire, ou à l'échelon local dans une prison donnée, s'efforcent d'obtenir une contribution optimale de la part de ces catégories de personnel. Il convient d'observer, comme cela a été fait au chapitre II, que dans pratiquement tous les pays on demande une participation accrue. Le salarié ou le représentant de son syndicat devrait pouvoir influencer réellement sur la manière dont le travail est accompli. Mais l'expérience montre qu'il est très difficile, simultanément, de faire accomplir les tâches confiées aux institutions publiques et de conférer au personnel une position de force dans la structure du pouvoir. Celui-ci risque d'être utilisé pour obtenir unilatéralement la satisfaction des intérêts particuliers d'un groupe.

198. C'est surtout la situation des gestionnaires de niveau intermédiaire qui a été affaiblie. Mais même les gestionnaires les plus élevés éprouvent des difficultés à assurer une évolution qui tienne la balance égale entre les divers intérêts en cause. Dans certains cas, les gestionnaires demeurent à leur poste, mais s'abstiennent de remplir leur rôle de chef. Dans d'autres, les gestionnaires d'entreprises publiques démissionnent pour occuper un emploi plus enrichissant.

199. Le problème qui vient d'être esquissé revêt une importance particulière dans l'univers carcéral. Dans celui-ci, comme un groupe, à savoir les détenus, n'a pratiquement aucun pouvoir officiel, il est capital que les gestionnaires veillent à ce que tous les intérêts légitimes soient pleinement et correctement pris en compte. L'équipe de recherche est convaincue, sur la base des enseignements recueillis ces dernières années dans les divers pays, qu'une évolution équilibrée dans ce domaine requiert le maintien de rôles dirigeants responsables, notamment au niveau intermédiaire. Le retour à un système autoritaire et foncièrement hiérarchisé n'est ni possible ni souhaitable. Il faut insister sur le fait que le personnel d'exécution peut et doit être incité à faire un travail d'animation, mais qu'il ne saurait assumer la responsabilité ultime dans le domaine de la gestion.

200. Il faut donc préciser les rôles, notamment ceux dévolus aux dirigeants politiques, aux responsables administratifs aux divers échelons, aux membres du personnel et à leurs syndicats. Le rôle d'animateur consiste à prendre la responsabilité d'un processus conscient pour la formulation équilibrée des objectifs. Il faut veiller ensuite au lancement

et au bon fonctionnement des processus d'évolution conformes à ces objectifs. S'il appartient à ceux qui travaillent à l'échelon inférieur de formuler, en coopération avec les gestionnaires, leurs objectifs spécifiques et de fixer les normes d'efficacité, le gestionnaire demeure responsable du processus décrit, mais ne doit jamais recourir purement et simplement à l'arme du pouvoir et de l'autorité.

201. Le rôle d'animateur décrit ici est aussi éloigné du rôle autoritaire que du laisser-faire vis-à-vis des groupes d'intérêts établis. Pour que les responsables de nos systèmes pénitentiaires puissent s'acquitter d'un rôle aussi exigeant, il est indispensable qu'ils sachent en quoi il consiste. En conséquence, les gestionnaires d'établissement pénitentiaire doivent pouvoir participer à des cours de sensibilisation aux rôles et aux qualifications d'un animateur.

#### LES DÉTENUÉS, POINTS DE MIRE DE LA GESTION PÉNITENTIAIRE

202. Il ne faut jamais perdre de vue que tout ce qui se passe en prison concerne en dernière analyse les besoins des détenus. Si les prisons et les systèmes pénitentiaires existent, c'est essentiellement pour que les détenus soient présents, qu'ils soient logés, qu'ils aient du travail et qu'ils aient accès aux moyens d'épanouissement individuel et de réadaptation.

203. De tous temps, les détenus ont été placés dans une situation de totale dépendance, chaque chose étant décidée et organisée pour leur compte par d'autres. Les travaux de recherche nous apprennent que ceci peut conduire à un affaiblissement extrême de la personnalité, à un sentiment d'isolement, à l'apathie et à un comportement agressif.

204. On s'efforce depuis quelques années d'améliorer la situation juridique des détenus. Rappelons à titre d'exemple l'évolution de la situation pénitentiaire aux Pays-Bas.

205. En 1977, la situation juridique des détenus a été profondément modifiée aux Pays-Bas. Jusqu'alors, les détenus qui voulaient se plaindre d'une décision les concernant prise par le directeur ou en son nom n'avaient pratiquement pas d'autre solution que d'introduire un recours auprès du comité de surveillance rattaché à leur prison. Mais rien n'obligeait celui-ci à agir, et aucune disposition ne lui dictait sa conduite. La seule autre solution était d'écrire au ministre de la Justice ou au parlement.

206. L'amendement de 1977 a reconnu officiellement aux détenus le droit de se plaindre:

- i. d'une sanction disciplinaire;
- ii. d'une décision prise à leur encontre en matière de visites et de correspondance;
- iii. de toute autre mesure les concernant et portant atteinte aux droits reconnus par le règlement en vigueur dans leur prison.

207. Les recours sont instruits dans un premier temps par une commission de recours composée de membres du comité de surveillance et présidée par un magistrat. Les détenus et le directeur de la prison peuvent interjeter appel de la décision de la commission de recours devant la commission d'appel, composée de membres du Conseil consultatif central pour les établissements pénitentiaires.

208. Les commissions de recours et d'appel sont habilitées à différer, à modifier ou à réduire la sanction, ou à accorder une compensation matérielle (argent) ou non matérielle (loisirs, visites, etc., supplémentaires) lorsqu'elles jugent le recours ou l'appel fondé.

209. Il va sans dire que cette réglementation a eu une influence déterminante sur la situation carcérale, mais elle n'a pas été appréciée par un certain nombre de directeurs. On y voit néanmoins une étape fondamentale vers la normalisation de la situation des détenus.

210. Les détenus étant ainsi autorisés à contester le bien-fondé des décisions déjà prises, la prochaine mesure pourrait consister à les autoriser à influencer sur les décisions futures.

211. Permettre aux détenus de participer sur une plus grande échelle ne devrait pas être considéré seulement comme un geste d'humanité, mais comme une façon de réduire leur état de dépendance. L'octroi d'une certaine responsabilité dans le cadre de l'institution peut contribuer à préparer les détenus à leur réinsertion sociale, autrement dit à former ou à accroître leur sens des responsabilités et à enseigner ou à améliorer l'aptitude à vivre en société.

212. Comme il a été dit au chapitre II, l'introduction d'une certaine forme de participation pour les détenus nécessite une préparation et une surveillance approfondies. L'étendue de la participation doit être clairement définie à l'avance. Il est indispensable aussi que l'organisation de la prison concernée soit adaptée à ce système. Si les échelons supérieurs ne réagissent pas comme il convient, il s'ensuivra rapidement des déceptions. On pourrait envisager divers types de participation, chacun avec ses avantages et ses inconvénients. Ainsi, aux Pays-Bas, il existe un système à base de comités de détenus, dont les

membres sont élus par les détenus de chaque prison et qui sont les intermédiaires entre ceux-ci et les gestionnaires. Les activités du comité se limitent habituellement aux questions d'ordre général, comme la durée des visites ou le programme des loisirs, mais le comité intervient parfois aussi pour régler des différends concernant un ou plusieurs détenus. Les succès enregistrés par le comité sont variables. L'un des inconvénients reconnus réside dans le fait que ce sont généralement des détenus « expérimentés » qui sont élus au comité, ce qui réduit grandement sa représentativité. Celle-ci est particulièrement douteuse dans les établissements ayant un taux de rotation élevé, comme les maisons de correction et les prisons pour condamnés à de courtes peines.

213. Plus prometteur est un autre système, qui consisterait à conférer une certaine autonomie à des groupes de détenus, de préférence logés dans de petites unités. Cette formule permettrait de donner un contenu véritable à la participation, sans entrer en conflit direct avec la direction générale de la prison. En s'en tenant au système des unités, on pourrait reconnaître aux détenus un certain droit de regard dans le programme quotidien et les questions d'intendance (repas, nettoyage, etc.). Un autre avantage important des petits groupes réside dans le fait que personne n'est nécessairement dominé par les détenus qui sont là depuis plus longtemps.

214. On n'a guère pratiqué ce système aux Pays-Bas, car on s'est attaché principalement à améliorer la situation juridique des détenus. Toutefois, un bon exemple de cette approche est donné par la prison d'Etat de Ringe, au Danemark (voir annexe I).

215. On s'aperçoit de plus en plus que les détenus sont souvent de faibles personnalités et qu'il importe pour cette raison de ne pas les rendre encore plus faibles et plus dépendants. Ils ont au contraire besoin d'accroître leur confiance en soi. On peut quelquefois obtenir ce résultat en leur confiant des responsabilités.

216. Aucune tâche de gestion n'est plus importante à nos yeux que celle consistant à faire admettre ce point de vue par le milieu pénitentiaire. La question de l'octroi aux prisonniers de certaines responsabilités pour ce qui est de leurs conditions de vie ne doit pas être envisagée isolément des autres efforts déployés en vue d'une démocratisation accrue de nos sociétés. C'est au contraire, et au plus haut point, un moyen de réaliser les objectifs de la prison.

217. Dans le même temps, nous ne doutons pas que l'animation de ce processus exige beaucoup de tous les intéressés.

218. Il serait naïf de croire que des dirigeants éclairés, quelles que soient leurs compétences, puissent déclencher ce processus avec les détenus sans connaître d'échecs. Mais ceux-ci peuvent être tolérés à condition que les grandes orientations aient été précisées et acceptées. Il convient aussi d'avoir dit à temps que des échecs sont inévitables.

## LE RÔLE DE LA TECHNOLOGIE DANS LES SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES

Le technicien envisage toujours les problèmes en termes de moyens et de fins.

218. La technologie offre une solution aux problèmes de gestion en ce qui concerne le travail et du traitement des détenus. Elle sera consacrée dans une certaine mesure à ces problèmes. Mais pour que la technologie de l'organisation, de la gestion et de la structure et de la

219. Ainsi, en médecine, la promazine pour les enfants est un traitement pour ces malades. Le virus en charge du système nerveux est le responsable pour le rendre prisonnier. On ne comprend pas que ce virus du traitement des détenus mesure que les conditions de vie. À différents moments, cette technologie est utilisée et sur les conditions de vie. La technologie peut ainsi être utilisée dans les établissements.

220. Avant de passer dans le domaine de la technologie, il faut d'abord que les conditions de vie des détenus soient améliorées. C'est un rôle de certains services.

Sécurité et contrôle

On a pu constater que les systèmes de gestion des établissements pénitentiaires ont subi des transformations profondes au cours des dernières années. Ces transformations ont été motivées par des facteurs internes et externes. Les facteurs internes sont liés à la recherche d'une plus grande efficacité et d'une meilleure gestion des ressources. Les facteurs externes sont liés à l'évolution des attentes de la société et à la nécessité de répondre à des défis nouveaux.

213. Plus récemment, on a vu apparaître des systèmes de gestion qui intègrent des aspects technologiques. Ces systèmes sont conçus pour améliorer la communication et la coordination entre les différents services de l'établissement. Ils permettent également de mieux gérer les ressources humaines et matérielles.

