

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

RAPPORT

au Conseil Supérieur de l'Administration Pénitentiaire
du 10 novembre 1977

(Période du 1^{er} janvier 1976 au 31 octobre 1977)

F17D18



S O M M A I R E

	page
I - <u>LES CONDITIONS D'EXECUTION DES PEINES PRIVATIVES DE LIBERTE</u>	2
A/ L'accroissement de la population pénale	2
B/ La vie carcérale	3
C/ La diversification des établissements	5
D/ Les mesures d'individualisation	7
E/ La préparation à la sortie	11
a) la formation	11
b) le travail pénal	14
c) le statut social	17
d) la santé des détenus	20
e) l'action socio-éducative	21
II - <u>LE MILIEU OUVERT</u>	23
A/ la population prise en charge par les comités de probation	23
B/ Objectifs et modalités des expériences mises en oeuvre dans quelques comités de probation	25
III - <u>LES PERSONNELS</u>	29
A/ Les effectifs	29
B/ La formation	31
C/ Les statuts	38
IV - <u>L'INTENDANCE ET LES EQUIPEMENTS</u>	41
A/ L'intendance	41
B/ Les équipements	42

Les conditions d'exécution des peines privatives de liberté avaient été profondément remaniées en 1975 afin de les adapter aux exigences de notre société. Il s'agissait, tout en sauvegardant les impératifs de sécurité et d'ordre public, de préparer l'inévitable sortie des détenus et leur réintégration dans le corps social à l'issue de leur peine.

Les grands axes de la politique arrêtée par le Gouvernement à cette époque consistaient essentiellement dans l'allègement des contraintes carcérales, la diversification des établissements pénitentiaires et de leur régime et l'accentuation des mesures destinées à faciliter le retour dans d'aussi bonnes conditions que possible des détenus à la vie libre.

L'action entreprise dès 1975 pour atteindre ces objectifs a été poursuivie depuis, selon les grandes orientations alors définies, c'est-à-dire dans les domaines des conditions d'exécution des peines privatives de liberté, du milieu ouvert, du personnel et de l'intendance et des équipements.

.../

I - LES CONDITIONS D'EXECUTION DES PEINES PRIVATIVES DE LIBERTE

A - L'ACCROISSEMENT DE LA POPULATION PENALE

Dans sa tâche d'aménagement des conditions carcérales l'administration s'est très vite trouvée confrontée aux graves difficultés engendrées par l'augmentation constante de la population pénale. En effet, l'effectif de cette population est passé de 27.165 détenus au 1er janvier 1975 à 31.653 détenus au 1er janvier 1977 pour atteindre 33.920 au 1er juin et 33.260 au 1er septembre de cette année.

L'accroissement sur cette période s'est ainsi élevé à plus de 6.000 détenus, soit près de 25 %.

Or, il faut rappeler qu'à la suite des graves événements de 1974, l'administration pénitentiaire avait perdu près de 900 places en détention, notamment dans les établissements pour peines ; que la mise en oeuvre des nouveaux régimes de détention avait rendu nécessaire l'utilisation de cellules pour créer des équipements collectifs (salles d'activités - parloirs - douches) ; enfin que dans de nombreux établissements se poursuivent des travaux importants de rénovation qui stérilisent encore des places.

Cette situation extrêmement préoccupante risque de mettre en échec la poursuite effective de l'amélioration des conditions d'exécution des peines.

En effet, la surpopulation de nombreux établissements rend extrêmement précaires les conditions de vie des détenus et excessivement lourde la tâche des personnels.

Il en est surtout ainsi dans les maisons d'arrêt où le nombre de détenus dépasse toujours largement la capacité. Dans 39 de ces prisons sur 139 le taux d'occupation dépasse 150 %. Il atteint même 200 % ou plus dans 12 d'entre elles. Au 1er octobre dernier le nombre d'hommes incarcérés dans les maisons d'arrêt de la métropole était de 25.528, pour une capacité d'environ 21.000 places.

Dans les établissements affectés à l'exécution des peines le nombre de détenus ne dépasse pas la capacité. Ce choix délibéré repose essentiellement sur deux raisons. D'une part, l'encombrement excessif de ces prisons remettrait gravement en cause l'application des diverses mesures destinées à préparer la sortie des condamnés : travail pénal, formation générale ou professionnelle, activités collectives.

.../

D'autre part, la promiscuité paraît plus difficilement supportable pour les condamnés à de longues peines et plus encore que dans les maisons d'arrêt elle serait une menace pour la sécurité dans des établissements où sont regroupés les délinquants les plus dangereux dont 241 condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité.

Il convient donc d'être prudent dans les affectations des condamnés à de longues peines.

Il reste néanmoins que l'augmentation sensible du nombre des moyennes et longues peines d'emprisonnement, l'allongement de la durée effective de la peine, perturbent déjà gravement le système d'affectation des condamnés dans les établissements pour peines.

La mise en oeuvre d'une véritable politique de réinsertion sociale en est rendue d'autant plus difficile d'où la nécessité de remédier en priorité à ces difficultés.

Avec l'aide et l'appui des chefs d'établissements il a d'abord fallu se livrer à un recensement systématique de toutes les places pouvant être restituées à l'hébergement des détenus moyennant quelques aménagements. La situation de tous les établissements a été examinée en vue de rechercher une utilisation plus rationnelle des locaux et d'apporter à la détention des équipements immobiliers jusqu'alors partiellement inutilisés. De même, la capacité de la nouvelle maison centrale de Châteauroux est progressivement augmentée et il a été décidé de mettre en service tout un quartier du centre pénitentiaire d'Haguenau et du centre de détention de Liancourt jusqu'à présent insuffisamment occupés.

A côté de cette action immédiate et ponctuelle, un programme d'équipement et de construction de plusieurs établissements a été préparé. Ses effets ne se feront sentir que dans plusieurs années à condition que l'administration dispose des crédits indispensables.

De même la politique de recrutement du personnel a été activement poursuivie de manière à soulager en partie les agents des lourdes servitudes qui leur sont imposées.

Enfin, le directeur de l'administration pénitentiaire a cru de son devoir d'alerter les autorités judiciaires sur la situation périlleuse dans laquelle se trouvait son administration du fait de cette augmentation considérable de la population pénale.

.../

L'attention des magistrats a été appelée sur les conditions très défavorables dans lesquelles devaient s'exécuter certaines courtes peines du fait de l'encombrement des prisons et sur l'intérêt que pourrait présenter une plus grande utilisation des mesures instituées par la loi du 11 juillet 1975 (les substituts aux courtes peines d'emprisonnement) pour éviter autant que possible les incarcérations de courte durée.

Il faut mentionner l'extrême compréhension de certains magistrats du parquet qui ont parfois différé la mise à exécution de courtes peines d'emprisonnement, malgré les inconvénients que peut présenter une telle pratique.

L'ensemble de ces mesures ne constituent en l'état qu'un palliatif destiné à éviter le blocage complet de l'institution pénitentiaire. Il est bien certain qu'un nouvel accroissement trop important du nombre des détenus créerait une situation extrêmement grave.

Malgré ces problèmes l'action entreprise a été poursuivie et développée.

Tout d'abord l'ampleur des changements intervenus, la redéfinition implicite des missions des personnels, la réalisation de certains travaux et équipements commandaient de suivre très attentivement la mise en place de la réforme de 1975 au besoin en réévaluant les données et en réajustant certaines mesures pour en permettre une meilleure application et améliorer le fonctionnement de certaines institutions nouvelles.

B - VIE CARCERALE

Ainsi les mesures destinées à alléger les contraintes carcérales paraissent être maintenant appliquées dans tous les établissements sans que leur mise en oeuvre ait donné lieu à des difficultés majeures. Bien accueillies à l'origine par la population pénale ces mesures font maintenant partie de la vie quotidienne des détenus qui ne perçoivent plus toujours le progrès qu'elles constituent par rapport à la situation antérieure. Il est vrai que la collectivité carcérale comporte des contraintes souvent difficiles à supporter surtout par la population la plus jeune. Elles paraissent liées à la notion même de privation de liberté et à l'exécution de cette peine dans un milieu fermé.

.../

Cependant une amélioration notable pourrait encore être obtenue grâce à une meilleure adaptation des équipements et à une meilleure organisation de la vie collective par exemple selon le système d'unités de vie de petites dimensions permettant de libéraliser le régime intérieur.

De même le développement des relations entre le personnel et les détenus qui a été amorcé en 1975 et qui s'est poursuivi au cours des deux dernières années est de nature à réduire les tensions internes à toute collectivité. La réalisation de ce dernier objectif dépend pour une grande part de la formation assurée aux différentes catégories de personnels de l'administration pénitentiaire et de la mission générale qui leur est assignée.

Le développement de la participation des détenus à la préparation de leur sortie, l'accroissement des possibilités d'expression et des initiatives individuelles et surtout la plus grande ouverture de la prison sur l'extérieur doivent constituer également des objectifs à mettre en oeuvre.

C - DIVERSIFICATION DES ETABLISSEMENTS

Le décret du 23 mai 1975 avait institué une diversification des établissements pénitentiaires et de leur régime avec pour corrolaire l'uniformisation des règles régissant chaque catégorie d'établissement.

Les aménagements matériels nécessaires à la mise en place de ces nouveaux régimes (aménagements de sécurité dans les centres ou quartiers de sécurité renforcée ; création de salles d'activités et de parloirs rapprochés dans les centres de détention...) ont été réalisés.

La répartition des détenus entre les différents établissements selon les nouveaux critères définis par les textes est désormais effectuée sans difficulté majeure sous réserve malheureusement des problèmes liés à l'insuffisance des places dans ces établissements qui impose de longues files d'attente dans les maisons d'arrêt avant l'affectation définitive.

Ainsi, au cours de l'année 1976, sur 3.420 condamnés affectés au moment où leur condamnation est devenue définitive dans les établissements pour peines, soit par l'administration centrale sur notice individuelle, soit par le centre national d'orientation des prisons de Fresnes, 2.562 ont été désignés pour rejoindre des centres de détention, 853 pour des maisons centrales et 5 pour des quartiers de sécurité renforcée.

.../

Il convient donc de constater que la majorité des condamnés incarcérés dans les établissements pour peines bénéficient du régime des centres de détention. De fait au 1er septembre 1977, sur 5.277 condamnés à de longues peines, 3.388 étaient incarcérés en centre de détention, 1.841 en maison centrale et 48 en quartier de sécurité renforcée.

On voit que le nombre de condamnés incarcérés en quartier de sécurité renforcée a toujours été limité et n'a jamais dépassé 80 pour 240 places.

La fluidité des affectations d'établissement à établissement, la possibilité pour les détenus d'être soumis à un régime plus strict, ou au contraire de bénéficier d'un régime plus libéral en fonction de l'évolution de leur personnalité et de leur conduite, constituent un facteur important pour le bon ordre des établissements.

En 1976, 108 condamnés se trouvant soit en centre de détention, soit en maison centrale, ont été transférés sur des établissements à régime plus strict. En revanche, 143 détenus ont été admis à un régime plus libéral.

Actuellement les condamnés bénéficient pleinement dans leurs établissements respectifs de l'application des nouvelles règles relatives aux régimes de détention. Encore faut-il signaler que l'uniformisation des régimes voulue par les promoteurs de la réforme est difficile à mettre en oeuvre.

