



# MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Délégation pour la Réalisation d'Établissements Pénitentiaires

F 18 B 10

ETUDE PRÉALABLE A L'ÉTUDE D'IMPACT SOCIO-ÉCONOMIQUE  
DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

---

## RAPPORT D'ÉTUDE



343.812  
ETU



MAI 1989

343.81  
FRA

## S O M M A I R E

---

PREAMBULE .....	1
AVANT-PROPOS .....	3
<b>CHAPITRE I : ANALYSE DU FONCTIONNEMENT DES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES EXISTANTS PAR RAPPORT AU ETABLISSEMENTS DU "PROGRAMME 13000" .....</b>	<b>5</b>
1. CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DES ETABLISSEMENTS DU PROGRAMME 13000 .....	6
1.1 Caractéristiques du parc pénitentiaire : la diversité et la disparité du parc existant .....	6
1.2 Le Programme 13000 : la mise en oeuvre d'un "produit-type" .....	7
1.3 La gestion privée .....	8
2. LE PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE .....	9
2.1 Répartition des effectifs .....	9
2.2 Effectif prévisionnel des établissements pénitentiaires du Programme 13000 .....	10
2.3 Caractéristiques du personnel de surveillance .....	11
2.4 Les rémunérations .....	13
2.5 Répartition géographique du personnel de surveillance et mobilité de la population .....	14
2.6 Formation du personnel .....	18
3. IMPACTS DU PROGRAMME 13000 SUR LE PERSONNEL .....	21
3.1 La politique de recrutement en vue du Programme 13000 ..	21
3.2 Répartition des effectifs dans les établissements du Programme 13000 : trois scénarios d'affectation .....	22
3.3 Illustration des scénarios par l'analyse de trois établissements existants .....	24
3.4 Les besoins en logements des personnels du Programme 13000 .....	26
3.5 Autres comportements socio-culturels des personnels pénitentiaires .....	29
4. LA POPULATION PENALE .....	30
4.1 Données générales .....	30
4.2 Les activités des détenus .....	31
4.3 Mouvements des détenus .....	35
4.4 Les mouvements des familles de détenus .....	37
4.5 Autres types de peines que l'incarcération .....	39

5. LES IMPACTS ECONOMIQUES ET SOCIAUX DES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES .....	41
5.1 Les mesures d'accompagnement social .....	41
5.2 Les retombées sur la vie économique locale .....	42
5.3 Quelques contingences pratiques pour l'accueil d'un établissement pénitentiaire dans la ville .....	45
 <b>CHAPITRE II : LE CONTEXTE D'ACCUEIL DES ETABLISSEMENTS DU PROGRAMME 13000 .....</b>	 47
1. LES SITES D'ACCUEIL DES ETABLISSEMENTS DU PROGRAMME 13000 ..	48
1.1 Localisation : prédominance de l'Est de la France .....	48
1.2 Typologie des communes d'accueil : une majorité de villes moyennes .....	49
2. SYNTHÈSE DES INFORMATIONS RECUEILLIES AUPRES DES COMMUNES D'ACCUEIL .....	52
2.1 Accueil des personnels .....	52
2.2 Accueil des détenus et de leurs familles .....	54
2.3 Le contexte économique des communes d'accueil .....	56
 <b>CHAPITRE III : PROPOSITIONS D'ACTIONS ET DE RECOMMANDATIONS ...</b>	 57
1. LE LOGEMENT .....	59
1.1 Degré de priorité .....	59
1.2 Objectif .....	59
1.3 Moyens .....	59
2. ACCUEIL ET INSERTION DES PERSONNELS .....	63
2.1 Priorité .....	63
2.2 Objectifs .....	63
2.3 Moyens .....	64
3. LA DESSERTE DES NOUVEAUX ETABLISSEMENTS PAR LES TRANSPORTS EN COMMUN .....	66
3.1 Degré de priorité .....	66
3.2 Objectif .....	66
3.3 Moyens .....	66