214. On ne peut pas dire que ces systèmes de gestion soient nouveaux. Ils ont été utilisés pendant de nombreuses années dans différents secteurs de l'industrie et du commerce. Cependant, leur application dans le domaine pénitentiaire est relativement récente.

215. On s'attendait à ce que ces systèmes de gestion aient des effets positifs sur la gestion des établissements pénitentiaires. En effet, ils permettent de mieux gérer les ressources et d'améliorer la communication. Cependant, il est important de noter que ces systèmes ne sont pas une solution miracle et qu'ils doivent être utilisés de manière appropriée.

216. Les systèmes de gestion des établissements pénitentiaires sont conçus pour améliorer la gestion des ressources et la communication. Ils permettent également de mieux gérer les ressources humaines et matérielles. Cependant, il est important de noter que ces systèmes ne sont pas une solution miracle et qu'ils doivent être utilisés de manière appropriée.

217. Dans le même temps, nous ne devons pas perdre de vue que l'application de ces systèmes de gestion doit être accompagnée d'une formation adéquate du personnel et d'une mise à jour constante des procédures.

CHAPITRE VIII

LE RÔLE DE LA TECHNOLOGIE DANS LES SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES MODERNES

La technologie envisagée comme outil de gestion

219. La technologie décrit l'application de techniques particulières à la solution de problèmes pratiques. Au cours des dernières années, ce terme en est venu à être associé en particulier à l'utilisation des ordinateurs et du traitement automatique des données, de sorte que ce chapitre sera consacré dans une large mesure à ces applications et à leurs effets. Mais pour commencer, il faut noter que sous l'angle de la théorie de l'organisation, la technologie est une variable qui peut influencer à la fois sur la structure et les objectifs d'une organisation.

220. Ainsi, en médecine, la production de substances à base de chlorpromazine pour les schizophrènes a profondément modifié les objectifs du traitement pour ces malades. L'objectif principal, qui était jusqu'alors la prise en charge du malade dans un établissement, consiste maintenant à le réadapter pour le rendre le plus tôt possible à la collectivité. En prison toutefois, on ne comprend pas bien les processus en cause et les objectifs du traitement des détenus ne sont pas admis par tous. Mais à mesure que les données s'accumuleront sur les façons de traiter les détenus, cette technologie naissante commencera d'influer sur lesdits objectifs et sur les fonctions du personnel dans le cadre du traitement; la technologie peut ainsi influencer les objectifs et la structure de l'organisation dans son ensemble.

221. Avant de décrire trois applications existantes, il convient d'indiquer les domaines dans lesquels les gestionnaires peuvent escompter des évolutions technologiques aux répercussions immédiates sur le rôle de certains agents.

Sécurité et contrôle: contrôle du verrouillage, du déverrouillage et des accès; sécurité périphérique; formalités d'entrée et de sortie; liaisons radio.

- Administration:** collecte des données et systèmes d'extraction des données; systèmes de paye et contrôle financier; coordination avec d'autres services, par exemple la police, les services de probation, les tribunaux; régulation des stocks et de la production et systèmes d'approvisionnement.
- Fonctionnement:** dossiers des détenus; surveillance et analyse des populations; procédures d'évaluation et de placement; affectation du personnel.
- Traitement:** machines à enseigner; utilisation du matériel vidéo; méthodes d'évaluation améliorées; *bio-feedback* et contrôle psychologique.
- Administration centrale:** modèles de simulation; affectation des ressources; grandes orientations et objectifs.

222. On peut trouver des exemples de la généralisation de l'informatique au Danemark, en France et en Angleterre. Au Danemark, sur l'île de Fionie, une nouvelle prison fermée (Ringe) a été ouverte en 1975 (cf. annexe I). Ses six blocs de cellules abritent 90 détenus de moins de 25 ans, hommes et femmes. Le personnel de la prison compte 70 personnes, dont 48 gardiens. Ces derniers sont répartis en six groupes, dont chacun organise ses heures de présence sur la base d'un horaire variable. Au stade de l'organisation, il a été décidé d'installer dans la prison un mini-ordinateur relié à une base de données située à Copenhague. Ceci forme la base d'un système de comptabilité destiné à améliorer le contrôle. Ce système permet notamment la régulation des stocks, l'enregistrement des heures de travail et le calcul des rémunérations, et une certaine participation des détenus à la planification économique. Ainsi, des inventaires locaux ont lieu pour les matières premières et les produits finis; les heures de travail et les indemnités du personnel sont calculées et les informations transmises au bureau central de la paye, et les détenus de chaque bloc reçoivent chaque année des crédits pour l'achat de meubles et de matériel. A la fin de chaque exercice financier, il est ainsi possible de comparer les objectifs et les résultats dans le détail. Cet aspect du système concernant le personnel a été testé dans deux établissements pénitentiaires de manière à faire apparaître les difficultés éventuelles. La nécessité d'obtenir la compréhension du personnel s'est révélée particulièrement importante. Le système est désormais utilisé pour planifier les activités des détenus dans le domaine de

l'action sociale, de l'éducation et de la formation technique; il pourrait être développé de manière à intégrer les informations liées au sommier criminel de la police danoise. L'ensemble du logiciel a été écrit de manière à pouvoir être utilisé dans n'importe quelle branche du service pénitentiaire et de probation, de sorte que les systèmes comptables puissent être reliés au futur système central de comptabilité qu'il est prévu de mettre en place au Danemark. En ce qui concerne ses effets, le système informatique a permis de débarrasser le travail de bureau traditionnel d'un bon nombre de tâches ingrates. Les travaux de comptabilité prennent quatre à cinq jours par mois, la tenue des stocks une journée, l'enregistrement des données relatives au personnel et aux activités des détenus quelques jours seulement. En dehors des économies de personnel, le système se caractérise par sa rapidité, sa fiabilité et l'accès à des informations qu'il serait impossible d'obtenir autrement. Dans cette expérience, l'accent a été mis sur l'élaboration d'un système, à laquelle tous les gardiens ont participé. Ceux-ci ont tous reçu une formation leur permettant d'utiliser les consoles de visualisation installées dans chacun des six blocs de cellules.

223. En France, un système informatique beaucoup plus important est en cours d'implantation à la prison de Fleury-Mérogis. Il permettra de stocker des informations concernant plusieurs milliers de détenus ainsi que des renseignements d'ordre comptable et administratif. Il est prévu d'étendre ce système au plan national pour faciliter la gestion des détenus et simplifier le fonctionnement des systèmes de comptabilité financière.

224. En Angleterre et au Pays de Galles, le fichier pénitentiaire central enregistre des informations de base sur l'ensemble de la population carcérale. Il sert à localiser les détenus dans le système et à produire des informations statistiques annuelles. Des systèmes subsidiaires contiennent davantage d'informations détaillées sur les populations des prisons de dispersion et des centres d'éducation surveillée (*Borstals*). Les premières sont utilisées pour surveiller la composition de la population des établissements pénitentiaires, les secondes pour simplifier les problèmes d'affectation, de lutte contre les fugues et, d'une façon générale, pour renseigner sur la gestion du système de centres d'éducation surveillée.

225. De ces exemples comme d'autres, il apparaît évident et inévitable que l'utilisation des ordinateurs dans de nombreux systèmes européens se développe, tant dans les établissements pénitentiaires que dans les administrations centrales. Le mot clé est l'«information». Une meilleure information aboutira à une meilleure gestion à tous les niveaux et per-

mettra au personnel de jouer des rôles plus novateurs. Il est donc nécessaire que les gestionnaires des établissements pénitentiaires soient conscients de ces développements et qu'ils évaluent systématiquement les possibilités de mettre en œuvre cette technologie, en tenant compte de son rapport coûts/avantages. Le plus important dans ce processus est de consulter de manière approfondie les membres du personnel et leurs syndicats au sujet de sa mise en œuvre et de son application. Il est bien connu que pour modifier le comportement dans un rôle donné, une méthode efficace consiste à modifier les informations fournies à celui qui joue ce rôle. Les agents de toutes les catégories ont donc besoin d'une instruction et d'une formation qui les aident à comprendre, à reconnaître et à utiliser les avantages susceptibles de découler de différentes méthodes de travail. Parallèlement, il faudra informer les détenus des développements les concernant directement.

226. Les premiers effets de la technologie se sont fait sentir sur les systèmes de sécurité dans de nombreux pays européens. L'évolution actuelle touche essentiellement les systèmes d'informations de gestion intégrés. Il existe dans ce domaine de nombreuses possibilités d'assurer aux gestionnaires de tous les niveaux un flux d'informations continuellement mises à jour. Le recours à l'ordinateur a permis simplement d'informatiser la tenue, jusqu'alors manuelle, des fichiers et des informations. Mais des applications plus avancées se sont traduites par un changement fondamental: une étroite intégration des fonctions grâce à des fichiers informatiques communs dans le cadre de systèmes conçus spécialement et destinés à répartir rationnellement le travail entre les divers services. Ces développements ouvrent la voie à l'utilisation de techniques d'analyse systématique et de recherche opérationnelle, chose impossible à réaliser jusqu'ici. (Nous y reviendrons dans la prochaine section.) Il est essentiel de bien percevoir les sentiments du personnel à l'égard de technologies et de méthodes de travail nouvelles. Il est bien connu que la résistance au changement est souvent une résistance à l'égard de la méthode d'introduction du changement plutôt qu'à l'égard du changement lui-même. D'où l'obligation pour les gestionnaires de consulter de manière approfondie les agents et leurs syndicats et de prévoir les possibilités de formation nécessaires.

#### Statistiques et modèles dans le domaine de la gestion

227. Un modèle peut être défini comme une copie reproduisant ou reflétant étroitement les relations et les caractéristiques directrices d'une situation ou d'un processus. Elaborer le modèle d'un problème permet aux gestionnaires d'examiner et de préciser les relations entre ses élé-

ments composants. Les modèles vont des simples graphes et diagrammes aux simulations mathématiques complexes sur ordinateur. Les applications vont des modèles applicables à un problème relativement simple comme la structure du personnel institutionnel jusqu'aux modèles représentant les interrelations complexes d'un système de justice pénale. On peut utiliser un modèle pour toutes sortes de raisons: aussi bien pour décrire, comprendre et expliquer une situation que pour analyser les conséquences du changement. Dans cette section nous procéderons à l'examen et donnerons des exemples de modèles allant de l'utilisation de simples statistiques à des simulations et des analyses plus complexes de problèmes.

228. Il ne faut pas oublier que les organigrammes et les procédures statistiques simples peuvent fournir de précieux renseignements. Ce type de renseignements peut être utile, par exemple, pour répondre à des critiques dépourvues de fondement, cerner des problèmes dès qu'ils se posent ou aussitôt après, ou servir de base à des travaux de planification et d'expérimentation. On peut noter en passant qu'à condition que les statistiques se rapportent à des questions réelles et importantes, elles peuvent utilement servir à éveiller et à maintenir l'intérêt et l'adhésion du personnel. De plus, des expériences et des innovations peuvent être entreprises avec plus de confiance lorsqu'on sait qu'elles peuvent être surveillées à l'aide de procédures que le personnel comprend et auxquelles il participe.