En effet, chaque établissement possédait ses propres contraintes qui conditionnaient en partie le régime qui y était appliqué. Il fallait également revenir sur des pratiques anciennes propres à chaque établissement mais qui n'avaient plus leur raison d'être dans le cadre d'une diversification des établissements.

De plus, la suppression des phases de confiance, c'est-à-dire les dernières phases à régime libéral dans les établissements jusqu'alors soumis à un régime progressif était mal ressentie par les détenus qui en bénéficiaient.

Il a donc été nécessaire de promouvoir plus complètement l'harmonisation des règles au sein de chaque catégorie d'établissement et de réévaluer la portée de certaines mesures pour en permettre l'application effective.

.../

Il demeure que le régime de chaque établissement conserve des particularités qu'il est bien difficile d'éviter. Ces particularismes locaux sont cependant mineurs et ils peuvent être tolérés dans la mesure où ils ne remettent pas en cause l'application des principes élaborés en 1975.

D - MESURES D'INDIVIDUALISATION

Les juges de l'application des peines ont également rencontré des difficultés pour adapter les mesures d'individualisation de l'exécution de la peine au nouveau cadre institutionnel.

En effet, il est souvent difficile pour ces magistrats de résister à la pression constante de la population pénale qui entend bénéficier largement de toutes ces mesures qui sont facultatives mais qu'elle a tendance à considérer comme des droits. De plus, il est incontestable que toutes les mesures d'individualisation, qui tendent à favoriser la réinsertion sociale des condamnés, ont une influence sur le bon ordre et le fonctionnement des établissements pénitentiaires. Les juges de l'application des peines en sont conscients.

Appelés à concilier les impératifs parfois contradictoires mais toujours préoccupés essentiellement par la réinsertion des condamnés, ils se trouvent parfois bien isolés dans l'exercice de fonctions extrêmement délicates.

C'est pourquoi la désignation pour ces fonctions de magistrats de qualité et en nombre suffisant doit être considérée comme un objectif prioritaire. D'ores et déjà il serait également indispensable qu'ils puissent avoir à leur disposition des dossiers bien renseignés les mettant en mesure de prendre leurs décisions dans les meilleures conditions possibles.

A cette occasion doit être rappelé l'intérêt qui s'attacherait à ce que les juridictions et notamment les parquets adressent systématiquement et dans les délais requis les dossiers de personnalité constitués à l'occasion du procès. Il est primordial dans le cadre d'une saine individualisation de l'exécution de la peine qu'il soit procédé à une réévaluation constante de la personnalité du condamné et que tous les services préoccupés de la réinsertion des détenus puissent apprécier les efforts réels entrepris par les détenus au regard de handicaps dont ils étaient porteurs lors de leur entrée en prison.

Toutes les

.../

mesures d'individualisation exigent en effet une connaissance parfaite du milieu social familial et économique des détenus en vue de leur réintégration effective dans la société.

Malgré les difficultés quotidiennes auxquelles se sont trouvés confrontés les juges de l'application des peines au cours de l'année 1976, ils ont poursuivi activement l'individualisation de l'exécution des peines.

Les nouveaux textes en matière de permission de sortir ont été largement appliqués, les nouvelles dispositions relatives aux réductions de peine, au fractionnement de peine et à la suspension de peine entrées en vigueur au début de l'année 1976 ont reçu un commencement d'application.

a) - Les permissions de sortir

Au cours de l'année 1976, 34.804 permissions de sortir ont été accordées au profit de 14.970 condamnés alors que ces chiffres étaient respectivement de 32.545 et 15.322 en 1975. Ces chiffres qui peuvent paraître importants incluent les permissions dont ont bénéficié les détenus placés en semi-liberté pour sortir parfois quelques heures le samedi après-midi ou le dimanche. En 1976, par exemple, le nombre de permissions de ce type a été de 19.213. En réalité, l'évolution constatée traduit une politique généralement plus restrictive en 1976 qu'en 1975 dans le choix des bénéficiaires. L'augmentation totale du nombre des sorties est due essentiellement à la progression du nombre de condamnés admis au régime de semi-liberté qui bénéficient plus fréquemment de permissions de sortir que les autres condamnés. Pour ces derniers, soumis en temps normal à une réelle détention, le nombre de permissions est passé de 17.362 en 1975 à 15.591 en 1976.

Cette évolution s'est confirmée par ailleurs par une nette diminution du pourcentage des échecs qui passe de 2,46% en 1975 à 1,53 % en 1976. Il convient cependant d'observer que ce taux moyen très faible s'élève à 3,77 % pour les établissements pour peines, 1,19 % pour les maisons d'arrêt et 0,73 % seulement pour les centres de semi-liberté.

.../

b) - La semi-liberté

A cet égard il est utile de souligner que le nombre des admissions au régime de semi-liberté qui s'élève à 3.916 en 1976 a progressé en moyenne de plus de 27,97 % par rapport à l'année 1975. Cette progression est d'ailleurs de plus de 65,90 % pour les admissions prononcées par les juges de l'application des peines dès l'incarcération au profit des condamnés à une courte peine.

Il apparaît que les liaisons étroites qui ont pu être établies dans certaines juridictions entre les juges de l'application des peines et les magistrats du parquet ont favorisé l'application d'une mesure de semi-liberté "ab initio" au profit des condamnés à une courte peine exerçant une activité régulière. Une telle pratique doit être encouragée et étendue partout où cela est possible. Elle a pour mérite essentiel dans une période de récession économique de permettre à des condamnés d'exécuter leur peine tout en conservant leur emploi qu'ils auraient sans aucun doute perdu à la suite d'une incarcération.

De plus, le taux moyen d'échec qui s'élève à 13,15 % n'est plus que de 6,52 % pour les semi-libertés prononcées ab initio par des juges de l'application des peines ou les juridictions de jugement.

Il semble donc qu'un effort particulier devrait encore être poursuivi pour que les équipements de semi-liberté soient davantage utilisés là où ils existent. L'administration pénitentiaire, pour sa part, s'attachera à développer les centres ou quartiers de semi-liberté.

c) - Les réductions de peine

Depuis le 1er janvier 1976 deux nouvelles catégories de réductions de peine instituées par la loi du 11 juillet 1975 se sont ajoutées aux réductions de peine pour bonne conduite introduites dans notre législation le 29 décembre 1972.

Il s'agit de la réduction de peine pour réussite à un examen prévue par l'article 721-1 du code de procédure pénale et de la réduction de peine supplémentaire prévue par l'article 729-1 du même code.

.../

Cette dernière catégorie de réductions de peine peut être accordée aux condamnés présentant des gages exceptionnels de réadaptation sociale sur le temps d'incarcération qui excède trois années effectives de détention.

Au cours de l'année 1976 :

- 38.232 réductions de peines ont été accordées aux condamnés qui ont donné des preuves suffisantes de bonne conduite soit 95,99 % des cas examinés - 57,81 % de ces cas ont bénéficié d'une réduction maximum ;
- 1.404 réductions de peines sur 1.588 cas examinés ont été accordées à des condamnés ayant réussi à un examen ; 782 d'entre elles étaient égales au maximum légal ;
- enfin 691 réductions de peines supplémentaires sur 1.792 cas examinés ont été accordées essentiellement aux condamnés incarcérés dans des établissements pour peines ; 342 d'entre elles atteignaient le maximum de trois mois prévu par la loi.

Ces derniers chiffres doivent être considérés avec prudence car la situation d'un certain nombre de condamnés se trouvant dans les conditions de délai pour bénéficier le cas échéant de cette réduction supplémentaire dès 1976 n'a pu être étudiée qu'au cours du mois de janvier 1977.

d) - Les suspensions et fractionnements de peine

La suspension et le fractionnement de peine constituent de nouvelles possibilités d'aménagement de l'exécution des peines d'emprisonnement instituées par la loi du 11 juillet 1975.

Au cours de l'année 1976 ont été prononcées 253 décisions de suspension de peine dont 227 inférieures à 3 mois et 59 décisions de fractionnement de peine dont 46 pour des interruptions inférieures à 3 mois.

Il serait encore prématuré d'établir un bilan qualitatif de l'utilisation de ces nouvelles mesures mais il est certain qu'elles apportent plus de souplesse dans l'exécution des peines et permettent de ce fait de résoudre certaines situations familiales ou sociales graves.

.../

Il va de soi que parallèlement à l'action entreprise par les juges de l'application des peines, l'administration pénitentiaire s'attache à atténuer autant que possible les effets néfastes de l'incarcération et utilise au mieux cette période pour permettre aux détenus d'améliorer leur situation et de préparer leur retour à la vie libre.

E - PREPARATION A LA SORTIE

Dans ce domaine, doit être soulignée l'inadaptation aux méthodes nouvelles de nombreux établissements pénitentiaires souvent surpeuplés et vétustes, et les difficultés pour mettre en oeuvre ces méthodes à l'égard des prévenus et condamnés à de courtes peines, population extrêmement mouvante.

Il apparaît cependant qu'une véritable politique de réinsertion sociale demeure possible à partir de la prison dans la mesure où celle-ci s'ouvrira davantage sur l'extérieur. Les dispositions qui ont été prises concernent la formation, le travail pénal, le statut social du détenu, la santé et la prise en charge socio-éducative.

a) - La formation

Il importe de mettre à profit l'incarcération pour permettre aux détenus qui le désirent d'améliorer leurs connaissances, de poursuivre leurs études ou d'apprendre une profession.

Malgré des difficultés d'ordre général déjà soulignées l'enseignement dans les prisons a connu récemment un nouvel essor grâce à l'extension et à la diversification des activités entreprises, grâce également à un effort de renouvellement de la pédagogie et à une meilleure harmonisation et collaboration entre les différents intervenants.

Aussi à l'enseignement traditionnel assuré par des instituteurs mis à la disposition de l'administration pénitentiaire par le ministère de l'Education et à l'enseignement par correspondance assuré par le centre national de télé-enseignement et l'association Auxilia, s'ajoutent aujourd'hui les actions menées par les enseignants de la formation continue, les formateurs de l'association pour l'enseignement aux étrangers, les élèves des grandes écoles

.../

groupés au sein du G.E.N.E.P.I. (Groupement Etudiant National d'Enseignement aux Personnes Incarcérées) et les professeurs bénévoles de l'enseignement secondaire ou supérieur qui peuvent eux aussi intervenir à l'intérieur des prisons.

L'action menée par l'association pour l'enseignement aux étrangers a permis de prendre en charge et de soutenir une population d'immigrés qui représente près de 18 % de la population pénale et qui jusqu'alors était souvent exclue de toute formation.

De même il convient de mentionner l'activité de la section d'enseignement aux étudiants empêchés de l'université de PARIS VII qui intervient aux prisons de Fresnes et qui va étendre progressivement son action à d'autres établissements.

Enfin, pour permettre d'assurer la continuité de la formation primaire entreprise en détention, a été sollicité le concours du ministère de l'Education afin que des professeurs de l'enseignement secondaire soient mis à la disposition de l'administration pénitentiaire.

Il est également apparu judicieux d'éviter au moment de la libération une rupture totale de l'action menée à l'intérieur de la prison et grâce au concours de la direction de la formation continue, des formules simples d'enseignement sont expérimentées dans plusieurs établissements avec possibilités de poursuivre à l'extérieur l'enseignement commencé pendant l'incarcération.