4. LES SERVICES DE SECURITE .....	68
4.1 Degré de priorité .....	68
4.2 Objectif .....	68
4.3 Moyens .....	68
5. RAPPROCHEMENT ENTRE PRISON ET COLLECTIVITE LOCALE .....	72
5.1 Priorité .....	72
5.2 Objectifs .....	72
5.3 Moyens .....	72
6. TRAVAIL DES DETENUS .....	74
6.1 Priorité .....	74
6.2 Objectifs .....	74
6.3 Moyens .....	74
7. AUTRES POINTS .....	75

## PREAMBULE

La présente étude a pour objet d'identifier à l'intention des collectivités locales, les actions et les recommandations à mettre en oeuvre pour préparer dans les meilleures conditions, l'intégration des 25 établissements du Programme 13000, des personnels d'exploitation publics et privés et de la population pénale, dans le tissu économique et social local.

Dans l'exécution de cette enquête, pour laquelle un contrat d'études a été passé par le Ministère de la Justice, Délégation pour la réalisation d'établissements pénitentiaires, avec le bureau d'études CODRA, les objectifs suivants ont été poursuivis :

- appréhender au mieux le fonctionnement des établissements pénitentiaires existants (personnels, population pénale, gestion)
- confronter les caractéristiques de ces modes de fonctionnement avec ceux des établissements du Programme 13000
- identifier les spécificités des 25 sites d'accueil du Programme 13000.

Différents modes d'investigation ont alors été mis en oeuvre :

- entretiens approfondis avec différents responsables du Ministère de la Justice (Administration Pénitentiaire, Délégation pour la Réalisation d'Établissements Pénitentiaires, autorité judiciaire) et des groupements privés titulaires des marchés
- visites d'établissements existants et rencontres avec les élus locaux et techniciens concernés
- recueil d'informations sur les sites d'accueil des futurs établissements du Programme 13000 par questionnaires adressés aux collectivités locales
- entretiens et réunions sur le terrain dans certaines communes significatives
- exploitation des documents fournis par les différents interlocuteurs.

Cette étude a nécessité un travail important engagé depuis plus d'un an et rendu possible grâce à la collaboration active des élus locaux et des services extérieurs de l'Etat.

Les résultats de l'étude sont synthétisés dans le présent rapport qui, préalablement à sa diffusion officielle, aura été validé par les différentes parties concernées par le Programme 13000. Il va être complété prochainement par les résultats d'un vaste sondage lancé auprès des personnels de l'Administration Pénitentiaire (encadrement, surveillants, personnel administratif et socio-éducatif) portant sur leurs désirs de mutation dans les nouveaux établissements.

Les informations ainsi recueillies, qui seront d'une grande utilité tant pour l'Administration Centrale que pour ses différents partenaires locaux, contribueront à la définition d'une politique volontariste et concertée d'ancrage des établissements pénitentiaires du Programme 13000 dans leur environnement local.

Le délégué pour la réalisation  
d'établissements pénitentiaires



R. ELADARI

## AVANT-PROPOS

Le présent rapport comporte trois chapitres :

### **Chapitre I : Analyse du fonctionnement des établissements pénitentiaires existants**

Cette analyse a été conduite notamment au travers d'entretiens multiples avec des responsables des services centraux de l'Administration Pénitentiaire et des responsables d'établissements, ainsi qu'avec des élus, techniciens, responsables de services de l'Etat dans les sites d'accueil d'établissements pénitentiaires existants ; elle a permis de dresser les caractéristiques des futurs personnels des établissements nouveaux, pour identifier leurs besoins divers pour la bonne insertion dans la vie locale d'eux-mêmes et de leur famille.

Une approche similaire a été conduite pour la population de détenus et, en quelque sorte, pour les nouveaux établissements eux-mêmes.

### **Chapitre II : Analyse du contexte d'accueil des établissements du Programme 13000**

A partir de questionnaires adressés aux collectivités locales, et d'analyses/entretiens sur quelques sites nouveaux, il a été dressé un panorama des conditions d'accueil des nouveaux établissements, de leur personnel et de leur famille, et des détenus.

A l'évidence, ces conditions sont différentes lorsque le site d'accueil est situé dans des très petites villes, voire un village, ou lorsqu'il est situé dans une grande ville, une agglomération, ou plus encore lorsqu'il s'agit de la Région Parisienne.