229. Toutefois, pour être crédibles, les statistiques doivent être considérées comme utiles et comme contribuant à une activité précise. Il s'ensuit que leur pertinence pour des activités prévues ou pour la solution de problèmes connus ou pressentis doit être manifeste. L'organisation et la conduite d'une activité supposent des connaissances sur un point de départ, un objectif et des moyens (et peut-être aussi des moyens de remplacement) pour atteindre ledit objectif. Les statistiques, même simples, peuvent fréquemment servir à faire une description succincte du point de départ et de l'objectif visé. Elles acquièrent un intérêt particulier lorsqu'elles peuvent servir à mesurer l'avancement vers un objectif. L'idéal en la matière serait des statistiques signalant les déviations accusées par les mesures prises pour parvenir aux objectifs prévus. Ces aspects de l'utilisation des statistiques deviennent plus clairs lorsqu'on les illustre d'exemples pratiques. On en trouvera à l'annexe III au présent rapport. Quelques remarques s'imposent. En premier lieu, lorsque les statistiques révèlent des écarts inadmissibles par rapport aux normes prévues ou escomptées, il suffit souvent d'informer

les intéressés de ces écarts, ce qui permet de réduire le flot d'informations dans une organisation. En second lieu, la collecte de statistiques du type indiqué signifie que les données sont présentées sous une forme communicable. Les gestionnaires novateurs disposent ainsi d'une meilleure base pour définir de nouvelles formes d'activité.

230. L'exemple suivant de modélisation est emprunté aux travaux réalisés dans un bureau régional en Angleterre. Il s'agissait du placement de jeunes délinquants dans les centres d'éducation surveillée (*Borstals*) de la région; les établissements fermés étaient pleins et les *Borstals* ouverts sous-utilisés. Les premiers travaux consacrés aux éléments intervenant dans la décision de placement (établissement ouvert ou établissement fermé) ont donné lieu à la production d'un algorithme à l'usage du personnel chargé du placement, algorithme qui devait permettre d'alléger les procédures de placement. Après mise en œuvre, les effets ont été contrôlés. Il en est résulté une meilleure procédure d'affectation, bien que les objectifs prévus n'aient pu être entièrement réalisés, car la population s'est modifiée avec le temps et en est venue à comporter un grand nombre de délinquants violents qui ne pouvaient pas être admis dans les établissements ouverts.

231. Certains pays ont entrepris de modéliser l'ensemble du système de justice pénale. SVEJUS est un organigramme du système de justice pénale suédois, qui englobe toutes ses composantes. Il s'agit de faciliter une planification économique permanente, de décrire le fonctionnement du système pénal, de simuler et d'analyser les conséquences du changement et de fournir d'autres évaluations. La base informatique se trouve à la Direction nationale de la police, à Stockholm, ce qui donne accès à un flux de données statistiques provenant des diverses parties du système judiciaire, comme la police, le parquet, les tribunaux, etc. SVEJUS comporte huit phases, dont la plupart permettent le calcul ou la simulation d'un type particulier de paramètres du système. Ce modèle, comme tous les autres modèles de simulation, est tributaire de la qualité des informations de base disponibles. Bien que celles-ci soient limitées, le modèle permet d'accéder rapidement à un volume de données important et intégré. Il s'agit évidemment de données quantitatives, qu'il faut toujours compléter par l'examen d'autres formes d'information, souvent de caractère qualitatif. En dépit de ses limites, SVEJUS facilite les tâches de planification. On peut en donner ici quelques exemples. Il s'agissait d'analyser les effets escomptés d'un accroissement éventuel des ressources consacrées à la détection des infractions fiscales. Une augmentation de 50% du volume de ces infractions n'exigeait qu'un accroissement de 0,4% des ressources du système de justice pénale.

L'accroissement concernait surtout le parquet et les tribunaux, pour 1,5 et 1,4% respectivement. D'autres analyses ont confirmé le résultat principal. Un autre travail a consisté à découvrir les effets éventuels de l'introduction d'une nouvelle sanction (surveillance intensive) comme alternative supplémentaire à la détention. Diverses hypothèses ont été faites au sujet des individus probablement passibles de cette sanction, de la fréquence et du volume de la récidive, etc. La simulation devait mettre en évidence les modifications qui en résulteraient. Il est apparu que de très fortes variations ne se produiraient probablement pas pendant la période initiale. Sur une période de cinq ans, un effet notable s'exercerait sur le système pénitentiaire, de façon particulièrement sensible sur les établissements locaux, avec des accroissements correspondants dans le domaine de la probation.

232. L'Espagne a entrepris un gros travail de collecte et d'analyse des données essentielles sur les composantes du système de justice pénale. En utilisant l'informatique et la théorie générale des systèmes, on peut présenter un tableau de la nature et du cheminement des tâches entre la police, les tribunaux et le système correctionnel. Il est évident que des simulations sont également possibles.

233. Les systèmes de modélisation de la justice pénale décrits ci-dessus permettent de tester divers types de réponses aux questions fondamentales de politique pénale, à savoir: Quelle est la dimension ou la capacité souhaitable d'un système pénitentiaire? Lesquels parmi ses délinquants une société doit-elle décider d'incarcérer et pour combien de temps? Quelles sont les conséquences de stratégies alternatives de détentions sous l'angle, par exemple, des investissements et des dépenses courantes? A cet égard, on peut noter que les crises de capacité ne sont nullement inconnues des administrations pénitentiaires et que toutes sortes de mesures sont appliquées pour faire face à des demandes soudaines et accrues d'hébergement carcéral. La réponse la plus simple consiste souvent à essayer de trouver davantage de place, ce qui n'est pas toujours facile, mais toujours onéreux. L'idée de limiter les entrées constitue peut-être à long terme la solution viable.

234. Ce problème a été abordé par exemple aux Pays-Bas, où les membres du parquet sont informés chaque jour des places disponibles dans les maisons d'arrêt. Ceci permet un classement réaliste des priorités lorsqu'on doit décider quels suspects il faut envoyer en détention préventive.

235. Une solution plus radicale a été adoptée par l'Etat du Minnesota pour établir un lien entre des places disponibles dans les prisons et les

condamnations. Après de larges consultations et recours à des simulations sur ordinateur, des normes de fixation des peines ont été définies pour des infractions plus ou moins graves et pour certaines caractéristiques des délinquants. On est ainsi parvenu à un équilibre entre les peines prononcées et les places disponibles dans les établissements pénitentiaires. Pour le cas où ces normes conduiraient à l'imposition de peines de prison impossibles à effectuer en raison de l'insuffisante capacité des établissements, le législateur en a prévu la révision dans les sens d'une diminution du nombre des incarcérations.

236. Un exemple de l'analyse des phénomènes carcéraux complexes est fourni par la tentative de modéliser les causes de désordres dans les prisons (Zeeman et col., 1977). Cette tentative faisait suite à un certain nombre de troubles survenus dans les prisons anglaises au début des années 70. Les travaux qui portaient au début sur une seule prison ont été étendus à d'autres établissements. Une analyse provisoire des données rétrospectives (comme le nombre de détenus portés malades) a incité à retenir deux éléments principaux, qui ont été appelés tension et aliénation. Il est apparu que les désordres pouvaient être fonction de la tension et de l'aliénation, ce qui a conduit à s'interroger sur ce que devrait être la forme théorique d'un graphique à trois dimensions. Les émeutes dans les prisons sont des événements soudains ou discontinus; la théorie mathématique générale du comportement discontinu provoqué par des forces sous-jacentes continues s'appelle, très justement dans ce contexte, la «théorie des catastrophes»; c'est cette théorie qui a servi à construire un modèle. Pour juger du modèle, il n'est pas nécessaire de comprendre son aspect mathématique; il suffit de savoir qu'il existe un théorème qui donne la configuration qualitative d'un graphique à trois dimensions avec un facteur de rupture. Ce graphique, appelé «catastrophe du point de rebroussement», est la surface indiquée dans le diagramme ci-après. Les deux axes horizontaux sont intitulés facteur normal et facteur de rupture; le facteur normal est le sens dans lequel il y a augmentation de la variable, et le facteur de rupture le sens dans lequel le pli se produit. La tension a été choisie comme facteur normal, car davantage de tension signifie d'ordinaire, mais pas toujours, plus de désordres. L'aliénation a été retenue comme un facteur de rupture, vu que plus grande est l'aliénation, plus brusques et plus violents seront probablement les désordres.

237. Ce modèle peut être utilisé qualitativement et quantitativement. Dans le premier cas, il aide à expliquer la dynamique interne d'une institution; la compréhension de ces processus permet d'utiliser la dynamique. Ainsi, le modèle montre pourquoi une politique de patience et de

doigté a davantage de chances de succès (comme dans les affaires de prise d'otages), les troubles pouvant entraîner une détente progressive et s'apaiser ainsi d'un seul coup. Utilisé de manière quantitative, le modèle, avec des raffinements successifs sur le plan des mesures, a permis de «post-dire» trois émeutes, mais n'a pas réussi à prédire ces événements. Etant donné la complexité des institutions, qui rappellent celles qui font l'objet de prévisions économiques, ce n'est pas tout à fait surprenant. Toutefois, même dans son état brut, le modèle s'est révélé un précieux outil de gestion. Comme exemple de modélisation complexe, il démontre aussi le temps — en années plutôt qu'en mois — qu'il faut pour concevoir, élaborer et évaluer ces modèles.

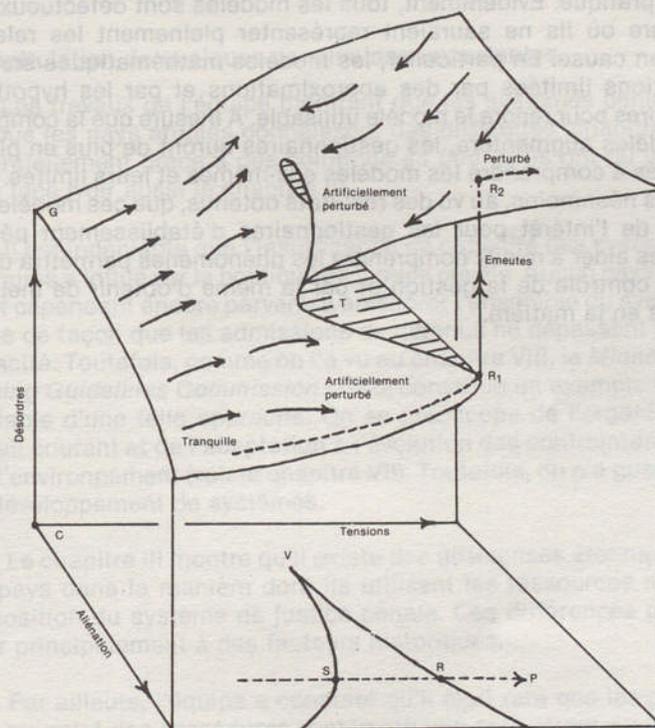


Figure 1: Graphique théorique G du désordre en fonction de la tension et de l'aliénation. L'arc pointillé P représentant une tension constamment croissante déclenche une émeute en R, où le niveau de désordre fait un bond brutal, passant de l'équilibre tranquille en R 1 à l'équilibre perturbé en R 2. Les flèches représentées sur la surface illustrent le flux de rétroaction.