L'intervention de professionnels de la formation, de bénévoles ou d'associations bien implantées dans le milieu libre devraient permettre aux détenus de bénéficier à leur sortie d'un soutien supplémentaire favorable à une meilleure insertion sociale.

Parallèlement à ces activités un effort de restructuration des services pédagogiques est actuellement à l'étude, il s'est concrétisé à l'échelon régional par la création de formateurs régionaux chargés d'harmoniser et de coordonner l'ensemble des activités pédagogiques dans les établissements du ressort.

A titre indicatif, au cours de l'année 1976, 19.000 détenus environ ont bénéficié d'un enseignement direct et 3.044 étaient inscrits à des cours par correspondance, soit au total environ 25 % des personnes passées en prison au cours de l'année. 1.852 diplômes ont été décernés dont 1.173 C.E.P. 185 B.E.P.C. - 25 baccalauréats et 62 diplômes d'enseignement supérieur.

.../

Certes ces chiffres recouvrent des situations bien différentes depuis celle de l'élève qui se contente de s'inscrire à un cours jusqu'à celle de l'étudiant qui travaille pour acquérir des diplômes difficiles.

Aussi l'efficacité de l'enseignement dans les prisons ne peut se mesurer au seul nombre de détenus suivant des cours ou ayant réussi à un examen ; néanmoins il faut surtout retenir la progression et apprécier les résultats obtenus au regard des handicaps et échecs successifs connus jusqu'alors par les détenus, et à la lumière du contexte judiciaire et carcéral peu propice à une formation soutenue.

La formation professionnelle des détenus peut apparaître comme l'un des moyens les plus appropriés à la préparation de leur sortie de prison. Toutefois elle implique une certaine stabilité de la population pénale, une sélection psychotechnique de qualité et la motivation des candidats. Elle ne peut en l'état s'exercer qu'au bénéfice des condamnés à une peine d'emprisonnement suffisamment longue soit un peu moins de 30 % de la population pénale.

C'est en ce sens que se sont développées jusqu'à présent les actions menées par l'administration pénitentiaire. Celle-ci dispose actuellement de 49 sections de formation ou de préformation professionnelle pouvant accueillir 644 détenus. La préparation aux différents C.A.P. en complément du travail pénal exécuté par certains détenus a également été favorisée.

Ainsi au cours de l'année 1976, 208 détenus ont obtenu un diplôme de formation professionnelle pour adulte et 179 ont réussi un C.A.P.

Ces résultats demeurent certes insuffisants. Des études ont été menées notamment par un inspecteur de l'association pour la formation des adultes. Elles ont fait le point sur le dispositif de formation dont dispose l'administration en mettant en évidence ses faiblesses. Un groupe de travail interministériel doit prochainement se réunir pour dégager une politique mieux adaptée aux besoins et si possible des financements accrus.

Un conseiller à la formation professionnelle sera recruté sur un poste créé à cet effet au budget de 1978. Il aura pour mission d'animer et de développer le dispositif. D'ores et déjà les ministères intéressés ont donné leur accord pour que la rémunération des stagiaires en formation passe de 33 % du SMIC à 54 %. Cette mesure sera appliquée avant la fin de cette année et financée sur les crédits du fond de la formation professionnelle.

.../

Dès à présent, et préalablement à la réflexion menée sur cette question, des actions de formation diversifiées dans quelques établissements pénitentiaires ont été mises en oeuvre à titre d'expérience par les délégations académiques à la formation continue.

L'objectif poursuivi est également d'assurer une prise en charge continue par des professionnels de la formation qui pourraient, si le libéré le souhaite, poursuivre à l'extérieur l'action entreprise pendant l'incarcération. Ces modes nouveaux d'intervention qui présentent l'avantage de pouvoir s'appliquer aux personnes incarcérées pour une courte durée, revêtent différentes formes : soit préformation polyvalente, soit formation selon le système d'unités de valeur capitalisables pouvant être prises en compte à l'extérieur, soit formation à l'extérieur dans le cadre de la semi-liberté.

L'ensemble des dispositifs de formation mis en place par l'Etat au profit des jeunes adultes devrait pouvoir également bénéficier aux jeunes délinquants dont l'exclusion momentanée de la société ne saurait faire échec à leur prise en charge par les organismes spécialisés de droit commun.

b. Le travail pénal

L'administration a poursuivi ses efforts dans trois directions qui sont le perfectionnement de ses modalités d'intervention, l'accroissement du nombre des emplois et l'amélioration du niveau des rémunérations.

La section du travail pénal, animée par un jeune cadre issu de l'Ecole des hautes études commerciales, a été renforcée en 1977 par le recrutement de trois agents technico-commerciaux et de deux ingénieurs appelés à coordonner l'implantation de nouveaux ateliers. Deux délégués régionaux au travail pénal vont s'installer dans l'une des régions les plus délaissées en ce domaine, la Bretagne.

La régie industrielle, dont le développement se heurtait à de nombreux freins résultant de diverses dispositions législatives ou réglementaires, s'est heureusement vu autoriser pour la première fois en 1977 par la direction du Trésor à réinvestir une partie de ses bénéfices à hauteur de 1.800.000 frs dans la création de nouveaux postes de travail. Avec le concours d'un personnel technique accru, des possibilités de financement plus larges, son action devrait pouvoir désormais s'étendre.

L'Association pour la Création d'Emplois dans les prisons a poursuivi son activité. La prospection qu'elle a conduite dans les secteurs industriels les plus variés a donné des résultats encourageants : 12.000 entreprises ont été touchées; un certain nombre de réponses positives ont été reçues mais des difficultés importantes ont été rencontrées au niveau de l'implantation dans les établissements pénitentiaires. Très souvent le type d'activité ne correspondait pas aux possibilités offertes par les établissements et quelques entreprises ont dû renoncer à employer les détenus après avoir fait pourtant des investissements parfois importants.

Indépendamment de la création d'ateliers en concession, l'A.C.E.P. a procuré à la régie industrielle un certain nombre de travaux en sous-traitance. Cette expérience s'avère donc positive, elle va être poursuivie mais il importe maintenant que l'administration s'adapte aux nécessités du travail industriel.

Grâce à ces diverses mesures, le nombre des emplois, malgré la morosité de la conjoncture générale, est passée de 13.500 en 1975 à 16.100 en juillet 1977. Dans le même laps de temps, la population pénale augmentant de 25 %, le nombre des inoccupés qui était de 11.600 au 1er janvier 1975 passait au 1er juillet 1977 à 16.100, mais sur ce total 10.000 détenus environ doivent être considérés comme difficilement employables, notamment en raison du bref séjour effectué en prison.

A la régie industrielle, le nombre des détenus employés qui était tombé de 900 à 650 à la suite des mutineries de l'été 1974 est remonté progressivement à 1000 détenus en juillet 1977.

Le développement des activités de la régie industrielle est dû d'une part à la création de deux nouveaux ateliers, un atelier d'ébénisterie à Châteauroux et un atelier de tôlerie au centre pénitentiaire de Fleury-Mérogis. Pour le reste, l'accroissement du nombre des emplois est dû essentiellement au développement d'une politique de sous-traitance conduite par la régie industrielle. Cette dernière, en effet, s'est orientée vers la passation de contrats avec des entreprises extérieures parfois même concessionnaires de main d'oeuvre et leur a proposé de réaliser dans ses ateliers une partie des fabrications qu'ils ne pouvaient faire effectuer soit dans leurs ateliers, soit à l'extérieur des établissements pénitentiaires. Cette politique a permis un accroissement sensible de la production de la fabrique de chaussures de Clairvaux et des ateliers de confection de St-Martin-de-Ré et du centre pénitentiaire de Rennes. Elle a permis également de créer de nouveaux ateliers aux prisons de Fresnes où la régie industrielle fait réaliser du paillage de chaises et de la confection de filets, et de deux autres ateliers de paillage de chaises à la maison centrale d'Ensisheim et la maison d'arrêt de Chartres. En outre, un atelier de moulage d'éléments

de bateaux en stratifié travaillant en sous-traitance pour une entreprise installée en Bretagne a été implanté à la maison centrale de Clairvaux.

Le nombre des emplois en concession est passé de 6.800 en 1975 à 8.800 en juillet 1977 sans retrouver l'étiage de 1973 qui était de 10.400 détenus. Ces résultats ont pu être obtenus grâce à l'ouverture d'un certain nombre d'ateliers de taille modeste dans des maisons d'arrêt et d'autre part grâce au redémarrage d'ateliers de concessionnaires qui se trouvaient en sommeil à la suite des incidents de 1974.

En ce qui concerne l'évolution des salaires, on doit observer que le montant total des rémunérations, qui était en 1975 de 60.000.000 de frs, est passé en 1976 à 72.000.000 de frs. Le montant total prévisible des rémunérations en 1977 devrait atteindre 90.000.000 à 100.000.000 de frs sur la base des résultats obtenus au cours des premiers trimestres de l'année. Ces résultats ont été obtenus grâce à des majorations appliquées dans les divers secteurs du travail pénal.

Pour rémunérer le travail du service général, trois hausses ont été appliquées depuis 1975. Une hausse de 10 % en mai 1976, une hausse moyenne de 10 % également en novembre 1976 et enfin une hausse moyenne de 7 % en octobre 1977. La progression des salaires du service général pourrait être assurée au cours de l'exercice 1978 grâce à l'accroissement de la dotation budgétaire qui devrait progresser de 26,7 %. Actuellement, les rémunérations du service général s'échelonnent entre 4,50 fr par jour pour les activités occasionnelles à 19,00 fr par jour pour les détenus les plus qualifiés dans les établissements pour condamnés.

Les salaires moyens de la régie, qui étaient de 40,00 fr par jour en moyenne en 1975 sont de 55,00 fr par jour. Compte tenu des cadences pratiquées dans les ateliers pénitentiaires, et d'autre part des horaires de travail qui y sont appliqués, cette rémunération correspond au S.M.I.C. et, dans un certain nombre d'ateliers, le dépasse.

En ce qui concerne les tarifs pratiqués par les concessionnaires de main d'oeuvre pénale, le système qui était pratiqué jusqu'en 1977 était fondé sur des hausses périodiques de rémunérations imposées par l'administration sur la base de l'évolution constatée dans le secteur libre. Cette pratique rencontrait de nombreux obstacles qui tenaient essentiellement aux disparités existantes entre les différents secteurs de production dont certains étaient assez durement affectés par la crise économique. Pour porter

remède à cette situation, l'administration pénitentiaire s'est orientée vers une politique de hausse modulée des salaires. Les responsables locaux ont été chargés de contrôler les ajustements périodiques de salaires de manière à permettre d'atteindre des rémunérations calculées sur la base du S.M.I.C. à cadence normale, mais cet objectif n'est pas encore atteint partout et plus particulièrement dans les maisons d'arrêt.