### **Chapitre III : Propositions d'actions et de recommandations**

C'est, de fait, la confrontation des résultats des deux chapitres précédents. Cette confrontation permet de justifier une liste d'actions dûment hiérarchisées en fonction des situations locales constatées.

En tête de cette hiérarchie il apparaît :

- les actions à conduire sur le logement pour un nombre conséquent de sites avec des programmations prioritaires de logements sociaux PLA
- ensuite il faut souligner les actions pour l'accueil et l'insertion des personnels (activité des conjoints, participation à la vie locale pouvant pallier les difficultés liées au "déracinement", connaissance du fonctionnement des nouveaux établissements, ...)

- la desserte de certains établissements par les transports en commun, tant pour les personnels mais peut-être encore plus pour les familles des détenus, ou les détenus eux-mêmes lors de permission de sortir, est apparue comme un point important.

D'autres actions portent sur les services de sécurité, le rapprochement entre la prison et la vie collective locale, le travail des détenus, la scolarisation des enfants des personnels, ...

**Un rapport annexe, intitulé "Fiches de sites"** reprend de façon plus détaillée et plus spécifique, pour chacun des territoires d'accueil des nouveaux établissements, d'une part le contexte socio-économique, d'autre part les actions en cours de mise en oeuvre, ou devant être mises en oeuvre.

CHAPITRE I

ANALYSE DU FONCTIONNEMENT DES ETABLISSEMENTS  
PENITENTIAIRES EXISTANTS PAR RAPPORT AUX  
ETABLISSEMENTS DU "PROGRAMME 13000"

## 1. CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DES ETABLISSEMENTS DU PROGRAMME 13000

### 1.1. CARACTERISTIQUES DU PARC PENITENTIAIRE : LA DIVERSITE ET LA DISPARITE DU PARC EXISTANT

Au 1er janvier 1987, la capacité totale du parc pénitentiaire français était de 32 500 places ; on peut l'évaluer à 35 000 aujourd'hui dans les Maisons d'Arrêt et les établissements pour peines.

Rappel des distinctions entre établissements :

Les Maisons d'Arrêt accueillent les prévenus, les condamnés en instance d'affectation et les condamnés à des peines courtes (inférieures à 2 ans).

Les Centres de Détention accueillent les condamnés dont le reliquat de peine est supérieur à 2 ans et comportent un régime principalement orienté vers la resocialisation.

Les Centres de Détention Régionaux reçoivent des condamnés dont le reliquat de peine est inférieur à 3 ans et dont l'affectation relève concurremment de l'Administration Centrale et de la Direction Régionale.

Les Maisons Centrales accueillent les condamnés à des peines supérieures à 10 ans.

Les 13 000 places qui vont être ouvertes entre décembre 1989 et le premier semestre 1991 vont se répartir entre 7 Maisons d'Arrêt, 11 Centres de Détention et 1 Maison Centrale, 6 Centres Pénitentiaires (regroupant Centre de Détention et Maison d'Arrêt), soit 25 établissements. On aura, dans ce cadre, 5 300 places de prévenus (4 200 en Maison d'Arrêt et 1 100 en Centre Pénitentiaire) et 7 550 places de condamnés.

**Les 35 000 places actuelles se répartissent sur environ 180 établissements dont la caractéristique principale est la diversité et la disparité.** Ce parc ne compte qu'environ 38 établissements pour peines contre 147 Maisons d'Arrêt. Ces Maisons d'Arrêt sont, le plus souvent, de petits établissements, jouxtant un Palais de Justice et fonctionnant avec une vingtaine d'agents.

**Les établissements pénitentiaires sont anciens et vétustes :** l'ensemble du parc est soumis depuis plusieurs années à un programme de renouvellement et de réhabilitation. Mais les réalisations les plus récentes sont des créations (Maison Centrale de Lannemezan ouverte en octobre 1987,

Centre de Détention du Val-de-Reuil ouvert fin 1988) ou des établissements de remplacement (Maison d'Arrêt de Perpignan ouverte en septembre 1987, Maison d'Arrêt de Strasbourg ouverte en septembre 1988).