238. Ces exemples donnent une idée des problèmes pour lesquels la modélisation peut aider les gestionnaires d'établissement pénitentiaire à comprendre les processus et à élaborer des hypothèses sur des phénomènes trop complexes pour être étudiés dans leur globalité. De nouvelles lignes de conduite peuvent être suggérées, ou encore l'analyse peut révéler que le problème n'est pas celui qui avait été perçu à l'origine. Dans ce dernier cas, une solution n'est plus nécessaire, ou un problème nouveau est formulé qui requiert une solution différente. Lorsqu'il est possible de construire des modèles de simulation, les questions du type «que se passerait-il si...» permettent de tester diverses options, ce qui évite des modifications et des erreurs coûteuses dans la pratique. Evidemment, tous les modèles sont défectueux dans la mesure où ils ne sauraient représenter pleinement les relations réelles en cause. En particulier, les modèles mathématiques sont des abstractions limitées par des approximations et par les hypothèses nécessaires pour rendre le modèle utilisable. A mesure que la complexité des modèles augmentera, les gestionnaires auront de plus en plus de difficultés à comprendre les modèles eux-mêmes et leurs limites. Nous estimons néanmoins, au vu des résultats obtenus, que ces modèles présentent de l'intérêt pour les gestionnaires d'établissement pénitentiaire. Les aider à mieux comprendre les phénomènes permettra d'améliorer le contrôle de la gestion et par là même d'obtenir de meilleurs résultats en la matière.

## CHAPITRE IX

L'AVENIR DE LA GESTION  
DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

## Récapitulation de quelques conclusions importantes

239. Les travaux de l'équipe montrent que les systèmes pénitentiaires de tous les pays étudiés connaissent des difficultés (chapitre I). C'est essentiellement grâce à des solutions *ad hoc* qu'ils ont pu jusqu'ici y faire face (voir aussi le chapitre II).

240. Il est indéniable que l'insuffisance de capacité des systèmes pénitentiaires a influé sur la politique de justice pénale. Aucun pays européen n'est cependant encore parvenu à améliorer l'ensemble du système juridique de façon que les admissions de détenus ne dépassent jamais sa capacité. Toutefois, comme on l'a vu au chapitre VIII, la *Minnesota Sentencing Guidelines Commission* (1980) constitue un exemple important et viable d'une telle approche. On se préoccupe de l'organisation du travail courant et de l'adaptation à l'évolution des contraintes exercées par l'environnement (voir le chapitre VII). Toutefois, on n'a guère assisté au développement de systèmes.

241. Le chapitre III montre qu'il existe des différences étonnantes entre les pays dans la manière dont ils utilisent les ressources mises à la disposition du système de justice pénale. Ces différences paraissent tenir principalement à des facteurs historiques.

242. Par ailleurs, l'équipe a constaté qu'il était rare que les pays aient mis au point des procédures systématiques permettant aux systèmes pénitentiaires d'utiliser les ressources qui leur manquent mais qui existent dans le reste de la collectivité.

243. Il semble aussi, comme il est dit au chapitre IV, que les relations entre l'administration pénitentiaire nationale et les divers établisse-

ments présentent généralement une structure centralisée. Lorsqu'on parle de décentralisation, on entend souvent la délégation d'un pouvoir de décision à des autorités locales ou régionales: Dans les prisons, la structure hiérarchique domine toujours même si l'on assiste depuis le début des années 70 à une tendance à la création d'unités autonomes (voir annexe I).

244. L'évolution vers un style de gestion faisant plus largement appel à la consultation confère désormais aux syndicats une position plus forte, ce qui tend à affaiblir celle des cadres moyens. Cette modification de la division du pouvoir a aussi des conséquences pour la situation des détenus, dont le statut juridique officiel demeure flou (chapitre VII).

245. L'équipe n'ignore pas qu'une difficulté majeure à laquelle se heurtent les gestionnaires de prison réside dans la définition concertée d'objectifs. Cette difficulté est examinée au chapitre II dans le contexte des services publics en général, mais la fixation d'objectifs est particulièrement difficile pour les administrations pénitentiaires (chapitre VII). C'est ainsi qu'il est impossible de se fixer comme unique objectif la prévention de la récidive (chapitre VII). Il conviendrait d'adopter et d'évaluer des mesures permettant, d'une part, de combattre les effets destructeurs de la détention et, d'autre part, d'améliorer les possibilités pour le détenu de vivre dans le cadre des lois après sa sortie de prison.

246. Le travail pénitentiaire est à l'heure actuelle l'activité dominante pour la majorité des détenus; il continuera de l'être dans un avenir prévisible. Au chapitre VI, l'équipe étudie de plus près les possibilités de fixer des objectifs dans le cadre de cette activité, dans ses rapports avec d'autres aspects des régimes, en particulier l'éducation.

247. Le chapitre VII renseigne sur les diverses méthodes appliquées actuellement pour résoudre le délicat problème de la fixation des objectifs.

248. Il n'est donc guère surprenant que les services pénitentiaires aient commencé de s'intéresser, d'une part, à une approche plus systématique de la fixation des objectifs et de la planification et, d'autre part, aux auxiliaires techniques pouvant être mis au point pour ce processus (chapitre VIII). Toutefois, toute planification présente un risque, à savoir que la rigidité peut compromettre l'évolution ultérieure. Pour parer à ce danger, il faut que, parallèlement aux efforts accrus faits pour améliorer le processus de planification, une information en retour permanente permette une révision continue.

249. L'équipe formule les propositions suivantes:

i. Eu égard à l'intérêt qu'il y a à améliorer la gestion des prisons et des systèmes pénitentiaires, il faut exploiter les possibilités offertes par la théorie et les techniques de gestion. Dans le contexte d'un programme d'amélioration de la gestion, les administrations nationales devraient mettre en place à l'échelon central une structure chargée de promouvoir l'application de la théorie et de la technologie de la gestion, ainsi que la formation des gestionnaires présents et futurs à tous les niveaux (chapitres II et VII).

ii. D'autres composantes du système de justice pénale intéressent le système pénitentiaire, en particulier la police et les tribunaux. Les administrations pénitentiaires devraient être mieux informées des améliorations qui permettent de moduler le nombre de détenus. De tels perfectionnements ont été apportés aux Pays-Bas, en Espagne, en Suède et aux Etats-Unis. Il appartient aux administrations pénitentiaires d'examiner la pertinence de ces procédures pour leur propre système et de voir si des innovations analogues se justifient dans leur propre pays (chapitre VIII).

iii. Nous avons noté que la répartition des ressources varie considérablement selon les administrations étudiées. Nous en avons conclu que les facteurs historiques jouaient un grand rôle dans l'affectation des ressources dans un pays donné. Il serait bon que l'étude des problèmes de l'administration pénitentiaire décrits dans le présent rapport englobe celle des nouvelles méthodes d'affectation des ressources. La connaissance des différentes solutions adoptées par les divers pays augmente les possibilités de choix dans ce domaine (chapitres I et III).

iv. Les systèmes pénitentiaires, depuis toujours assez coupés du reste de la société, sont devenus ces dernières années l'objet d'un intérêt considérable de la part du public et des politiciens. Il est nécessaire, selon nous, qu'ils répondent à cette manifestation d'intérêt en formulant clairement leur politique. Par ailleurs, il serait souhaitable de procéder à un examen systématique des possibilités de coopération avec d'autres groupes et d'autres services publics (chapitre V).

v. Les structures actuelles, centralisées et hiérarchisées, conviennent à la gestion des systèmes pénitentiaires lorsque les conditions et les comportements sociaux étaient à la fois différents et plus stables. Dans les circonstances présentes, ces systèmes doivent pouvoir procéder à des changements rapides et parfois fondamentaux, ce qui appelle une gestion souple. Il conviendrait donc d'expérimenter des formes de gestion davantage axées sur la participation (chapitres IV et VII).

vi. Une difficulté majeure de la gestion des systèmes pénitentiaires tient à la fixation des objectifs. L'équipe juge particulièrement important de distinguer entre l'organisation des travaux courants et les efforts faits pour influencer sur les exigences formulées à l'endroit du système pénitentiaire. Les gestionnaires d'établissement doivent en avoir conscience lorsqu'ils s'attaquent aux problèmes rencontrés par la plupart des administrations européennes et décrits dans le présent rapport (chapitres I et VII).

vii. La technologie va devenir un outil de gestion plus courant, mais les ressources humaines en personnel et en détenus continueront d'être les plus importantes. Tandis que les initiatives d'introduction de modèles complexes se produiront pour la plupart en dehors des institutions proprement dites, la gestion pénitentiaire devra envisager de recourir plus largement dans les prisons à des modèles statistiques simples (chapitre VIII et annexe III).

viii. L'équipe pense qu'il serait utile pour les gestionnaires et le moral du personnel des établissements pénitentiaires de définir des critères et une méthodologie de remplacement permettant d'évaluer les résultats de la détention. L'équipe espère que le Conseil de l'Europe pourra affecter suffisamment d'experts à l'examen de cette importante question (chapitre VII).

ix. Il existe en plusieurs points d'Europe des centres de gestion, et les administrations pénitentiaires organisent à l'échelon national et international des séminaires et des stages de technologie et de formation à la gestion. L'équipe espère que le Conseil de l'Europe examinera la possibilité d'accorder son soutien à ces travaux, et notamment qu'il parrainera un programme — éventuellement sous la forme d'échanges ou d'une formation spécifique à la gestion — tendant à encourager les personnels des services pénitentiaires à participer. En outre, des mesures devraient être prises pour recueillir et diffuser des informations sur l'accès à ces facilités et aux résultats des travaux (chapitres II et VIII).

x. L'équipe espère qu'étant donné l'importance qu'elle attache aux progrès de la gestion dans les systèmes pénitentiaires, la tribune du Conseil de l'Europe sera ouverte pour débattre du présent rapport. Il serait très souhaitable que le CDPC recommande la publication rapide de ce rapport et qu'il le transmette au Comité de coopération pénitentiaire en vue de sa présentation à la réunion des directeurs d'administration pénitentiaire en 1983.

## ANNEXE I

### JUGEMENT PORTÉ SUR LA PRISON D'ÉTAT DE RINGE PAR LE PERSONNEL PÉNITENTIAIRE par Bjørn E. Holstein, sociologue

#### *Avant-propos*

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1975, date à laquelle les premiers membres du personnel de la prison de Ringe ont été embauchés, un groupe de sociologues a visité régulièrement la prison et s'est entretenu avec les représentants du personnel, les porte-parole des détenus et les gestionnaires. Les agents ont reçu un questionnaire les invitant à dire anonymement comment ils avaient vécu les nombreuses innovations introduites dans la prison et ce qu'ils en pensaient. L'objet de l'enquête était de réaliser une évaluation sociologique de la prison, qui serait exploitée à la fin de la période d'essai.