Il convient, indépendamment de ces indications chiffrées, de noter sur le plan psychologique un certain nombre de données qui ne sont pas toutes favorables au développement du travail en prison. Certes, l'ambiance dans les ateliers est d'une manière générale demeurée bonne. Le nombre des mouvements de revendications liés soit au salaire, soit aux conditions de travail, a été assez réduit en 1977. Il n'en demeure pas moins qu'on assiste à une baisse de la productivité des détenus qui tient à des exigences plus importantes sur le plan des rémunérations ou du choix du travail. Il est maintenant plus difficile de mettre au travail les détenus que par le passé. La grande majorité des détenus demande un emploi mais les conditions posées rendent en fait très difficile la satisfaction de ce besoin.

e. Le statut social du détenu

Au cours de l'année 1975, trois textes législatifs rappelons-le avaient été votés par le Parlement pour améliorer la protection sociale du détenu et de sa famille. L'année 1977 a été marquée par leur mise en application effective.

Comme cela est trop souvent le cas, un long délai s'est écoulé entre le vote de ces textes et leur mise en application en raison notamment de la complexité des procédures de coordination interministérielles pour l'élaboration des décrets d'application.

a) le bénéfice de l'allocation d'aide publique aux travailleurs privés d'emploi aux détenus libérés demandeurs d'emplois avait été accordé par la loi du 30 décembre 1975. Ces dispositions ont été complétées par le décret n° 77-321 du 28 mars 1977 et l'ensemble de ces deux textes est venu s'insérer dans les différents articles du code du travail qui traitent de l'aide publique en général. Une circulaire de la direction du 8 avril 1977, d'ailleurs reprise par des instructions du ministère du travail, a précisé le détail de la mise en oeuvre des dispositions précitées.

Le bénéfice de l'allocation d'aide publique ayant été conféré aux détenus libérés sans emploi, sous réserve qu'ils remplissent un certain nombre de conditions, la procédure retenue s'efforce de simplifier au maximum les formalités nécessaires à la vérification par l'autorité administrative compétente, en l'espèce le directeur départemental du travail et de la main d'oeuvre agissant sur délégation préfectorale, du bien-fondé du droit à l'allocation.

.../

Il est évidemment difficile, moins d'un an après l'entrée en vigueur de ces textes, de dresser un bilan précis, notamment quantitatif, de la fréquence de leur application d'autant que l'agence nationale pour l'emploi n'a pas statistiquement catégorisé les anciens détenus inscrits comme demandeurs d'emploi qui se trouvent confondus avec l'ensemble des chômeurs inscrits à l'agence.

Ce que l'on peut dire c'est qu'aucune difficulté notable n'a été signalée, ni au ministère du travail, ni à la direction de l'administration pénitentiaire. Ces indications qualitatives ont été confirmées par un sondage effectué auprès des directeurs départementaux du travail et de la main d'oeuvre. D'après ce sondage il apparaît qu'environ 80 % des demandes peuvent être satisfaites dans un délai moyen d'un mois à compter du dépôt de la demande, ce qui semble acceptable puisque le délai dans lequel aboutissent les demandes des chômeurs du secteur libre oscille entre 15 jours et 3 semaines. Les 20 % des demandes restantes sont rejetées pour des raisons de fond.

- b) La loi n° 75-551 du 2 juillet 1975 avait réglé la situation des détenus et de leur famille au regard des assurances maladie et maternité. Le décret n° 75-238 du 15 mars 1977 a fixé les conditions d'application de ce texte. Désormais, toutes les familles de détenus sont couvertes pour les risques maladie et maternité. Le détenu lui-même après sa libération se trouve couvert pour ces mêmes risques, à condition qu'il s'inscrive à l'agence nationale pour l'emploi dans le délai d'un mois. Pendant la durée de sa détention, le détenu est pris en charge pour ces mêmes risques par l'administration comme c'était le cas précédemment.

Le financement de cette protection est réalisé grâce à des cotisations mises à la charge de l'employeur de main d'oeuvre pénale d'une part, 4 %, et à la charge du détenu travailleur, 2,70 %. En ce qui concerne les détenus qui ne travaillent pas, la couverture est gratuite pendant la première année de détention. Par la suite, elle est financée par une cotisation mise à la charge de l'Etat.

- c) L'assurance vieillesse des détenus avait fait l'objet de la loi n° 75-1350 du 31 décembre 1975 et du décret n° 77-239 du 15 mars 1977. Désormais, tous les détenus qui travaillent bénéficient d'une prise en compte de leur période d'activité en vue de l'assurance vieillesse.

.../

Chaque tranche de rémunération égale à 200 heures de S.M.I.C. leur permet de valider un trimestre civil. Pour éviter que les détenus du service général ne fussent défavorisés en raison du niveau des rémunérations qu'ils perçoivent, les cotisations qui sont versées par l'Etat sont calculées sur un salaire théorique égal très précisément au S.M.I.C., si bien que ces détenus valident exactement la durée du travail qu'ils ont effectuée.

Le financement de la protection vieillesse est assuré par des cotisations mises à la charge de l'employeur de main d'oeuvre pénale, régie ou concession 7 %, et de l'ouvrier détenu 3,45 %. Depuis la mise en application de ces textes, les détenus versent donc des cotisations maladie, maternité et vieillesse, égales au total à 6,15 % du montant de la rémunération. Les employeurs versent en sus de la feuille de paie des cotisations maladie-maternité égales au total à 11,70 %.

L'application de charges nouvelles pesant sur le travail pénal a conduit à majorer le taux de la redevance spéciale imposée aux concessionnaires de main d'oeuvre pénale. Ces taux sont passés de 20 à 21 % pour le taux normal et de 10 à 16,70 % pour le taux réduit.

Les problèmes nombreux soulevés par la mise en application de la protection sociale des détenus ont pu être réglés grâce à la collaboration apportée par les diverses caisses nationales concernées.

C'est ainsi qu'un problème important était posé par l'article 7 du décret n° 77-239 du 15 mars 1977 qui met à la charge des chefs d'établissements pénitentiaires l'obligation d'adresser chaque année aux organismes chargés du recouvrement des cotisations une déclaration nominative faisant ressortir pour chacun des détenus occupés dans l'établissement le montant total des rémunérations payées au cours de l'année civile précédente.

Pour éviter un surcroît de travail, auquel de nombreux établissements n'auraient pas pu faire face, l'administration pénitentiaire a mis en place à la maison d'arrêt de LA SANTE un atelier centralisé de saisies de données qui permettra d'établir la liste demandée grâce à des procédés informatiques. Cet atelier, qui a commencé à fonctionner, emploie sept détenus, son développement devrait permettre de travailler en sous traitance pour des entreprises extérieures. D'autre part, l'imprimerie administrative de Melun a été chargée de réaliser les imprimés d'immatriculation des détenus pour le compte de la sécurité sociale.

La mise en application des textes relatifs à la protection sociale des détenus a ainsi, dans une certaine mesure, contribué au développement du travail pénal.

d) - La santé des détenus

Il appartient à l'administration pénitentiaire de maintenir l'état de santé physique et mental des détenus. La parenthèse que constitue l'incarcération dans la vie d'un détenu devrait pouvoir être mise à profit pour assurer un dépistage complet des affections dont il peut être atteint et de les traiter.

Cela suppose bien entendu que les établissements pénitentiaires disposent d'infirmiers suffisamment bien équipés et que la présence médicale et para médicale soit renforcée. Des efforts sont entrepris actuellement en ce sens. Ils seront amplifiés grâce aux moyens supplémentaires dégagés au budget de 1978.

Il importe cependant que la médecine pénitentiaire ne soit pas cloisonnée et qu'elle s'insère autant que possible dans le dispositif public de santé dont bénéficie l'ensemble de la population.

Jusqu'à présent les services antituberculeux et antivénéériens intervenaient en prison. Récemment avec l'aide et le soutien du ministère de la Santé, les services départementaux d'hygiène mentale ont mis en place des consultations dans les prisons. De plus il a été mis au point un programme d'implantation de centres médico-psychologiques régionaux qui seront destinés à observer et traiter les détenus qui présentent des troubles psychiques légers.

Ces centres s'intégreront dans le cadre du secteur psychiatrique et seront pris en charge par une équipe pluri disciplinaire de l'action sanitaire et sociale du lieu d'implantation de l'établissement. Un travail de suite pourra, le cas échéant, être entrepris à la sortie. Trois centres ouvriront prochainement à Grenoble, Poitiers et Rennes.

Par ailleurs l'hôpital central des prisons de Fresnes sera restructuré sur le modèle d'un hôpital de 2ème catégorie et doté d'un service de réanimation. Un médecin chef à plein temps a déjà été recruté. Par la suite les moyens accrus dont bénéficiera cet établissement lui permettront d'assurer une meilleure prise en charge des détenus et éviteront sans doute de nombreuses hospitalisations extérieures souvent génératrices de difficultés.

.../

Ces quelques mesures amélioreront sans doute le fonctionnement des services médicaux des prisons, mais de sérieux efforts restent encore à accomplir dans ce domaine.

e) - L'action socio-éducative

L'action socio-éducative et sportive dans les établissements a deux aspects essentiels. Le premier est de permettre aux détenus d'avoir une activité de détente indispensable dans la vie de chaque individu. Le second plus fondamental est de les aider et de les soutenir dans la préparation de leur sortie.

Les efforts entrepris en ce domaine se sont concrétisés par un recrutement accru d'éducateurs, par une politique libérale d'accès dans les établissements d'animateurs et de conférenciers venus de l'extérieur, par la création de salles d'activités et l'aménagement de terrains de sport dans plusieurs établissements. De plus les établissements pour peines seront progressivement dotés de matériel moderne nécessaire à la conduite des actions éducatives ou de loisirs.

Actuellement des séances de cinéma et de télévision existent dans la plupart des prisons ; des activités sportives sont pratiquées régulièrement dans 96 établissements et des activités de groupes animées par des éducateurs ou des bénévoles dans 49 établissements.

Ce secteur demeure donc encore très sous-développé mais l'action menée n'est pas négligeable compte tenu des contraintes carcérales et notamment de l'impossibilité de disposer de salles d'activités dans de nombreux établissements en raison de l'insuffisance et de la vétusté des locaux.

Toutefois, il importe de développer en priorité les services sociaux des établissements pour leur permettre d'assurer la multitude de tâches qui leur sont confiées.

A cet égard l'insuffisance des assistants sociaux et assistantes sociales, la dispersion de leur action, leur isolement au sein de l'institution pénitentiaire sont très préoccupants.

En effet, il serait souhaitable que tous les détenus à leur entrée en prison puissent être systématiquement visités par les travailleurs sociaux qui doivent s'attacher en liaison avec le service extérieur compétent à résoudre de nombreuses difficultés engendrées par l'incarcération.

De même toute politique d'individualisation de l'exécution de la peine ne peut être menée par les juges de l'application des peines qu'avec l'aide de collaborateurs expérimentés.

Il convient donc de poursuivre activement la politique de recrutement intensif de travailleurs sociaux en vue de constituer d'abord dans les établissements les plus importants des équipes bien structurées capables de mener une action efficace ce qui, actuellement, est souvent difficile.

De même, afin d'améliorer autant que possible l'efficacité de leur action, des dispositions ont été prises pour faciliter les relations entre les éducateurs et les détenus dans le cadre de la correspondance et des visites. Les éducateurs du milieu ouvert peuvent désormais assurer un meilleur travail de suite à l'égard des personnes incarcérées qu'ils avaient en charge ou à l'égard de futurs libérés qu'ils auront à suivre à leur sortie de prison.

Ces nouvelles dispositions constituent l'amorce d'une meilleure liaison et coordination entre le milieu ouvert et le milieu fermé.