**Du fait de leur caractère ancien, vétuste, voire insalubre, ces établissements sont inadaptés aux politiques actuelles de réinsertion des détenus.** En effet, on intègre à présent de grandes surfaces d'ateliers pour le travail des détenus ; des salles polyvalentes pour les activités culturelles ; des terrains de sport ...

**En outre, et c'est là un des principaux constats qui a prévalu à la programmation de 13 000 places, le parc pénitentiaire est surpeuplé.** Cette surpopulation concerne essentiellement les Maisons d'Arrêt qui affichent, dans certaines régions pénitentiaires, des taux d'occupation de l'ordre de 170 %, voire 190 %. En revanche, le taux d'occupation des établissements pour peines ne dépasse que de 3 points les 100 %.

La programmation de 25 nouveaux établissements, dont 11 seront des Centres de Détention et 7 des Centres de Détention mixtes, a pour principal objectif de "désengorger" les Maisons d'Arrêt encombrées. Ce programme participe également de l'effort de modernisation du service public pénitentiaire.

## 1.2. LE PROGRAMME 13000 : LA MISE EN OEUVRE D'UN "PRODUIT-TYPE"

En regard de la disparité des établissements pénitentiaires actuels, ceux du Programme 13000 sont homogènes et constituent un "produit-type".

Sont engagés, dans ce programme de constructions, quatre groupements organisés autour d'entreprises nationales du Bâtiment et des Travaux Publics (GTM-Entrepose, SPIE Batignolles, Fougerolle, Dumez). Chacun a conçu un établissement-type avec des nuances selon les attributions juridiques : Maisons d'Arrêt 600 places, Centres de Détention 600 places et 400 places.

Pour ces nouvelles prisons, la conception et la gestion ont été définies dès avant la réalisation, ce qui permet de réaliser une économie d'échelle non négligeable.

Il n'y a aujourd'hui que peu d'exemples d'établissements pénitentiaires de capacité et de conception semblables. S'en rapproche le Centre Pénitentiaire de Perpignan : il comporte 750 places (300 en Maison d'Arrêt hommes, 50 en Maison d'Arrêt femmes et 400 en Centre de Détention). Cet établissement fonctionne avec 188 surveillants et 16 surveillantes,

8 gradés, 9 travailleurs sociaux, 9 personnels techniques, 25 personnes pour le service administratif et 3 à la Direction. L'équipe médicale est composée de 5 personnes. Soit un effectif global de 263 personnes.

### 1.3. LA GESTION PRIVEE

Les nouvelles prisons sont caractérisées par une double gestion partagée entre le public (Administration Pénitentiaire) et le secteur privé (groupements d'entreprises signataires des marchés d'exploitation).

- L'administration assure les fonctions de direction, de surveillance, de greffe, d'administration et de réinsertion sociale.
- Le groupement privé prend en charge les fonctions d'hôtellerie/restauration, cantine (coopérative d'achat des détenus), blanchisserie/entretien, maintenance des matériels, transport, formation professionnelle et travail pénitentiaire, et fonction médicale.

Actuellement, l'ensemble des fonctions incombant à la bonne marche d'un établissement sont assurées par des agents du Ministère de la Justice - Administration Pénitentiaire principalement -, à l'exception de quelques vacations concernant la fonction médicale, ou de détachement d'enseignants du Ministère de l'Education Nationale.

Quand il n'y a pas de personnel spécialement recruté pour un poste particulier, on fait appel à du personnel de surveillance pas toujours approprié. La cuisine, par exemple, peut être assurée par un surveillant ayant, le cas échéant, suivi un stage de cuisinier.

Dans les futurs établissements, les fonctions exécutées par le privé feront appel à des professionnels théoriquement plus spécialisés. Chaque tâche exécutée par le privé fera l'objet d'une comptabilité analytique très détaillée, permettant notamment un suivi rigoureux, pour les partis concernés, des engagements contractuels de départ. La comptabilité analytique est un des outils de base de la gestion de toute activité du secteur privé.

Les modalités de mise en oeuvre de cette double gestion sont encore mal connues, aussi nous ne développerons pas plus avant cet aspect du problème.