Les résultats de ces études ont été consignés dans un livre qui a été publié (*Ledelse og menneskevoerd*, Red. af Bjørn Evald Holstein, Administrationsdepartementet, København, 1980). Le présent rapport reproduit quelques-uns des chiffres et des conclusions les plus intéressants de cet ouvrage.

#### *Le champ couvert par l'enquête*

L'étude s'inspire de renseignements recueillis en quatre occasions ainsi que lors de visites et d'entretiens informels qui ont eu lieu entre les quatre collectes. Les renseignements proviennent surtout des questionnaires adressés aux agents. Les taux de réponse aux quatre questionnaires périodiques ont été respectivement de 100, 92, 92 et 84%. Le tableau ci-après décrit le déroulement de l'enquête proprement dite; on constate que les détenus ont eux aussi rempli un questionnaire. Leur taux de réponse a été de 85%.

#### *Questions nous concernant*

A plusieurs reprises pendant l'enquête, nous autres sociologues avons dû répondre à des questions critiques nous demandant pour le compte de qui nous étions là. Quelques agents et des gens de l'extérieur nous ont demandé en plaisantant, mais probablement inspirés par un motif sérieux ou une arrière-pensée, «si nous avons obtenu les résultats qui avaient été commandés». Pareilles questions sont bien naturelles: peut-on vraiment croire que des sociologues,

rétribués par le système pénitentiaire et de probation et qui ont même travaillé à Ringe comme consultants, puissent demeurer impartiaux face à des événements se produisant dans la prison? Le risque d'une distorsion consciente ou subconsciente des résultats n'est-il pas évident?

Pareille enquête peut être faussée même sans intention consciente. Ainsi, on peut «oublier» d'évaluer des aspects qu'on juge déficients; on peut poser des questions tendancieuses; on peut omettre des chiffres et des tableaux qu'on ne peut vraiment pas laisser publier», etc. Ces risques menacent tous les travaux de recherche sous contrat.

Embauche du personnel (2. 10. 75)	Période de formation	Arrivée des premiers détenus (janvier 1976)	
		Février 1977	Mars 1979
Les agents reçoivent un questionnaire portant sur leurs réactions et leurs espoirs.	Les agents reçoivent un questionnaire sur leur appréciation de la période de formation et sur leurs espoirs pour la période à venir.	Les agents reçoivent un questionnaire sur ce qu'ils ont vécu jusqu'à cette date et sur leurs réactions aux expériences réalisées. Un questionnaire est également adressé aux détenus concernant leurs réactions à ces expériences.	Les agents reçoivent un questionnaire sur ce qu'ils ont vécu et sur ce qu'ils pensent des expériences réalisées.

#### Que voulons-nous alors?

Nous voulons nous acquitter d'une tâche qui nous a été confiée et que nous avons acceptée. Il s'agit de décrire le plus équitablement possible la prison d'Etat dans le cadre des moyens et du temps disponibles, que nous avons jugé suffisants. Nous nous sommes promis d'être «honnêtes», entendant par là qu'au moment d'élaborer et d'interpréter les données, nous essaierons de ne pas garder par-devers nous des «résultats indésirables» et que nous prouverons ce que nous disons, à l'aide de chiffres et de tableaux. Nous ne donnerons pas beaucoup de chiffres dans ce petit article, uniquement par manque de place, mais ils figurent dans le grand rapport évoqué plus haut.

Nous ne prétendons pas ne pas avoir de «jugement de valeur» sur Ringe, car personne ne doit mettre en doute notre attitude essentiellement positive à

l'égard des expériences réalisées dans cette prison. Nous prétendons suivre les règles habituelles en matière de réalisation et de présentation d'une enquête telle que celle évoquée ici.

#### Le personnel soutient l'expérience

L'un des résultats les plus frappants de l'enquête est que la grande majorité des agents soutient les expériences faites et le règlement pénitentiaire particulier adopté à Ringe, qu'ils causent ou non des dérangements quotidiens. Dans le tableau ci-après, nous décrivons les expériences réalisées et le règlement particulier appliqués à Ringe, ainsi que les réactions qu'ils provoquent chez les agents.

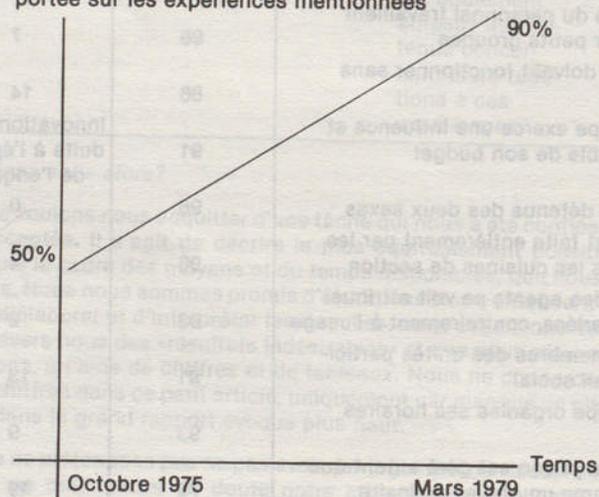
Il n'est pas beaucoup d'entreprises qui puissent se vanter d'avoir une philosophie aussi chaleureusement accueillie. Par ailleurs, nous estimons remarquable que, dans la plupart des cas, seul un faible pourcentage des agents jugent difficile de mettre les idées en pratique.

Expériences carcérales réalisées et nouveau règlement adopté à Ringe	Pourcentage des agents qui jugent l'idée bonne	Pourcentage des agents qui jugent difficile de la mettre en pratique
Participation active des agents	98	34
Participation active des détenus	77	43
Les membres du personnel travaillent ensemble par petits groupes	98	7
Ces groupes doivent fonctionner sans un chef	86	14
Chaque groupe exerce une influence et est responsable de son budget	91	Innovation introduite à l'époque de l'enquête
Mélange des détenus des deux sexes	96	0
La cuisine est faite entièrement par les détenus dans les cuisines de section	96	4
La majorité des agents se voit attribuer des tâches variées, contrairement à l'usage	93	9
Les agents membres des unités participent au travail social	91	13
Chaque groupe organise ses horaires de travail	93	9
L'atelier de la prison est géré autant que possible comme un atelier ordinaire	76	49

Expériences carcérales réalisées et nouveau règlement adopté à Ringe	Pourcentage des agents qui jugent l'idée bonne	Pourcentage des agents qui jugent difficile de la mettre en pratique
Les agents peuvent être transférés d'un poste à un autre	91	15
Certains détenus ont la faculté de travailler à des projets alternatifs (par exemple le projet de capteur solaire)	79	13
Les agents membres des unités doivent posséder des qualifications techniques pour la fabrication de meubles (de sorte qu'ils puissent travailler aussi comme instructeurs)	30	25

Nous avons entendu dire très souvent que l'attitude initiale favorable des agents changerait une fois que l'enthousiasme de départ serait retombé et qu'ils seraient confrontés aux réalités de la vie pénitentiaire. Nous ne pensons pas que tel ait été le cas. Les chiffres montrent clairement que le personnel a eu une attitude de plus en plus positive à l'égard des expériences. Le tableau ci-dessous donne le pourcentage moyen des agents qui ont jugé que chaque expérience était une «bonne idée».

Appréciation positive moyenne (en %) portée sur les expériences mentionnées



Nous avons souvent entendu dire aussi que si le personnel de Ringe était très favorable à l'expérience, c'est parce qu'il avait subi un intense «lavage de cerveau». Nous ne saurions non plus souscrire à cette thèse: lorsque nous avons réparti le personnel en deux groupes, le premier composé d'agents ayant travaillé et le second d'agents n'ayant pas travaillé dans d'autres prisons, nous avons constaté l'attitude la plus favorable chez les membres du premier groupe.

Bien que le personnel dans son ensemble soit favorable à l'innovation, il existe des problèmes. Les problèmes les plus importants apparus au cours des enquêtes sont les suivants:

1. Les agents connaissent une certaine tension: fréquemment selon 23%, occasionnellement selon 59% d'entre eux.
  2. Cet état résulte notamment d'une forte surcharge de travail. Plus de la moitié des agents estiment avoir trop de choses à faire et sont, en général, très mécontents de cette surcharge.
  3. S'agissant de la division du personnel des prisons en plusieurs groupes, on relève souvent une tendance à isoler les groupes les uns des autres, et cela est vrai aussi à Ringe. Depuis quelques années, un nombre croissant d'agents déclarent que la coopération entre les groupes est difficile ou insuffisante. On a toutefois l'impression qu'à Ringe la coopération est satisfaisante, ce qui est confirmé par les enquêtes.
  4. La rotation des agents membres des unités entre les ateliers et les blocs est généralement considérée comme délicate et problématique. La plupart des agents membres d'unités acceptent difficilement les formes très différentes de gestion qui sont pratiquées dans les blocs et dans les ateliers.
- A noter toutefois que l'idée de regrouper les agents en unités (de faire travailler les mêmes personnes comme gardiens, instructeurs, travailleurs sociaux, enseignants à temps partiel, etc.) est très appréciée par le personnel. Pas moins de 84% des agents membres des unités préfèrent alterner entre les ateliers et les blocs.
5. Les agents pensent toujours que nombre de questions tranchées par les unités autonomes font l'objet de nouvelles décisions de la part des gestionnaires; mais, dans le même temps, les membres des unités jugent cette duplication équitable.
  6. Enfin, le niveau des rémunérations suscite un mécontentement croissant et, à notre avis, alarmant. A l'ouverture de la prison, la majorité des agents étaient pour l'essentiel satisfaits de leur salaire ou, à tout le moins, n'en étaient pas très mécontents.

En 1979, 86% des agents n'étaient pas satisfaits de leur salaire. Quant à nous qui avons réalisé l'enquête, nous pensions qu'aucun lieu de travail ne peut à la longue supporter ce genre de mécontentement.

*Motivations et possibilités d'épanouissement*

Les appréciations que les agents de la prison de Ringe portent sur celle-ci comme lieu de travail peuvent paraître contradictoires à certains égards car, si la plupart d'entre eux sont très mécontents de leur rémunération, de la charge de travail et des conditions de travail, ils ont aussi une attitude responsable et coopérative qu'on observe rarement dans des enquêtes comparables. Presque tous sont très intéressés par leur travail. C'est du moins notre interprétation des résultats du questionnaire, laquelle se fonde sur un grand nombre de réponses montrant que les agents sont très satisfaits des possibilités d'épanouissement inhérentes à leurs tâches, de la diversité et de l'intérêt de celles-ci, des possibilités d'épanouissement personnel ainsi que de certains facteurs connexes, les facteurs dits de motivation.

Nous ne pouvons présenter ici que quelques résultats, et nous sommes heureux que les mêmes questions aient été posées dans d'autres prisons. Il y a donc une possibilité de comparaison et la conclusion s'impose, à savoir que la comparaison est nettement favorable à Ringe — les agents de cet établissement éprouvant un sentiment de satisfaction personnel plus intense que ceux des deux autres prisons.