Il est bien certain que malgré les efforts entrepris par l'administration pénitentiaire dans ces différents domaines, l'absence de locaux adaptés, les contraintes carcérales et judiciaires, la durée de séjour incertaine constituent des obstacles sérieux à une véritable prise en charge des détenus.

C'est pourquoi, si la préparation à la sortie des détenus constitue l'une des orientations essentielles de toute politique pénitentiaire des efforts doivent être déployés dans d'autres domaines et notamment en vue de développer le milieu ouvert.

II - LE MILIEU OUVERT

=====

Le rapport de 1975 soulignait les importantes responsabilités de l'administration pénitentiaire vis à vis des probationnaires et des libérés mais aussi ses difficultés pour contrôler, avec le personnel dont elle dispose, le monde en expansion continue des condamnés en milieu ouvert. Or, cette situation n'a pas fondamentalement évolué en 1976 et 1977.

Le développement très important du sursis avec mise à l'épreuve, l'insuffisance numérique des agents de probation mis à la disposition des comités expliquent pour une part ces difficultés. Mais la prise en charge du milieu ouvert, dont le bon fonctionnement revêt une importance capitale sur le plan de la prévention, pose non seulement des problèmes de personnel et de formation de ce personnel mais aussi des problèmes de méthodes d'organisation et de structures. Ce sont ces diverses questions que je souhaiterais évoquer successivement après vous avoir exposé les transformations profondes dont le milieu ouvert est l'objet depuis quelques années ; transformations dont les juges de l'application des peines et leur personnel doivent tenir compte dans la conduite de leur action quotidienne.

A - La population prise en charge par les comités de probation

En élargissant le champ d'application du sursis avec mise à l'épreuve, en supprimant la révocation automatique et en instituant les peines mixtes de façon à ménager une utile transition entre l'incarcération et le retour à la liberté totale, les réformes intervenues depuis une dizaine d'années ont permis dans de nombreux cas une meilleure individualisation de cette sanction tout en lui donnant un large essor.

...

Les statistiques témoignent en effet de la grande faveur dont jouit la probation auprès des juridictions. Si le chiffre des libérés conditionnels est resté à peu près constant lors des deux dernières années, le nombre des probationnaires qui s'élevait à 39 762 au 1er janvier 1976 est passé un an après à 48 685, puis à 53 753 au 1er juillet dernier, soit une progression de plus de 50 % en 5 ans.

Ce développement considérable fait ressortir avec une acuité accrue l'insuffisance numérique du personnel socio-éducatif. Bien que les effectifs aient progressé de façon sensible au cours de ces dernières années. Leur augmentation n'a pu suivre celle des condamnés pris en charge, et le rapport entre les travailleurs sociaux et le nombre des dossiers confiés à chacun d'eux, reste en moyenne très largement supérieur à la centaine.

On constate en outre que cette population est, davantage que par le passé, composée de délinquants qui souffrent de troubles ou de handicaps divers. Le nombre des récidivistes ou de ceux ayant déjà un passé judiciaire n'a cessé d'augmenter. De 25 % de l'effectif total en 1970, cette proportion est passée à plus de 35 % en 1976. On observe aussi des changements dans la nature des infractions commises. Le nombre des délits contre les biens a diminué légèrement mais celui des condamnations pour homicides et coups et blessures a augmenté de façon sensible, tandis que le chiffre des drogués, inexistant il y a 5 ans, est de l'ordre de 1 600 personnes soit plus de 3 % de l'effectif total.

Les délégués à la probation constatent de leur côté que beaucoup de ces condamnés ont de telles difficultés d'être qu'ils ont de surcroît beaucoup de mal à préparer leur avenir. Ils supportent avec peine des contraintes et des sujétions même légères. Ils font remarquer également qu'un grand nombre d'entre eux n'ont jamais travaillé ou n'ont jamais eu d'occupation stable et que d'autres éprouvent des difficultés à trouver un emploi d'autant plus importantes que nombre d'entre eux appartiennent à des catégories socio-professionnelles particulièrement touchées par la crise économique. Plus de 18 % des probationnaires ont en effet moins de 21 ans, sortent de l'école ou d'une classe de transition ou se trouvent dans la période intermédiaire entre la fin de l'obligation scolaire et l'entrée dans la vie.

En outre, la notion de travail n'a pas pour eux la valeur et la signification qu'elle pouvait avoir pour leurs aînés et ils en acceptent moins facilement les contraintes.

.../

Il faut signaler enfin que parmi ces condamnés, certains sont des débiles, des malades mentaux, de grands caractériels ou des alcooliques invétérés dont la prise en charge nécessiterait des structures de tutelle nombreuses et bien adaptées à leurs besoins.

On doit donc se demander si les comités de probation ont bien les moyens de recevoir et de suivre pendant une longue période une population aussi hétérogène et aussi lourde. Le sursis avec mise à l'épreuve a en effet été conçu comme la mise en oeuvre, dans le cadre d'une décision de justice, d'une action de type socio-éducatif susceptible de faire évoluer un délinquant, ce qu'il ne peut faire sans le concours d'appuis extérieurs. Elle suppose donc que le condamné ait à la fois la capacité et la volonté de changer de comportement et d'adhérer à la mesure dont il fait l'objet. Les délinquants dont la personnalité est si perturbée qu'ils disposent d'une autonomie personnelle très réduite et doivent faire l'objet d'une assistance et d'un contrôle assidus, sont-ils, dans ces conditions, justiciables d'une telle mesure alors que le milieu ouvert ne dispose que d'une infrastructure légère ?

Cette évolution pose à l'administration pénitentiaire des problèmes particulièrement difficiles : une progression des effectifs aussi rapide, l'importance du nombre des condamnés profondément désocialisés ou perturbés risquent en effet d'entraîner, à très court terme, une surcharge des comités qui, au double plan quantitatif et qualitatif, ne sont pas équipés pour prendre en charge cette population dans des conditions convenables.

Il devient dès lors indispensable, si l'on veut conserver sa valeur à la probation, de mener en liaison avec les juridictions de jugement une action concertée pour déterminer avec toute la souplesse nécessaire les critères auxquels devraient répondre les condamnés bénéficiaires d'une décision de mise à l'épreuve.

Plus généralement, il convient d'améliorer l'efficacité des actions de réinsertion sociale en milieu ouvert.

B - Objectifs et modalités des expériences mises en oeuvre dans quelques comités de probation

Aussi avons-nous entrepris diverses expérimentations dont l'objet est de rechercher des méthodes et des structures mieux adaptées aux buts poursuivis. Jusqu'à présent, le petit

nombre des délégués de probation, l'insuffisance de leur formation, les tâches nombreuses dont sont chargés les juges de l'application des peines, ont constitué autant d'obstacles à un développement harmonieux du milieu libre. Il s'en est suivi des pratiques très diverses d'un service à l'autre à la fois dans la conduite de l'action socio-éducative et dans le fonctionnement et l'administration du service.

Pour mener à bien cet effort de réflexion et de réorganisation, quatre comités ont été retenus, ceux de BOBIGNY, CRETEIL, LYON et ROUEN qui présentaient divers éléments favorables à la réussite de l'expérience. Il a fallu toutefois renforcer les effectifs des magistrats et du personnel socio-éducatif, assurer un encadrement des équipes de travailleurs sociaux en nommant des chefs de service appelés à décharger les magistrats d'une partie de leurs tâches.

C'est à la mise en oeuvre de ces diverses mesures qui constituaient un préalable au déroulement de ces expériences, que mon administration s'est attachée au cours des années 1976 et 1977. Il reste maintenant à franchir une nouvelle étape et à entreprendre l'étude des problèmes de fond qui ont motivé ces expériences. Celles-ci poursuivent un double objectif :

- le premier tend à mieux définir et préciser les méthodes mises en oeuvre pour assurer le reclassement socio-professionnel des délinquants. Ceci exige de l'agent de probation une action multiforme visant à rechercher et à assurer à ceux-ci les conditions d'une intégration progressive dans les activités et les structures de la société libre. Cette action doit commencer le plus rapidement possible et il ne doit pas s'écouler un laps de temps trop long entre la condamnation et la prise en charge. De plus la situation du condamné au triple plan pénal, familial et professionnel doit être étudiée et résolue de façon méthodique et ordonnée. C'est ainsi que la fourniture d'un emploi et d'un logement ne doit pas être remise en cause par l'exécution d'une condamnation antérieure ou par des interdictions dont le délégué n'avait pas connaissance. Il est donc indispensable que ce dernier puisse agir avec méthode et conformer son action à certains principes à définir et à préciser.

Situés à la charnière de l'institution judiciaire et de l'action sociale, les comités de probation doivent travailler en étroite collaboration avec les institutions publiques et privées aptes à favoriser le reclassement professionnel et la réinsertion sociale. L'expérience en cours a donc également pour but d'étudier l'articulation de l'action des délégués de probation avec celle de ces organismes.

- le deuxième objectif de l'expérience vise à rechercher une meilleure organisation des structures actuelles en vue de mieux définir les attributions des différents membres du comité de probation : juges de l'application des peines et travailleurs sociaux, de telle sorte que leurs fonctions n'entraînent ni chevauchement ni conflit. C'est dans ce but que nous envisageons l'institution de chefs de service de probation chargés des diverses tâches d'encadrement, d'animation et de formation de l'équipe socio-éducative et de l'administration du comité. Le Président du comité de probation pourra ainsi mieux se consacrer aux attributions qui relèvent de sa seule compétence.

L'objet même de ces expériences est donc de permettre à l'administration de sortir de l'empirisme et de rechercher et expérimenter des méthodes, des techniques d'intervention sociale comme des structures qui permettent aux comités de répondre à la spécificité de leur rôle.

Enfin, il importe également de mieux connaître l'efficacité des méthodes mises en oeuvre. Depuis l'introduction en France du sursis avec mise à l'épreuve, de nombreuses études doctrinales ou à caractère juridique ont été consacrées à cette institution. Plus rares sont en revanche les recherches entreprises sur les résultats obtenus. Aussi la direction a tenu à associer au déroulement de ces expériences une équipe de chercheurs extérieurs à l'administration, possédant une solide formation en sciences humaines et ayant déjà une connaissance suffisante des problèmes d'inadaptation sociale. Cette équipe a déjà pris contact avec les quatre comités pour étudier leurs méthodes de travail et se familiariser avec leur fonctionnement.

Telles sont en milieu ouvert les principales tâches auxquelles l'administration pénitentiaire s'est consacrée au cours des 18 derniers mois. Pour être complet, il reste à signaler que les services ont entrepris la mise à jour de l'instruction générale du Code de procédure pénale sur la libération conditionnelle, car le texte actuel n'est plus en harmonie avec les réformes successives et notamment les lois des 17 juillet 1970, 29 décembre 1972 et 11 juillet 1975, qui ont profondément transformé l'institution. En outre, de nombreuses instructions de service ont modifié sur divers points cette partie du code de procédure pénale dont plusieurs dispositions sont ainsi devenues caduques ou périmées. Une refonte de ce Titre afin de donner aux Juges de l'application des peines, comme au personnel pénitentiaire, un instrument de travail commode et efficace était devenue nécessaire.

A plusieurs reprises dans le cours de cet exposé, il a été fait allusion aux problèmes de personnel ou d'équipement, le plus souvent pour déplorer l'insuffisance des moyens dans ces domaines.