**En résumé, la construction de 25 nouveaux établissements pénitentiaires, d'un modèle homogène et parfaitement défini, va moderniser et bouleverser le parc pénitentiaire.**

## 2. LE PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

### 2.1. REPARTITION DES EFFECTIFS

- **L'essentiel de l'effectif d'un établissement pénitentiaire est composé par le personnel de surveillance** dont la fonction est d'assurer la garde et la réinsertion des personnes confiées à l'Administration Pénitentiaire

La population totale des surveillants de l'Administration Pénitentiaire est de 14 500 personnes environ dont 13,5 % sont des femmes, 12 % en cours de formation (élèves et stagiaires) et 13 % sont gradés. Les promotions sont de deux ordres : celles liées à l'ancienneté qui recouvrent une dizaine d'échelons ; celles accessibles par concours interne et qui ouvrent aux fonctions de : premier surveillant, surveillant-chef et chef de Maison d'Arrêt.

- **Le reste de l'effectif d'un établissement pénitentiaire est composé du personnel de direction, du personnel administratif et des personnels socio-éducatif et technique**

Les agents administratifs se répartissent selon les catégories A, B et C de la fonction publique : attachés d'intendance, secrétaire d'administration et d'intendance, commis, agents techniques de bureau.

Le personnel socio-éducatif est composé d'éducateurs issus de l'Administration Pénitentiaire, encadrés par des chefs de services éducatifs, et d'assistants sociaux gérés par la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement. Ils sont au nombre de 800 et représentent une population autonome et spécifique en regard des éducateurs spécialisés diplômés d'État.

Les personnels techniques sont des professionnels affectés dans les prisons à des postes de formation professionnelle ou de responsabilité d'un service d'entretien.

Les directeurs et sous-directeurs de l'Administration Pénitentiaire forment un corps d'environ 220 personnes. Ils assurent l'ensemble de la fonction de direction d'un établissement pénitentiaire et peuvent également exercer la responsabilité d'une direction régionale.

2.2. EFFECTIF PREVISIONNEL DES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES DU PRO-GRAMME 13000

Les prévisions établies par l'Administration Pénitentiaire concernant les effectifs des nouvelles prisons laissent apparaître une diminution du nombre de surveillants par rapport aux établissements actuels.

Pour le personnel pénitentiaire, les effectifs théoriques se répartissent comme suit (à quelques unités près selon les modes spécifiques de fonctionnement de chaque établissement) :

	CD 400	CD 600	CP 400	CP 600	MA 600
surveillants	110	130	121	135	155
premiers surveillants	13	14	13	15	20
surveillants-chefs	5	6	5	6	7
directeur	1	1	1	1	1
sous-directeurs	1	1	2	2	2
administratifs	14	17	14	17	21
personnels socio-éducatifs	4	6	4	6	6
Total	138	175	160	182	212

L'effectif prévisionnel moyen de personnel de surveillance (tous grades confondus) est de 168 personnes (calculé en divisant le total des postes à pourvoir par le nombre d'établissements).

A côté de ces agents va cohabiter un personnel privé de l'ordre d'une trentaine de personnes :

- agents de restaurations collectives
- chauffeurs
- spécialistes de maintenance
- encadrement
- secrétariat
- comptabilité.

L'équipe médicale sera recrutée par le gestionnaire privé. Actuellement, cette équipe est composée de fonctionnaires (infirmières, ...) et de vacataires agréés par le Ministère de la Justice. Les vacations de médecins, dentistes, spécialistes, devront vraisemblablement être soumises à agrément de l'Administration. Cette équipe médicale sera plus ou moins importante selon que l'établissement est une Maison d'Arrêt ou un Centre de Détention.

Le recrutement de ce personnel privé sera assuré par les groupements qui affirment leur volonté de rechercher sur place les profils dont ils auront besoin. Priorité sera donc donnée pour favoriser l'emploi local dans la mesure où il y a adéquation entre l'offre et la demande dans le bassin d'emploi concerné.

**Dans l'état actuel de la mise au point des marchés de fonctionnement privés et des indications fournies par le Ministère, ces données doivent être entendues comme prévisionnelles et non définitives.**

### 2.3. CARACTERISTIQUES DU PERSONNEL DE SURVEILLANCE

#### • Un âge médian de 37 ans

Les surveillants de l'Administration Pénitentiaire sont, pour 41 % d'entre eux, âgés de 30 à 39 ans, 25 % ont moins de 30 ans. Les personnels gradés se situent en majorité dans la tranche d'âge supérieure : 40 à 49 ans. L'âge médian pour l'ensemble du corps est de 37 ans.