Nous pouvons ajouter que dans les autres études que nous avons effectuées comme consultants, nous n'avons jamais relevé de pourcentages de satisfaction aussi élevés s'agissant des facteurs de motivation.

On trouvera dans le tableau ci-dessous le pourcentage des agents satisfaits de telles ou telles conditions de travail:

	A Ringe	A la prison d'Etat A	A la prison d'Etat B
	%	%	%
Possibilité de participer à l'organisation de son travail	95	67	54
Possibilité de déterminer soi-même la forme de son travail	84	70	62
Possibilité d'apprendre et de faire des choses nouvelles dans son travail	80	49	29
Possibilité d'utiliser les connaissances et l'expérience acquises	84	63	44
Diversité des tâches	85	67	49

Nous pouvons ajouter qu'à l'époque où ces questionnaires ont été diffusés, la prison d'Etat A était une prison ouverte composée d'unités autonomes, et que la prison d'Etat B était une prison fermée à structure traditionnelle.

*La forme d'organisation*

L'organisation de la prison d'Etat de Ringe a aussi fait l'objet d'une appréciation dans le cadre de l'enquête. Si de nombreux agents se plaignent, comme nous l'avons dit, de la duplication des décisions par les gestionnaires, si la situation d'ensemble provoque un certain mécontentement et si certains groupes ne coopèrent pas très bien, la forme d'organisation pratiquée n'en présente pas moins un avantage important, à savoir l'absence manifeste de bureaucratie dans cet établissement.

Cette affirmation se fonde sur les réponses des agents à la question de savoir ce qu'ils pensent de l'organisation; il ressort des réponses que:

- 79% d'entre eux ne sont pas employés à des tâches que d'autres ont déjà exécutées et achevées;
- 79% ne pensent pas être affectés à des tâches que d'autres devraient faire à leur place;
- 79% ne pensent pas être abusivement contrôlés, et
- 57% ne pensent pas effectuer un travail superflu.

S'il y avait beaucoup de bureaucratie, les chiffres seraient différents.

Un autre indice de fonctionnement satisfaisant de la forme d'organisation réside dans l'appréciation que le personnel porte sur les réunions auxquelles il participe. Dans leur majorité, les agents pensent que le temps consacré aux réunions est correct, eu égard au nombre d'affaires traitées; par ailleurs, ils portent une appréciation positive sur la forme des réunions. L'impression globale est que les réunions offrent les informations et les contacts nécessaires. En revanche, bon nombre d'agents estiment qu'elles sont insuffisamment préparées.

*Ringe et son environnement*

On a beaucoup parlé de Ringe depuis son ouverture en 1975. Les avis exprimés sur cette nouvelle prison et les expériences qui y sont faites sont partagés. Une enquête de ce type ne révèle pas comment le monde extérieur considère et apprécie effectivement la prison de Ringe. Toutefois, nous avons traité d'un aspect des rapports de Ringe avec son environnement, à savoir si les agents pensent que le monde extérieur a une impression favorable ou défavorable sur cette prison. Les résultats de cette enquête sont présentés dans le tableau ci-après.

Pourcentage d'agents estimant que la prison d'Etat est considérée favorablement ou défavorablement par...

	Considérée favorablement	Ne savent pas	Considérée défavorablement
	%	%	%
— leur syndicat	16	58	27
— le reste du personnel pénitentiaire	11	26	64
— la direction	66	23	11
— la communauté locale	14	75	11
— le personnel de la prison d'Etat de Ringe	80	11	9

Il est intéressant de voir que 64% des agents pensent que, d'une façon générale, la prison d'Etat est considérée défavorablement par le reste du système pénitentiaire. Ce chiffre ne reflète pas des faits concrets, mais les impressions des agents de Ringe. Néanmoins, la plupart ont de bonnes raisons de penser ainsi, puisqu'ils ont travaillé dans d'autres prisons ou ont été à l'école des gardiens de prison, où ils ont enregistré les réactions de leurs collègues.

## ANNEXE II

QUESTIONNAIRE SUR LE PROCESSUS DE DÉCISION  
DANS LES SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES

## Généralités

1. Quelle est la structure de l'administration pénitentiaire?
2. A qui les directeurs rendent-ils des comptes?
3. Qui sollicite et qui décide de la réalisation de travaux de recherche?
4. Observe-t-on une tendance à décentraliser la gestion et l'élaboration de la politique? Dans l'affirmative:
  - a. quels aspects de la politique sont concernés?
  - b. décrire les structures particulières mises en place ou utilisées.

## Détenus

5. Comment les détenus sont-ils classés?
6. Qui décide du placement des détenus?
7. Qui décide:
  - a. des sanctions à infliger aux détenus?
  - b. du travail à confier aux détenus?
  - c. de l'octroi de congés dans les foyers?
  - d. de toute autre autorisation de sortie temporaire?
  - e. des libérations conditionnelles?
  - f. des mesures de grâce?
8. Existe-t-il un programme de traitement individuel pour chaque détenu? Dans l'affirmative:
  - a. qui l'établit?
  - b. qui l'autorise?
  - c. qui en est responsable?
9. Quelle est la procédure à suivre lorsqu'un détenu souhaite être transféré, et qui prend la décision?

## Financement

10. Succinctement, comment les besoins financiers des établissements sont-ils déterminés?

11. Les directeurs ont-ils une grande latitude pour dépenser les sommes qui leur sont allouées?

#### Personnel

12. Les nouveaux agents sont-ils recrutés à l'échelon central ou local?  
13. Comment fixe-t-on le nombre et le grade des agents?  
14. Qui fixe les horaires de travail des gardiens?

#### Régime

15. Qui décide de la catégorie de détenus à laquelle l'institution est réservée?  
16. Qui décide de l'emploi du temps quotidien des détenus?  
17. Un directeur peut-il modifier le programme d'activités?  
18. Les détenus interviennent-ils dans les structures officielles de communication de l'institution?  
19. Les institutions font-elles l'objet d'inspections officielles?

Dans l'affirmative:

- a. qui les effectue?  
b. selon quelle fréquence?  
c. à qui les inspecteurs rendent-ils compte?

#### Pressions

20. Les institutions publiques sont exposées à des influences et à des pressions officielles et officieuses. Les influences officielles sont d'ordinaire exercées par le parlement, les conseils consultatifs, les associations de personnel ou les syndicats. Les pressions officieuses émanent des établissements de redressement de caractère permanent, des détenus, de groupes spécialisés, de la presse et de la télévision.  
Veuillez indiquer l'importance de ces influences sur l'élaboration de la politique de l'administration pénitentiaire.
21. Des organisations non officielles participent-elles directement à la prise de décision?

### ANNEXE III

#### EXEMPLES PRATIQUES D'UTILISATION DES STATISTIQUES DANS L'ORGANISATION ET L'ORIENTATION DES ACTIVITÉS PÉNITENTIAIRES

On trouvera ci-après quelques exemples de l'usage qu'on peut faire de simples procédures statistiques pour l'organisation, l'orientation et l'animation. Dans chaque cas, on a choisi une activité pénitentiaire. Toutefois, il ne faut pas oublier qu'en appliquant des méthodes identiques dans un certain nombre de prisons — éventuellement dans une même région — on pourrait agréger les résultats et obtenir des statistiques régionales. De même, il serait possible d'agréger les résultats pour certaines catégories d'établissements pénitentiaires sur l'ensemble du pays et de parvenir à des statistiques nationales pour une activité particulière dans tel ou tel type de prison.

##### *Exemple 1: Effectifs moyens de détenus par jour*

L'évolution des effectifs de détenus est un exemple de la possibilité d'utiliser des statistiques simples.

Si l'on constate que les effectifs moyens de détenus fluctuent depuis quelques années aux alentours de 200 par jour, et à condition qu'aucun fait déterminant ne vienne perturber les facteurs qui influent sur l'évolution des effectifs (évolution de la délinquance, pratique de la garde à vue, etc.), il sera raisonnable, pour l'organisation du travail de l'année suivante, de tabler sur un effectif moyen de 200 détenus. On sait par expérience que le nombre de détenus n'est pas constant sur l'ensemble de l'année et l'on estime plus prudent de prévoir une fluctuation des effectifs comprise entre 160 et 240.

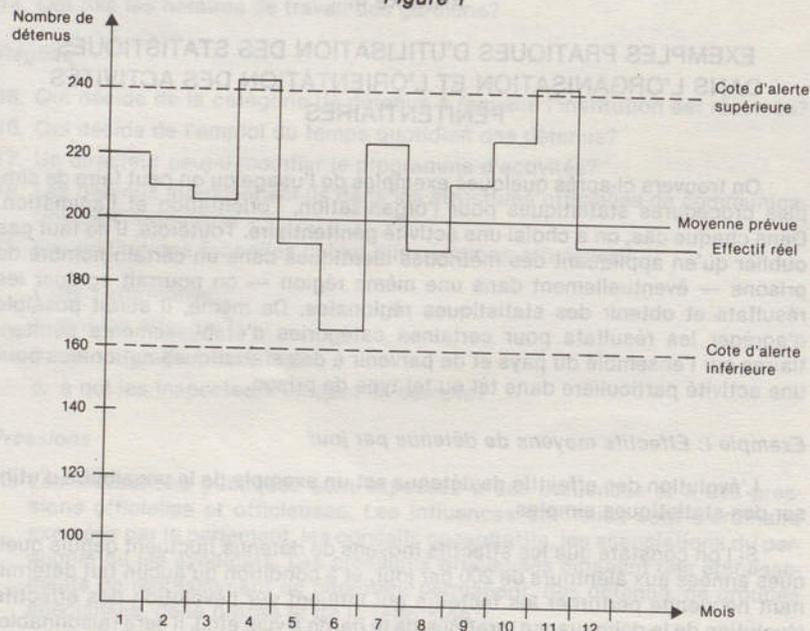
Dans la figure 1 (ci-après), la ligne continue indique les prévisions d'effectifs moyens de détenus, alors que les deux lignes pointillées indiquent respectivement les effectifs minimaux et maximaux acceptables de détenus.

Si ultérieurement le nombre de détenus oscille à l'intérieur de la zone située entre les deux lignes pointillées, l'évolution des effectifs de détenus devra être considérée comme acceptable par rapport au niveau prévu.

Dans la figure 1, l'effectif mensuel de détenus est indiqué, ce qui donne l'évolution réelle pendant une année. Il ressort du graphique que le nombre moyen de détenus par jour est resté approximativement à l'intérieur des limites

minimale et maximale fixées auparavant. Toutefois, il y a eu de légers dépassements par rapport au niveau maximal prévu pour avril et novembre. Il faudra étudier avec soin ces écarts de manière à savoir s'il sera possible de les éviter à l'avenir. De même, il convient d'analyser pourquoi le nombre moyen de détenus par jour au mois de juin a été relativement faible, même s'il est resté à l'intérieur de la plage prévue.