Il est bien entendu que cette situation ne saurait constituer un alibi ou un motif de résignation.

Il s'agissait seulement de souligner que le défaut de personnel et l'inadaptation des équipements constituent des obstacles sérieux à la pleine application des réformes décidées et entreprises.

Ce sont ces obstacles que l'administration s'efforce de surmonter.

III - LES PERSONNELS
=====

Les diverses actions décrites précédemment, les objectifs ambitieux qui les sous-tendent, ont nécessité de la part du personnel un effort soutenu. En effet, les missions qui lui sont confiées se sont diversifiées et elles appellent de la part des agents un mode de relations plus détendu avec la population pénale. Or, il est évident que l'accroissement de cette dernière n'a fait que rendre plus délicat l'exercice des missions du personnel pénitentiaire. La politique poursuivie au cours des années 1976 et 1977 au niveau des effectifs, de la formation et des statuts a visé, dans la limite des disponibilités financières accordées et en valorisant au maximum celles-ci, à améliorer les conditions de travail des agents, à les aider à mieux s'adapter à leurs tâches et à revaloriser la fonction pénitentiaire.

A) Les effectifs

Le rapport présenté en avril 1975 devant le Conseil Supérieur de l'administration pénitentiaire précisait que, sur la base des missions dévolues au personnel, de la dangerosité accrue de la population pénale et de l'augmentation progressive des établissements pour diminuer l'encombrement permanent de ceux-ci, il était nécessaire de prévoir une augmentation globale des effectifs de 5.000 unités étalées sur quatre ou cinq ans.

Cet objectif, qui correspondait à 31.000 détenus, doit être maintenu et devrait même être révisé en hausse compte tenu de l'évolution actuelle de la population pénale. Sur les deux exercices de 1976 et 1977 il a été créé 1.153 emplois dont plus des deux tiers en 1976 sous le coup des graves secousses qu'avait connu l'institution. L'administration s'est employée à mobiliser au mieux les renforts qui lui étaient ainsi consentis. Elle a fait précéder l'organisation de chacun des concours de très larges campagnes d'information en s'appuyant sur la presse nationale et régionales, les agences de l'emploi, l'office d'information universitaire, etc.. Grâce à cette action un très grand nombre de candidats se sont présentés aux épreuves permettant d'assurer une sélection de plus en plus rigoureuse comme le montrent les chiffres ci-dessus pour l'année 1977.

Concours organisés en 1977

	<u>inscrits</u>	<u>présentés</u>	<u>reçus</u>
Sous-directeur	428	226	20 emplois offerts résultat non encore connu
Educateur	659	403	60
Surveillants	4561	3099	1036
Personnel administra- tif	5348	3235	89

Les efforts déployés en matière de recrutement ont conduit en 1976 comme en 1977 à pourvoir la quasi totalité des emplois budgétaires vacants. C'est ainsi que pour la fin de cette année le concours de surveillant prévu pour décembre prochain a dû être reporté au mois de janvier 1978 faute d'emplois vacants disponibles.

Les principes suivis pour les affectations résultant de ces recrutements ont été d'abord de pourvoir les postes vacants dans les établissements et à ce jour, à quelques exceptions près, les effectifs tels qu'ils sont arrêtés par les organigrammes sont au complet.

Pour ce qui est plus particulièrement du personnel de surveillance, au cours de l'année 1976 il a été mis en place les effectifs nécessaires (200 agents) à la diminution de la durée hebdomadaire du travail à 41 h.30. La même année, un plan de renforcement a pu être mené à bien dans les grands établissements où 130 agents supplémentaires ont été affectés.

En 1977 les effectifs nécessaires à la réduction de la durée hebdomadaire du travail à 41 heures ainsi qu'à l'allongement de la journée de détention jusqu'à 20 heures dans tous les établissements pour peine ont été mis en place par l'affectation de 80 agents. Les effectifs de tous les petits établissements ont été portés au minimum à 11 agents (+ 41 agents).

Enfin, 70 agents supplémentaires ont été affectés dans les établissements de Châteauroux, de Nîmes, de Haguenau, de Casabianda ainsi que dans les 5 centres de semi-liberté autonomes afin d'en améliorer le fonctionnement ou la sécurité.

Parallèlement, l'administration a tenu à doter la quasi totalité des établissements de personnel administratif et plus particulièrement pour apporter aux chefs de maison d'arrêt le concours d'un secrétariat. A l'heure actuelle une dizaine de très petits établissements en est encore dépourvue.

Les difficultés rencontrées depuis plusieurs années pour recruter du personnel infirmier et des assistants sociaux semblent s'estomper.

Pour ce qui est des infirmiers, devant l'impossibilité dans laquelle se trouvait le ministère de la justice à pourvoir les postes vacants à l'hôpital de Fresnes, une convention signée avec l'Assistance publique a permis de doter cet établissement de 11 agents qui lui manquaient. Par ailleurs, une sensible amélioration s'est produite pour le recrutement des assistants sociaux et la mise au point d'un prérecrutement en cours de formation de ces agents, dont la mise en place est demandée au ministère des finances, devrait permettre dans les années qui viennent de pourvoir les postes vacants dans les régions les plus déficitaires du Nord, de l'Est, de la région parisienne.

Il a été enfin porté une attention toute particulière au renouvellement du corps de direction dont on sait que plus de 50 % des effectifs sera admis à la retraite dans les toutes prochaines années. Un recrutement en surnombre des emplois budgétaires existants ayant été demandé et obtenu en 1975 de la part du ministère des finances, 18 jeunes sous-directeurs, titulaires de diplômes de l'enseignement supérieur requis pour les concours d'accès à la catégorie A de la fonction publique, ont pris leur fonction dans divers établissements le 1er janvier 1977 après une année de scolarité. Une nouvelle promotion de 21 jeunes fonctionnaires, actuellement à l'école nationale d'administration pénitentiaire, sera affectée le 1er janvier 1978 pour seconder les chefs d'établissements trop souvent isolés. Un nouveau concours se déroule actuellement pour le recrutement de 21 sous-directeurs dont 3 femmes.

B) La formation

Le rapport qui était présenté au conseil supérieur pour l'année 1975 insistait tout particulièrement sur la nécessité de développer les actions de formation professionnelle à l'égard des personnels pénitentiaires pour permettre à ceux-ci de mieux faire face aux adaptations de l'institution et il esquissait toute une série d'actions destinées à amplifier très profondément le perfectionnement des personnels. Les efforts soutenus au cours de 1976 et 1977 ont permis d'entrer dans une phase nouvelle tant en ce qui concerne la quantité des actions que leur qualité.

Dans un souci constant d'étendre la formation à toutes les catégories de personnel, les actions ont été multipliées.

Les contenus et la pédagogie se sont affinés afin d'être en meilleure adéquation avec les situations concrètes de travail. Au-delà des formations spécifiques à chaque fonction, l'objectif essentiel a tendu à une plus grande harmonisation des enseignements afin de faire progresser parmi le personnel le sentiment d'appartenir à une même équipe pénitentiaire où chacun remplit son rôle dans une finalité commune.

Les travaux de modernisation et d'accroissement de la capacité de l'école annoncés dans le rapport sur l'année 1975 sont désormais achevés. Ils ont pour résultat de doter l'école nationale d'administration pénitentiaire d'une capacité de 320 places qui sera portée dans une dernière phase, au printemps 1978, à 360 places. De nouvelles cuisines, un restaurant self-service, une cafeteria sont réalisés. Des locaux pédagogiques accueillants et fonctionnels sont utilisés depuis la rentrée de septembre. Un studio pour l'utilisation des techniques audiovisuelles, appelées à être largement utilisées pour la diffusion des documents pédagogiques dans les centres de perfectionnement déconcentrés dans les régions, fonctionne sous la responsabilité d'un formateur spécialisé dans l'utilisation de ces méthodes.

Enfin, un ensemble sportif comprenant un gymnase, des salles de musculation, deux terrains de sport, va permettre à l'ensemble des élèves ainsi qu'au personnel du centre pénitentiaire de Fleury-Mérogis de se livrer aux activités sportives si nécessaires pour le bon exercice de la fonction.

Pour faire vivre cet ensemble le nombre de formateurs a été augmenté. Un directeur des études issu des cadres pénitentiaires a été nommé aux côtés du directeur de l'école. Un directeur des stages entrera également en fonction dans les deux mois qui viennent. 3 conseillers en formation, dont deux détachés du ministère de l'Education, ont pris leur fonction à la rentrée de 1977. Ils s'attachent notamment à préparer des formateurs recrutés parmi le personnel pénitentiaire, car celle-ci manque encore cruellement de tels spécialistes.

Un arrêté interministériel en date du 20 juillet 1977 a enfin réglé les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'école en précisant notamment l'articulation entre ses diverses sections dans le souci de conduire à un décroisement des enseignements.

Pour ce qui est de la formation des surveillants, en raison de l'importance exceptionnelle du recrutement en 1976 l'administration pénitentiaire, comme en 1975, n'a pas pu mettre en oeuvre un enseignement théorique aussi poussé qu'il eût été souhaitable.

De janvier 1976 à septembre 1977, 2008 agents ont en effet passé par l'école. Pour respecter son objectif prioritaire, qui était de donner un enseignement minimum théorique à toutes les nouvelles recrues, l'administration pénitentiaire s'est trouvée dans l'obligation de réduire le temps de formation initiale. C'est donc plus une "information" qu'une formation initiale véritable que reçurent les élèves des 59ème à la 63ème promotion.

Il est évident qu'une présence aussi brève à l'école ne répondait pas aux besoins. Aussi, dès que les conditions l'ont permis, la scolarité a-t-elle été allongée. A partir de février 1977, les promotions ont bénéficié d'un enseignement de 5 semaines. En 1978, la durée de séjour à l'école des élèves surveillants sera portée à 8 semaines dans un premier temps.

Cet allongement progressif de formation permet d'insister davantage sur le problème des relations avec le détenu et les missions de resocialisation qui incombent aux surveillants comme aux autres catégories de personnel. Une ouverture leur sera également donnée sur les évolutions des institutions pénitentiaires liées à celles de la société ainsi que sur les phénomènes de délinquance et de marginalisation.

Les enseignements spécialisés indispensables seront remis au programme (secourisme, self-defense, tir).

La section du personnel éducatif a reçu à la rentrée d'octobre 1976 la 11ème promotion comprenant 60 élèves éducateurs. Avec les 82 éducateurs stagiaires de la 10ème promotion, l'effectif de la section éducative a atteint le chiffre de 142 élèves et stagiaires. En octobre 1977, 54 élèves éducateurs constituant la 12ème promotion ont débuté leur scolarité. 81 éducateurs stagiaires de la 10ème promotion viennent de terminer l'examen d'aptitude professionnelle appelé à sanctionner la fin de leurs études. Le corps des éducateurs est ainsi passé, en l'espace de trois années, de 200 à 409 agents.

Il est permis d'affirmer que la formation initiale des éducateurs fait l'objet d'améliorations constantes d'année en année et s'enrichit des expériences passées. Elle permet de mieux préparer les éducateurs à leurs futures fonctions, puisque les éducateurs stagiaires reçoivent maintenant, en deuxième année, une formation spécifique au milieu ouvert ou au milieu fermé auquel ils sont destinés. C'est la pré-affectation des stagiaires quelques mois avant la fin de leur stage qui permet cette intéressante innovation.