Ces chiffres s'entendent pour la population nationale actuelle des surveillants de prisons : ils seront notablement modifiés par les prochains recrutements de personnels qui concerneront des classes d'âge inférieures à 30 ans. Par ailleurs, des disparités apparaissent selon les établissements quant à la pyramide des âges. Ainsi les grands établissements peu revendiqués de la Région Parisienne ont une population de surveillants beaucoup plus jeune que certains petits établissements de province, où les surveillants sont bien "ancrés".

#### • L'ancienneté moyenne dans la profession est de l'ordre de 6 à 12 ans

L'ancienneté se mesure selon une grille de 10 échelons ; la progression à l'échelon supérieur s'effectuant tous les deux ans. L'ancienneté moyenne dans la profession est comprise entre 6 et 12 ans, ce qui correspond aux échelons 4 et 5. Elle est également en rapport avec l'âge de la population, ce sont 58 % des 30-39 ans (classe d'âge la plus importante) qui ont entre 6 et 12 ans d'ancienneté.

Actuellement on compte 12 % des surveillants ayant moins de 12 mois d'ancienneté, phénomène qui risque de s'accroître si l'on procède à des recrutements massifs.

Les départs en retraite s'effectuent en règle générale à l'âge de 55 ans, ce qui explique le taux relativement faible de surveillants de plus de 50 ans : 8,7 % de la population globale.

- La situation familiale des surveillants est mal connue ; seul le nombre d'enfants est bien recensé, il est relativement faible

Ainsi, 42 % des agents n'ont pas d'enfant (82 % des agents débutants sont dans ce cas). De manière générale, ce corps ne constitue pas de familles nombreuses : seulement 17 % ont trois enfants ou plus, 22,5 % deux enfants et 18 %, un enfant.

Répartition du nombre d'enfants (en %) par grade du personnel de surveillance

Nb d'enf. Grade du pers.	Nb d'enf.									Total
	0	1	2	3	4	5	6	7	8 et +	
Surveillants stagiaires	82,6	8,3	5,6	2,6	0,3	0,6	-	-	-	100
Surveillants	34,3	23,0	25,5	13,3	3,1	0,6	0,15	0,05	-	100
Surveillants principaux	46,5	14,0	21,2	13,1	3,8	1,0	0,25	0,10	0,05	100
1er surveillants	29,7	19,1	29,5	16,7	3,7	1,0	0,15	0,15	-	100
Surveillants chefs	38,4	18,6	20,4	17,8	4,0	0,8	-	-	-	100
Chefs de M.A	31,0	24,8	27,4	12,4	3,5	0,9	-	-	-	100
Total personnel	42,3	18,2	22,5	12,8	3,2	0,8	0,13	0,07	(0,007)	100

- Cette photographie va se trouver modifiée par les recrutements importants de surveillants que va occasionner la mise en oeuvre du Programme 13000. Il est probable que ces recrutements vont modifier la composition familiale en réduisant le nombre d'enfants (conséquence du rajeunissement de ces effectifs), cf. paragraphe 2.6.3 ci-après.

#### 2.4. LES REMUNERATIONS

**La rémunération des surveillants est composée d'un salaire fixe et de primes.**

Les exemples suivants donnent des indications de revenus (salaires nets + indemnités) selon l'ancienneté dans la profession.

- Un surveillant stagiaire, débutant dans la fonction, gagne environ 6 400 F par mois (6 600 F en Région Parisienne)
- Au premier échelon (après 1 an et pendant 3 ans), il perçoit environ 6 500 F par mois (6 700 F en Région Parisienne)
- Au deuxième échelon, sa rémunération est de l'ordre de 6 800 F mensuels (7 000 F en Région Parisienne)
- Après 10 ans d'ancienneté, au cinquième échelon, un surveillant a un revenu de l'ordre de 8 200 F par mois (8 400 F en Région Parisienne)
- En fin de carrière, il est d'environ 9 500 F (9 800 F en Région Parisienne)
- Au grade de premier surveillant (atteint au bout de 6 à 8 ans de service) le salaire net plus les primes procurent un revenu d'environ 8 500 F par mois (8 750 F en Région Parisienne)
- Les surveillants-chefs (après 8 ou 10 ans de vie professionnelle) gagnent environ 9 450 F par mois (9 700 F en Région Parisienne).