Figure 1



S'il est vraiment possible de trouver la raison de ces écarts par rapport à l'effectif moyen de détenus de 200 environ, et s'il est possible en même temps de les réduire, on pourra, pour l'année suivante, ramener les niveaux maximaux et minimaux de l'effectif de détenus à 170 et 230 respectivement. Il est évidemment avantageux d'avoir un pronostic aussi précis que possible indiquant l'évolution de l'effectif de détenus pour l'année suivante. Ainsi il sera plus facile de faire des plans pour les travaux d'entretien, de reconstruction, etc., s'il est possible de prévoir, avec un degré de certitude raisonnable, l'évolution du nombre de détenus.

#### Exemple 2: Détenus suivant des cours

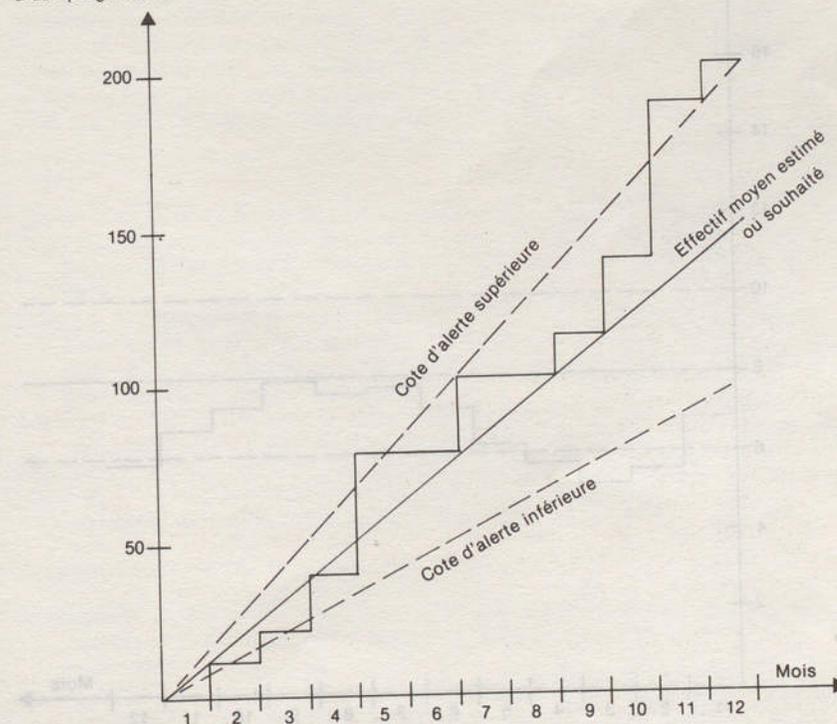
Dans la figure 2, l'évolution prévue du nombre de détenus qui suivent des cours dans un établissement donné est présentée sous la forme d'une courbe

cumulative. «Cumulative» signifie que la courbe indique, à tout instant, combien de détenus ont suivi des cours non seulement pendant tel ou tel mois, mais encore au cours des mois précédents de l'année en question. L'avantage de cette formule est que le gestionnaire peut immédiatement dire s'il est «à jour», en comparant les cours suivis jusqu'à cet instant avec la courbe des prévisions au moment considéré.

Dans cet exemple, l'objectif est que d'ici à la fin de l'année quelque 150 détenus aient suivi les cours de l'établissement (ce chiffre — 150 détenus — peut être déterminé par les disponibilités en salles de classe, en moyens financiers ou en enseignants par exemple, ou refléter les vœux du gestionnaire). Des entretiens avec les responsables des cours, il ressort que le système d'éducation peut accueillir 200 détenus au plus chaque année et que pour des raisons d'efficacité, l'idéal serait d'en avoir au moins 100. C'est à partir de ces chiffres (200 et 100 détenus respectivement) qu'on peut calculer les cotes d'alerte inférieure et supérieure pour toute l'année.

Figure 2

Nombre de détenus participant à des programmes d'éducation



Comme les cours d'éducation se cumulent au cours de l'année, on obtient ainsi les chiffres *réels* — par opposition aux chiffres estimés ou souhaités. Cette méthode permet de déclencher l'alerte lorsque les chiffres deviennent trop élevés ou trop faibles. En outre, ces statistiques sont précieuses pour évaluer les besoins et les ressources de l'année suivante en matière d'éducation.

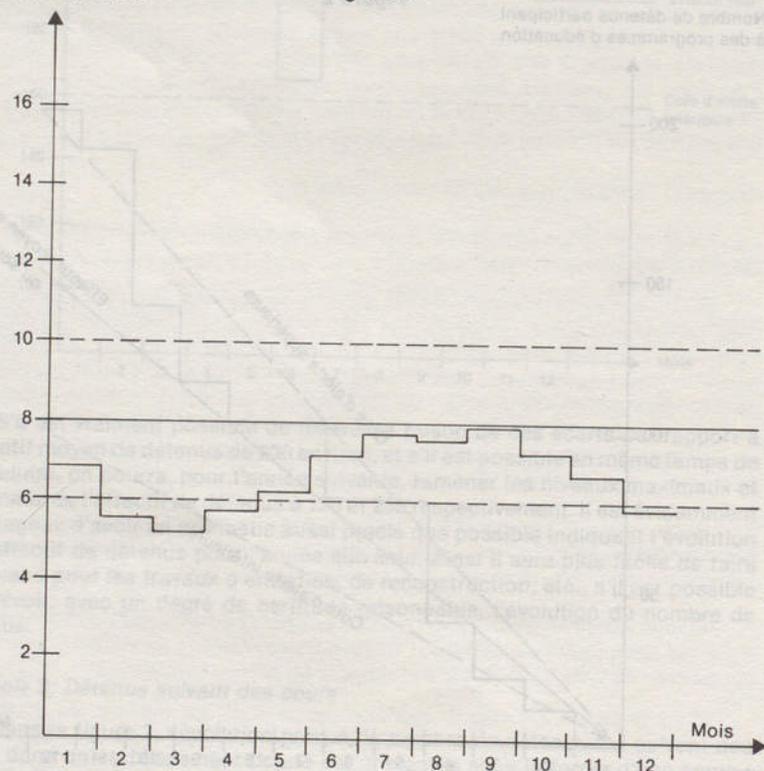
### Exemple 3: Productivité du travail

La productivité du travail des détenus se mesure généralement en hommes/jours ou en hommes/heures. Une autre méthode consiste à faire la somme des rémunérations du travail et à la comparer au nombre de journées de détention.

Le tableau 3 montre comment un établissement peut fonctionner avec une moyenne de 8 couronnes danoises de salaire par jour de détention. Les limites supérieure et inférieure du niveau acceptable ont été fixées respectivement à 10 et à 6 couronnes danoises.

Couronnes danoises

Figure 3



L'évolution réelle pendant l'année s'est révélée inférieure à ce qui avait été prévu, de sorte que la productivité pendant les quatre premiers mois de l'année s'est située au-dessous du niveau minimal prévu. A aucun moment de l'année, le niveau moyen prévu de 8 couronnes par jour de détention n'a été atteint.

Ces écarts par rapport au niveau prévu doivent donner lieu à un débat et à une analyse approfondie de leurs causes. En prévoyant le niveau pour une nouvelle année, les gestionnaires devraient donc examiner s'il est possible d'éliminer certaines causes du faible niveau de productivité et de rémunération. Dans la négative, il faudra fonctionner l'année suivante à un niveau moyen inférieur.

Argyris G.: *Personality and organization*, Harper and Row, 1977  
 Beyerholf Hans Helm: *Die Arbeitswissenschaft*, 1976  
 Dalton G.: *Executive behavior: A study of the written and the working methods of Managing Directors*, published 1967  
 Deane P. F.: *The practice of management*, McGraw Hill, 1954  
 Elton J.: *Controlling and organizing: The practice of management*, Pitman Press, 1975  
 Herzberg F.: *Work and the nature of man*, Harper & Row, 1959  
 Katz J. W.: *Managing people at work*, McGraw Hill, 1972  
 Lippitt R.: *New systems of management*, McGraw Hill, 1964  
 Mintzberg Henry: *The manager and his job*, USA, 1973  
 Tuck E. L.: *Organizational change*, Tavistock Publications, 1968

### Chapitre V

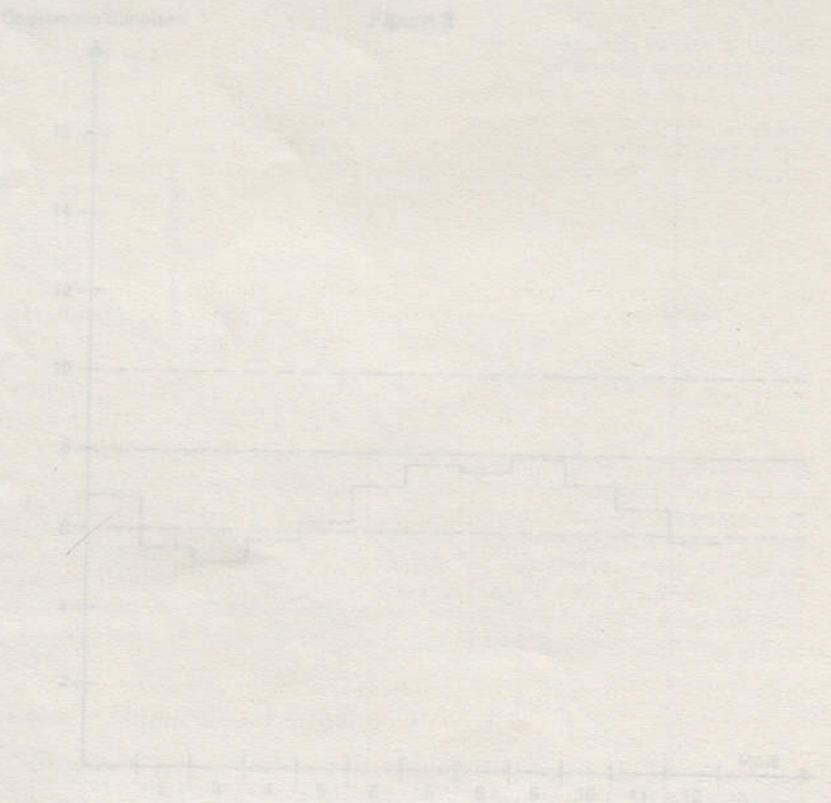
Johnson H. I.: *Corporate strategy*, Harmondsworth, Penguin, 1970  
 Klein M.: *The news media's influence on public policy*, paper presented to the Copeland Round Table Conference, University of Cambridge, Cambridge, 1978  
 Quinn J. W.: *Possibility of opportunity*, 30th anniversary administration conference, 1978  
 Rostker G.: *Can education influence our attitudes to crime?*, Speech to the National Council for Crime Prevention, Stockholm, 1977  
 Lubatkin G.: *The policy-making process*, Englewood Cliffs, 1966  
 Davis K. J.: *Le travail pénitentiaire*, Cahiers de la prison, 1978  
 Managing work in penal reform, Stage, Denmark, 1977

### Chapitre VI

Anderson G. E.: *Social structure and crime*, in *Crime and the social structure*, report by S. Krimm, Springer-Verlag, Berlin, 1976  
 Seligson W.: *Microsocial analysis: An analysis of 12 reports of Crime, Law, Control and Pol. Sci.*, Vol. 52, 1975

Les résultats de l'étude ont été analysés à l'aide de méthodes statistiques. Les données ont été regroupées en fonction de la durée de la peine et de la durée de la détention. Les résultats ont été analysés à l'aide de méthodes statistiques. Les données ont été regroupées en fonction de la durée de la peine et de la durée de la détention. Les résultats ont été analysés à l'aide de méthodes statistiques. Les données ont été regroupées en fonction de la durée de la peine et de la durée de la détention.