Pour la formation des futurs directeurs, il a été mis en place en janvier 1976 un cycle de formation prévoyant une alternance de stages pratiques et de formation théorique à l'intention des jeunes sous-directeurs. Vingt jeunes gens, issus des concours externe et interne d'octobre-décembre 1975, ont suivi ce cycle à l'issue duquel 16 ont été titularisés, 2 ont démissionné et 2 ont fait l'objet d'une prolongation de stage.

Quatorze participent, depuis le début 1977, à la direction d'un établissement et deux animent un comité de probation et d'assistance aux libérés.

En janvier 1977, une formation s'inspirant des leçons de ce cycle expérimental a été proposée aux 20 chefs de service stagiaires reçus au concours de 1976. La formation vise, à côté de l'enseignement des techniques proprement pénitentiaires, à élargir l'horizon des élèves vers les autres administrations avec lesquelles ils seront appelés à coopérer et à développer leurs réflexions sur leur futur métier à l'occasion de l'exploitation de Mémoires qu'ils sont chargés de rédiger sur des sujets de leur choix et qu'il est intéressant de citer afin de situer leurs préoccupations (voir en annexe).

Parallèlement à ces actions de formation initiale, de nombreux stages ont été organisés dans le cadre de la section de perfectionnement de l'école qui a mené deux types d'action consistant en l'animation des stages de perfectionnement se tenant à l'école à l'intention essentiellement des gradés et l'assistance technique et pédagogique pour le perfectionnement déconcentré.

La première mission de la section de perfectionnement, qui est de doter l'administration de formateurs, est désormais effectivement assumée. Neuf gradés sont actuellement affectés dans des établissements pour compléter la formation des stagiaires issus de l'école. Quinze autres gradés suivent actuellement un stage et vont venir prochainement renforcer le dispositif de formation déconcentrée.

La seconde mission de perfectionnement a, en priorité, consisté à faire bénéficier les gradés en fonction dans les établissements d'un passage à l'école. Depuis mars 1976, trois cents gradés ont ainsi été admis à des stages de perfectionnement. Chaque stage se déroule en deux sessions de quatre jours chacune, à trois ou quatre semaines d'intervalle. Il vise, en fait, par des méthodes pédagogiques appropriées, à rendre les stagiaires capables de prendre en charge leur propre formation.

Les chefs de maison d'arrêt nouvellement affectés à des postes de commandement passeront tous, à compter de cette année, à l'école d'administration pénitentiaire pour recevoir les informations dont ils ont besoin dans leurs nouvelles fonctions ainsi que pour participer à un stage d'initiation aux relations humaines.

Afin d'enrichir les fonctions des surveillants, des formations spécialisées ont été mises en place à l'intérieur de l'institution. Elles visent à former des cuisiniers et 42 établissements en sont déjà pourvus. Les moniteurs de sports sont maintenant formés dans le complexe sportif de Fleury et un stage de 20 agents se déroule actuellement. L'assistance publique de Paris, à la suite d'une convention, a pris en charge la formation dans ses centres des aides-soignants, mais l'appel aux volontaires a donné des résultats extrêmement décevants.

Quelle que soit l'importance des actions menées pour le personnel de surveillance, elles ne sauraient faire oublier celles entreprises pour les autres catégories.

Au plan centralisé, des stages multiples ont été organisés tant au profit du personnel administratif que du personnel de direction avec le concours d'organismes tels que l'institut des techniques d'administration publique ou le ou le service central d'organisation et méthodes du ministère de l'économie et des finances. Ainsi, 80 agents administratifs nouvellement recrutés ont bénéficié d'un stage d'initiation sur l'institution pénitentiaire. Les personnels techniques nouvellement recrutés vont bénéficier également, avant la fin de l'année, d'un tel stage.

Pour favoriser la promotion sociale des agents, des efforts tout particuliers ont été entrepris pour répondre à un souci souvent et légitimement exprimé: la préparation aux concours et examens. Le service de documentation, dont une des tâches est de créer et de mettre à la disposition des candidats à ces concours internes les documents qui leur sont nécessaires, a notamment réalisé au cours de l'année écoulée un document en deux brochures traitant respectivement de l'organisation administrative et judiciaire de la France et de l'organisation et du fonctionnement de l'administration pénitentiaire. Cet ouvrage met à jour en les regroupant toutes les modifications apportées par les réformes de ces dernières années.

Enfin, a été étudiée et mise en place, dès avant la publication du nouveau statut du personnel éducatif et de probation des services extérieurs de l'administration pénitentiaire, la préparation des adjoints de probation - dont le corps est mis en extinction - au concours interne d'intégration dans le corps des éducateurs qui leur réserve 40 places en 1978 permettant d'intégrer ainsi 50 % d'entre eux.

La mise en place d'un dispositif de formation continue avait été annoncée lors de la dernière réunion du conseil supérieur. Des expériences avaient également été lancées. Celles-ci, primitivement centrées sur 4 groupements d'établissements, se sont, au cours de 1977, étendues à 12 groupements d'établissements répartis dans 6 des neuf régions pénitentiaires.

L'expérience passe désormais du domaine expérimental à la généralisation. Une circulaire en cours de diffusion précise les objectifs et les méthodes de cette formation déconcentrée.

Il s'agit essentiellement :

- d'assurer l'actualisation des connaissances nécessaires à l'exercice de la fonction,
- de contribuer à une meilleure maîtrise des attitudes et des comportements dans les situations professionnelles,
- de favoriser la communication à l'intérieur de l'institution et renforcer les solidarités entre les divers intervenants de l'équipe pénitentiaire,
- de développer la compréhension des phénomènes de la délinquance et de la détention et leurs effets sur la personnalité des détenus.

Pour ce qui est du personnel de surveillance, cette formation devrait contribuer à enrichir ses fonctions de surveillance et l'aider à participer aux fonctions de réinsertion et à lui offrir ainsi des possibilités de promotion dans le secteur socio-éducatif en milieu fermé comme en milieu ouvert.

Les méthodes viseront à rechercher la participation et l'implication des personnels en formation, à développer leur sens de l'initiative, à ouvrir la formation sur l'environnement quotidien et à développer l'aptitude à la communication et au travail d'équipe.

Pour mener à bien ce plan de formation déconcentré, des délégués à la formation seront placés aux côtés des directeurs régionaux. L'un d'eux a, d'ores et déjà, pris ses fonctions à Toulouse, un autre les prendra le 1er janvier à Paris. Ils s'appuieront sur les gradés formateurs ainsi que des équipes pédagogiques constituées dans les G.R.E.T.A.P.

D'autres actions déconcentrées ont été menées en 1977, notamment en faveur des éducateurs :

- Avec le concours de l'Université a fonctionné un cycle de formation concernant 30 éducateurs ou adjoints de probation de la région parisienne. Cette formation, qui traite essentiellement des problèmes concrets des éducateurs en situation de travail et qui est assurée par des enseignants de disciplines diverses, a débuté en décembre 1976 et s'est poursuivie jusqu'en juin 1977.
- une formation spécifique a été donnée, début 1977, aux personnels éducatifs affectés dans les "comités pilotes" (Créteil-Bobigny-Rouen et Lyon). Cette formation s'est déroulée en plusieurs sessions à l'école nationale d'administration pénitentiaire.
- il est offert aux personnels éducatifs une possibilité de formation continue au niveau régional qui leur permet de participer à des cycles de perfectionnement organisés à leur intention et à celle des assistants sociaux. Ces sessions se sont déroulées en 1976 au sein des directions régionales de Marseille - Lyon - Bordeaux - Rennes et Toulouse et ont été financées par l'administration pénitentiaire au prorata des éducateurs concernés. Ces actions se sont poursuivies en 1977 et étendues à d'autres régions (notamment Strasbourg), l'objectif étant de pouvoir, dans les années qui viennent, couvrir l'ensemble des directions régionales.

En conclusion, l'on peut penser que les efforts constants en faveur de la formation dans l'administration pénitentiaire ont, d'ores et déjà, entraîné des résultats positifs tangibles. Ils doivent se poursuivre sans relâche car le niveau est maintenant atteint où il convient d'institutionnaliser les structures qui se sont mises en places afin de dépasser définitivement le stade que l'on pourrait qualifier "d'artisanal". L'administration pénitentiaire pourra, dans un délai maintenant relativement bref, enfin se doter d'un système de formation de ses personnels digne d'une administration moderne et dynamique.

C) Les statuts

Lors de la précédente réunion du conseil supérieur de l'administration pénitentiaire il vous était précisé que des propositions globales tendant à la refonte des statuts des personnels avaient été soumises aux Départements ministériels intéressés.

L'objectif de cette réforme était d'adapter les différents corps de personnels aux missions qui leur sont imparties et de leur assurer dans la fonction publique la place qui leur revient. Une telle démarche a nécessité de très longues négociations avec les divers services intéressés. Afin de surmonter certaines difficultés il a fallu recourir à deux reprises à l'arbitrage du Premier Ministre en avril 1976 et en mars 1977. Cette remise en ordre est sur le point de s'achever.

En effet, les nouveaux statuts du corps de direction, des personnels administratifs ont fait l'objet d'un décret en date du 8 août 1977, ceux des corps techniques et éducatifs d'un décret du 22 septembre 1977.

Les modifications essentielles apportées pour ce qui concerne chacun des corps sont les suivantes :

corps de direction : le recrutement s'effectue désormais dans les mêmes conditions que celles des corps de catégorie A. L'amplitude des carrières est réduite en diminuant la durée moyenne du temps passé dans les premiers échelons des 4 grades. Une revalorisation indiciaire est accordée à chacun des grades et assure au corps, au niveau de l'emploi de directeur régional, un débouché en hors échelle A. Parallèlement, le budget de

1976 a déterminé une pyramide des grades plus favorable permettant d'accélérer les promotions en doublant le nombre des emplois de directeur de 1ère et de 2ème classes. Les reclassements à assurer en application de ces nouvelles dispositions sont d'ores et déjà réalisés.

Il est créé parmi le personnel administratif un nouveau corps d'attachés d'intendance dont la mission sera d'assurer la coordination de la gestion administrative au niveau des régions et des grands établissements afin de permettre au corps de direction de mieux se consacrer à l'animation générale des établissements, à la détention et à la conduite ainsi qu'à la formation du personnel. 45 emplois d'attachés figurent au budget.

Afin de coordonner l'action éducative il est créé un grade de chef de service éducatif dont l'accès se fera par voie d'inscription au tableau d'avancement. Une disparité durement ressentie par les 80 adjoints de probation en fonction va disparaître puisque ce corps est érigé en corps d'extinction et que le concours interne d'accès au corps d'éducateurs pourra lui être exclusivement réservé durant 4 années. 40 emplois sont prévus au budget de 1978 pour procéder à ces intégrations.

Dans le but d'assurer aux personnels techniques de meilleures perspectives de carrière, deux nouveaux corps sont créés comportant chacun un grade. Il s'agit du corps de professeur technique d'enseignement professionnel et de travaux et de directeur de l'enseignement professionnel et de travaux. 32 emplois figurent d'ores et déjà au budget de 1976.

Les mesures destinées à appliquer ces nouvelles dispositions statutaires vont être prises au cours des prochains mois.

Pour aborder efficacement puis régler la revalorisation des carrières et des indices du personnel de surveillance il a fallu attendre que le Gouvernement ait arrêté la transposition des mesures prises en faveur de la gendarmerie aux agents de la police nationale. Ces décisions ont été connues au début de l'année 1977. Dès lors, M. le Garde des Sceaux a été en mesure de demander au Premier Ministre son arbitrage en vue de répondre à une très ancienne aspiration du personnel de surveillance tendant à obtenir la parité indiciaire et de carrière avec les agents de la police nationale. La décision prise au printemps de cette année fait droit à cette demande parfaitement justifiée par la pénibilité de la fonction de sécurité publique assurée sous un statut spécial.

Cette revalorisation s'effectue en deux étapes à partir du 1er janvier 1976. Désormais, la carrière et les indices du surveillant sont intégralement alignés sur ceux du policier à compter du 1er janvier 1978. Les gradés bénéficient également de la parité indiciaire et voient le déroulement de

leur carrière s'effectuer en 4 échelons de deux ans au lieu de 6 échelons.

Le nouveau statut du personnel de surveillance sera soumis pour avis au Conseil d'Etat au cours des prochaines semaines. L'accord étant réalisé, les 8.000 reclassements individuels sont d'ores et déjà entrepris et l'application effective, avec effet rétroactif, au 1er janvier 1976 devrait intervenir au plus tard au début de l'année 1978.

Le coût de ces diverses réformes s'élève à 38 millions.

L'on peut donc considérer qu'une étape importante a été franchie pour ce qui est de la revalorisation des carrières et que les objectifs qui avaient été fixés lors de la dernière réunion du conseil supérieur ont été atteints.

.../

IV - L'INTENDANCE ET LES EQUIPEMENTS
=====

A) L'intendance

Le fonctionnement des établissements s'est inscrit en 1976 comme en 1977 dans un cadre financier extrêmement étroit obligeant l'ensemble des services à conduire une gestion des plus rigoureuses pour faire face aux besoins les plus élémentaires. Cela a été fait notamment en exécutant tout ce qui peut l'être par l'institution elle-même afin de réduire les coûts.

Le budget de fonctionnement s'élève pour 1977 à 835 millions de francs. Comme les années précédentes il comporte une structure déséquilibrée puisque 71 % de son montant est consacré aux dépenses de personnel, 17 % à l'entretien des détenus et 12 % au fonctionnement courant.

Le coût moyen d'une journée de détention s'est élevé pour l'année 1976 à 62, 27 F. La décomposition du prix de journée est la suivante :

charges de personnel :	42,53 F
Entretien des détenus : ^(°)	10,65 F
- alimentation	7,10 F
- habillement	0,98 F
- soins médicaux	2,57 F
Autres dépenses de fonctionnement	9,09 F

(°) Le coût d'entretien du détenu est réellement de 9,24 F si l'on déduit le produit moyen brut de la retenue effectuée par l'Etat sur le travail pénal qui est de 1,41 F.

Les mesures nouvelles financées par les budgets de 1976 et 1977 indépendamment des renforts en personnel et du financement de la réforme statutaire ont été essentiellement consacrées à trois actions plus particulières. Une diversification de la tenue pénale

a été entreprise pour la rapprocher des tenues portées en milieu libre et permettre un change plus fréquent des effets. Les rémunérations des détenus travaillant au service général ont été majorées. Une action s'est amorcée pour renforcer la présence médicale et para-médicale dans les établissements.

En 1976 comme en 1977, l'administration pénitentiaire s'est trouvée dès le mois de septembre devant un déficit budgétaire en ce qui concerne certaines dépenses essentielles telles que le chauffage, l'électricité, l'alimentation. La croissance de la population pénale n'a fait qu'aggraver une situation dont l'origine se trouvait dans l'insuffisance des dotations initiales.

Le budget de 1978 devrait en grande partie permettre de remédier à cette situation puisqu'un crédit de 15 millions a été accordé pour réajuster le montant des crédits aux dépenses incompressibles.

B) Les équipements

En 1976 et 1977, l'administration pénitentiaire a en étroite liaison avec le service de l'administration générale et de l'équipement poursuivi quatre objectifs dans le cadre de dotations étroites : 94 millions en 1976 96 millions en 1977 :

- assurer autant que faire se peut la déconcentration des procédures afin de mieux répondre aux besoins les plus urgents en s'appuyant sur les intervenants locaux
- mener une action de réhabilitation et de restauration de son patrimoine
- poursuivre l'accroissement des capacités d'accueil par la réalisation de constructions neuves
- concevoir des programmes et des équipements de nature à faciliter l'accroissement du rythme des constructions.

En ce qui concerne les procédures, la coopération étroite instaurée en 1975 s'est développée entre l'administration pénitentiaire et le Service de l'administration générale et de l'équipement. L'effort de déconcentration a été poursuivi tant en matière d'entretien des bâtiments que pour l'acquisition du matériel et des mobiliers. Dans le cadre d'enveloppes budgétaires prévues pour chacune

.../

des régions pénitentiaires, le Directeur régional a disposé à la fois d'un pouvoir de proposition des opérations et de la possibilité d'en suivre la réalisation.

L'extrême vétusté du patrimoine immobilier nécessitera que de nombreuses années encore soient poursuivies la consolidation et la rénovation de celui-ci. C'est ce qui a été fait au cours de 1976 et 1977.

Chaque région pénitentiaire a élaboré pour chacun des établissements un plan directeur de rénovation regroupé dans un programme régional de gros entretien. La synthèse de ces plans au niveau national conduit à conclure qu'il faudrait disposer en 1977 d'une dotation de 300 millions pour assurer la réhabilitation du patrimoine. Dans le contexte budgétaire actuel, l'administration pénitentiaire ne peut réserver que 30 millions par an à ce programme. Ce qui conduit dans l'immédiat à l'étaler sur les 10 prochaines années.

Il a été recherché en priorité la mise hors d'eau des établissements ainsi que leur consolidation. Outre les travaux de sécurité, d'amélioration des conditions de travail du personnel, de très nombreuses opérations ont été engagées afin d'améliorer les conditions de détention en dotant les établissements d'installations sanitaires (16 en seront encore dépourvus à la fin du programme en cours), en aménageant des cours de promenades et en poursuivant la création de salles d'activités collectives et d'ateliers.

L'action de renouvellement du mobilier a été poursuivie avec un crédit de 3 millions. Un effort a été entrepris et devra s'amplifier pour développer la construction à l'extérieur des enceintes des établissements des logements attribués aux fonctionnaires chargés d'une mission de sécurité.

.../

Trois maisons d'arrêt neuves sont actuellement en cours de construction à Bois d'Arcy (Yvelines) (600 places), Metz (400 places) et Nantes (520 places).

Elles ont absorbé une très large part des autorisations de programme.

Selon les prévisions, l'achèvement des établissements précités aura lieu aux dates ci-après :

M.A. BOIS d'ARCY :	début 1979
M.A. METZ :	1980
M.A. NANTES :	1980

Un programme national de construction neuve dans les années à venir a fixé les opérations qu'il conviendrait d'urgence de réaliser pour mettre fin aux encombrements les plus intolérables, mais il ne sera pas possible de lancer une nouvelle opération en 1978 compte tenu des dépenses inéluctables découlant des opérations en cours.

La pause imposée dans le lancement d'opérations nouvelles a été mise à profit en 1976 et 1977 pour concevoir des programmes et des projets d'équipement répondant au traitement pénitentiaire moderne selon des normes aussi économiques que possible.

Le rapport qui était présenté en avril 1976 au Conseil Supérieur de l'administration pénitentiaire, faisait état de cette recherche pour la mise au point d'un programme de construction de maisons d'arrêt et de centres régionaux de 150 - 250 - 350 places.

.../

Il convient, en effet, de réduire dans toute la mesure du possible les coûts de construction et pour cela, d'adopter une politique de modèle. Par ailleurs, il est certain que la reconduction d'un projet type écourte la durée des études et des procédures administratives et permet de parfaire le modèle grâce à l'expérience acquise par l'exploitation d'établissements semblables. Ce programme enfin doit présenter une certaine flexibilité de manière à s'adapter à l'évolution du traitement pénitentiaire et être articulé sur des unités de vie permettant la création de groupes de 20 détenus.

Un concours entre concepteurs a été lancé sur ces bases fin 1976. Les avant projets qui ont été présentés sont en cours d'examen. Il apparaît d'ores et déjà que cette méthode permettra d'expérimenter des modèles répondant aux diverses préoccupations énoncées plus haut et si la dotation en capital est revalorisée dans des proportions convenables, il serait possible de construire en 1979 deux modèles de 350 et 150 places.

Au rythme de deux établissements par an, il faudrait dix années à l'administration pénitentiaire pour désaffecter les vingt établissements les plus vétustes.

Le bilan qui vient d'être fait montre suffisamment que, malgré les efforts déployés dans tous les domaines, beaucoup de progrès restent à faire. Ils ne pourront être réalisés par la seule administration pénitentiaire.

L'ouverture de la prison sur l'extérieur est l'une des conditions indispensables pour la réalisation de toute politique de réinsertion sociale. Il faut réconcilier la prison avec la société, les détenus avec le corps social, il faut restituer à l'ensemble de la collectivité nationale les problèmes soulevés par la délinquance que l'administration pénitentiaire ne peut à elle seule résoudre. Notre société a mis en place tout un dispositif de protection destiné à venir en aide aux plus déshérités, à ceux qui souffrent de handicaps importants; les détenus en font en majorité partie. Ils doivent pouvoir bénéficier de ces mesures. Toute action entreprise en prison restera relativement inefficace si elle n'est pas soutenue par un relai extérieur, si elle ne bénéficie pas d'appuis solides permettant un travail de suite indispensable. Il ne convient pas de faire des détenus d'éternels assistés mais de les mettre en mesure de trouver dans la prison et à leur sortie des aides suffisamment stables et structurées pour les soutenir dans le réapprentissage de la liberté et des responsabilités.

C'est notre but mais c'est l'affaire de tous.

- - - -

NOTES DE REFLEXION ET DE SYNTHÈSE
ELABOREES PAR LES SOUS-DIRECTEURS
EN COURS DE SCOLARITE

- L'isolement social du chef d'établissement
- Les incidents d'ordre disciplinaire en milieu carcéral
- Le chef d'établissement : pouvoirs et relations
- Perspectives d'avenir du délinquant malade mental
- Les limites de la réinsertion en milieu carcéral
- La notion de dangerosité en milieu carcéral
- "A la recherche du temps pénitentiaire"
- L'expression collective des revendications dans le monde carcéral
- "Le surveillant-éducateur"
- Evasion et psychose de l'évasion
- L'opinion publique confrontée à la prison
- De l'infantilisation à l'autonomie des détenus : dans l'univers carcéral : facteur d'insertion et de réinsertion
- "L'ouverture" (intérieure, extérieure) des établissements pénitentiaires
- Le service central des transfèrements : bilan et perspectives
- Communication et information dans l'Administration Pénitentiaire
- Vers une participation de tous les personnels à la vie de l'établissement
- Le rôle d'une activité comme facteur d'autonomie et de réinsertion pour un individu incarcéré
- Le surveillant et la hiérarchie. L'équipe pénitentiaire : mythe ou réalité ?
- La formation professionnelle comme élément fondamental de resocialisation.