Les résultats de l'étude ont été analysés à l'aide de méthodes statistiques. Les données ont été regroupées en fonction de la durée de la peine et de la durée de la détention. Les résultats ont été analysés à l'aide de méthodes statistiques. Les données ont été regroupées en fonction de la durée de la peine et de la durée de la détention.



## BIBLIOGRAPHIE

## Chapitre II

- Argyris C.: *Personality and organisation*; Harper and Row; 1957  
 Brydensholt Hans Henrik: Dette ustyrlige samfund; København, 1979  
 Carlson S.: *Executive behaviour, A study of the workload and the working methods of Managing Directors*; Stockholm, 1951  
 Drucker P. F.: *The practice of management*; Harper and Row; 1954  
 Elliot J.: *Conflict in co-operation: The growth of industrial democracy*; Kogan Page; 1978  
 Herzberg F.: *Work and the nature of man*; Staples Press; New York, 1968  
 Hunt J. W.: *Managing people at work*; McGraw Hill; 1979  
 Likert R.: *New patterns of management*; McGraw-Hill, 1961  
 Mintzberg Henry: *The manager and his job*; USA, 1973  
 Trist E. L.: *Organisational choice*; Tavistock Publications; 1963

## Chapitre V

- Ansoff H. I.: *Corporate strategy*; Harmondsworth, Penguin Books, 1968  
 Dean M.: *The news media's influence in penal policy*; paper presented to the Cropwood Round Table Conference, University of Cambridge, December 1976  
 Doleisch W.: Possibilité et opportunité de la part d'une administration pénitentiaire de se livrer à des activités de relations publiques; communication faite à la 3<sup>e</sup> Conférence des directeurs d'administration pénitentiaire; novembre 1976 (Doc. DPC/CDAP (76) 5)  
 Hedebro G.: *Can information influence our attitudes to deviants?* Report to the National Council for Crime Prevention, Stockholm, 1977  
 Lindblom C. E.: *The policy-making process*; Englewood Cliffe, 1968  
 Neale K. J.: *Le travail pénitentiaire*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1976  
*Managing work in penal regimes*; Ringe, Denmark, 1977

## Chapitre VII

- Andersen O. E.: *Social tilpasning efter udstaaelse af faengselsstraff*; Forskningsrapport nr 5, Kriminalpolitisk forskningsgruppe, Justitsministeriet, København, 1976  
 Bailey W.: «Correctional outcome: an evaluation of 100 reports»; *J. Crim. Law, Criminol. and Pol. Sci.*, Vol. 57, 1966

- Berecochea, J. E., Himelson H. N. & Miller D. E.: «The risk of failure during the early parole period; a methodological note»; *J. Crim. Law, Criminol. and Pol. Sci.*, Vol. 63, 1972
- Carlsson G.: *Kriminalitetsnivå och belastningsfördelningar*; PM Nr. 1, National Council for Crime Prevention, Stockholm, 1975
- Christiansen K. O. & Berntsen K.: «A resocialisation experiment with short-term offenders»; *Scandinavian Studies in Criminology*, Vol. 1, Tavistock, London, 1965
- Clarke R. V. D. & Martin D. N.: *Absconding from approved schools*; *Home Office Research Study No. 12*, HMSO, London, 1971
- Clarke R. V. G. & Sinclair I.: «Vers une évaluation du traitement plus efficace», *Méthodes d'évaluation et de planification dans le domaine de la criminalité*, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1974
- Johnsen Erik: *Teori om ledelse*, København, 1975
- Greenberg D. F.: «The correctional effects of corrections; a survey of evaluations»; *Corrections and Punishment*, Sage, Beverley Hills, California, 1977
- Grygier T.: *Measure of treatment potential: its rationale, method and some results in Canada*; Centre of Criminology, University of Ottawa (mimeo), 1973
- Holstein B. E. & Skadhaug F. B.: *Rapport 3 verdr. uddannelses —og/eller beskæftigelsesplanerne omkring statsfængslerne i Nyborg og på Søbysøgaard*; Kriminalpolitisk forskningsgruppe, Justitsministeriet, København, 1978
- Home Office Research Unit: *Parole in England and Wales*; *Home Office Research Study No. 38*, HMSO, London, 1977
- Jescheck H.-H.: «La crise de la politique criminelle»; *Archives de politique criminelle*, n° 4, 1980
- Knutsson J.: «Polisen och bostadsinbrott»; *Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab*, Hefte 2, København, 1980
- Krantz L., Bagge L. & Bishop N.: *Recidivism among those conditionally released from prison during 1973*; *Report No. 24*, Research and Development Unit, National Prison and Probation Administration, Norrköping, 1977
- Lipton D., Martinson R. & Wilks J.: *The effectiveness of correctional treatment, a survey of treatment evaluation studies*; Praeger, New York, 1975
- Mayhew P., Clarke R. V. G., Sturman A. & Hough J. M.: *Crime as opportunity*; *Home Office Research Study No. 34*, HMSO, London, 1976
- Mischel W.: *Personality and assessment*; Wiley, New York, 1968
- Neale K. J.: *Le développement des activités spécialisées dans le cadre des régimes pénitentiaires*, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1981
- Robinson J. A. & Smith G.: «The effectiveness of correctional programmes»; *Crime and delinquency*, Vol. 17, 1971
- Shapland P.: *Le développement des activités de spécialistes dans le cadre des systèmes pénitentiaires*, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1981
- Shaw M.: *Social work in prison*; 1974
- Sinclair I. & Clarke R. V. G.: «Acting out and its significance for the residential treatment of delinquents»; *J. Child Psychol. and Psychiatry*, 1973
- Trasler G.: «Reflections upon the use of custody»; *Howard J. Penology and Crime Prevention*, Vol. XVIII, 1976

- Wiederanders M. Cross-Drew C. & Luchey A.: *Success on parole: a study of the process of change from delinquent to lawful behaviour*; Department of the Youth Authority, Sacramento, California, 1979
- Wiederanders M., Cross-Drew C. & Tsue D.: *Success on parole: a study to lawful behaviour; Phase 2 Report*, Department of the Youth Authority, Sacramento, California, 1981
- Laguia Cfr A. et al: *La Telematica en los sistemas sociales*; Madrid, Fundesco, No. 6, p. 173—204, (roneotyped), 1978
- Vaut/ijlkema Committee: *Report of the Vaut/ijlkema Committee on the capacity problems of the Dutch prison system*; June 1981
- Zeeman, E. C., Hall, C. S., Harrison P. J., Marriage G. H. & Shapland P. H.: A model for prison disturbances; *British Journal of Criminology*, Vol. 17, No. 3; 1977

and Description Service  
35, Nørre Søgade  
DK-1070 COPENHAGEN K

ESPAGNE  
Mundi-Pressa Libros S.A.  
Cepiñis 37  
MADRID 1

ÉTATS-UNIS et CANADA  
Meridian Publishing Company  
30 Brook St., P.O. Box 922  
CROTON, N.Y. 10520

GRÈCE  
Libreria Karaman  
26, rue Stadiou  
ATHÈNES 102

IRLANDE  
Stationery Office  
St Martin's House  
Waterloo Road  
DUBLIN 4

ISLANDE  
Sögáttan Jónsson & Co. A.S.  
The English Bookshop  
Hákonstrétt 9  
IS-REYKJAVIK 101

ITALIE  
Libreria Commissionaria Sansoni  
Via Lombardi 45  
Casella Postale 582  
I-50121 FLORENCE

ROYAUME-UNI

M.M. Satchwell Books  
Nelson's Library  
Penguin Books  
1, West End Lane  
MIDLESEX HA 3RF

SUÈDE  
Arkivbyrå G.E. Fritzer  
Föreningsgatan 15  
S-103 54  
S-105 27 STOCKHOLM

SUISSE  
Buchvertrieb Holzmann & Co.  
Klingelbühl 17  
CH-1001 YVERHOY

Librairie Fayat  
6, rue de la République  
CH-1201 GENEVE 11

TURQUIE  
Lâzârîkî Hâvâz Nîşânî A.Ş.  
409, İstiklâl Caddesi  
Büyükdüğü  
TR-ISTANBUL

STRASBOURG  
Librairie Pange-Léonard  
25, Place Broglie  
F-67061 STRASBOURG Cedex

**AGENTS DE VENTE DES PUBLICATIONS  
DU CONSEIL DE L'EUROPE**

**AUTRICHE**

Gerold und Co.  
Graben 31  
A-1011 VIENNE 1

**BELGIQUE**

La Librairie européenne S.A.  
244, rue de la Loi  
B-1040 BRUXELLES

**DANEMARK**

Munksgaard Export  
and Subscription Service  
35, Nørre Søgade  
DK-1370 COPENHAGUE K

**ESPAGNE**

Mundi-Prensa Libros S.A.  
Castelló 37  
E-MADRID 1

**ÉTATS-UNIS et CANADA**

Manhattan Publishing Company  
80 Brook St., P.O. Box 650  
CROTON, N.Y. 10520

**GRÈCE**

Librairie Kauffmann  
28, rue Stadiou  
GR-ATHÈNES 132

**IRLANDE**

Stationery Office  
St Martins House  
Waterloo Road  
IRL-DUBLIN 4

**ISLANDE**

Snaebjörn Jonsson & Co. A. F.  
The English Bookshop  
Hafnarstroeti 9  
IS-REYKJAVIK 101

**ITALIE**

Libreria Commissionaria Sansoni  
Via Lamarmora 45  
Casella Postale 552  
I-50121 FLORENCE

**NOUVELLE-ZÉLANDE**

Government Printing Office  
Mulgrave Street  
(Private Bag)  
NZ-WELLINGTON

**RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE  
D'ALLEMAGNE**

Verlag Dr. Hans Heger  
Herderstr. 56  
Postfach 20 08 21  
D-5300 BONN 2

**ROYAUME-UNI**

H.M. Stationery Office  
Agency Section  
Publications Centre  
51 Nine Elms Lane  
GB-LONDRES SW8 5DR

**SUÈDE**

Aktiebolaget C.E. Fritzes  
Regeringsgatan 12  
Box 163 56  
S-10327 STOCKHOLM

**SUISSE**

Buchhandlung Heinemann & Co.  
Kirchgasse 17  
CH-8001 ZURICH

**Librairie Payot**

6, rue Grenus  
CH-1211 GENÈVE 11

**TURQUIE**

Librairie Haset Kitapevi A.S.  
469, Istiklâl Caddesi  
Beyoglu  
TR-ISTANBUL

**STRASBOURG**

Librairie Berger-Levrault  
23, Place Broglie  
F-67081 STRASBOURG Cedex

ISBN 92-871-0248-1

3