A ces chiffres, il convient de rajouter un supplément familial, variant suivant le nombre d'enfants.

De nouveaux accords ont été signés entre les représentants de la profession et les Pouvoirs Publics qui prévoit des augmentations de l'ordre de 2 %. De même, les rémunérations des agents administratifs vont être sensiblement revalorisées.

Au-delà de toute considération syndicale, il va de soi que ces revenus permettent un meilleur niveau de vie dans une petite ville de province que dans une grosse agglomération et, a fortiori, en banlieue parisienne où les dépenses de logement, de transport ... sont beaucoup plus élevées.

## 2.5. REPARTITION GEOGRAPHIQUE DU PERSONNEL DE SURVEILLANCE ET MOBILITE DE LA POPULATION

### 2.5.1 Répartition des effectifs

**La répartition du personnel de surveillance sur l'ensemble du pays est inégale selon les régions, elle n'est pas proportionnelle à la population.**

Cette disparité est en partie liée à la composition du parc d'établissements pénitentiaires. On y trouve, en effet, une majorité de petites Maisons d'Arrêt employant une vingtaine d'agents, puis des établissements dont l'effectif est égal ou supérieur à 100 surveillants qui sont au nombre d'une trentaine et géographiquement moins bien répartis.

La construction de 25 prisons, employant 120 à 140 agents, va modifier très sensiblement le paysage des effectifs pénitentiaires.

**Actuellement, c'est la Région Parisienne - Ile-de-France qui concentre le plus fort taux de surveillants : 20,5 % de l'ensemble du corps.** Cette région compte le plus gros établissement, le Centre Pénitentiaire de Fleury-Mérogis, ainsi que quelques autres de grande importance.

Viennent ensuite les régions PACA et Lorraine :

- Dans la Région PACA on retrouve 9,1 % de la population pénitentiaire, avec en particulier le fort effectif de la Maison d'Arrêt de Marseille.
- La Région Lorraine est très pourvue en établissements pénitentiaires, en regard de la densité de sa population et de sa superficie. 8,9 % des surveillants y sont affectés.

Dans sept autres régions, les taux d'affectation du corps des surveillants sont de l'ordre de 5 %. Il s'agit de l'Aquitaine, l'Alsace, la Bretagne (avec un fort taux de personnel féminin), le Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Nord - Pas-de-Calais et la Région Rhône-Alpes.

### 2.5.2 Mobilité de la population

Le personnel de surveillance est assez peu mobile : un de ses principaux soucis est de regagner sa région d'origine pour s'y installer définitivement.

La caractéristique majeure du concours de recrutement est la règle d'affectation nationale. A l'issue de la formation, seuls les premiers de la liste peuvent choisir leur établissement. Les mutations sont ensuite accordées sur demande de l'intéressé, dans la limite des places disponibles sur le site choisi, ou lors d'une promotion. Pour en faire la demande il faut impérativement être dans la fonction ou le poste depuis au moins trois ans.

L'Administration Centrale instruit les demandes de mutation une fois par an. Elle satisfait systématiquement toutes les demandes pour tel ou tel établissement en fonction des places disponibles, en donnant priorité au personnel ancien.

Pour l'année 1988, le total des demandes de mutation s'élève à 1 777, soit 12,2 % de la population totale. Parmi ces demandes, 19,8 % concernent un déplacement interne à la Région.

Le tableau suivant rend compte, par région administrative, des pourcentages de demandes de mutation HORS et VERS la Région concernée. Il permettra une projection des demandes d'affectation dans les établissements du Programme 13000.

**Comparaisons par régions des demandes de mutation avec les effectifs existants  
et avec les créations de postes issues du Programme 13000**

Régions	Répartition des effectifs actuels de surveillants par régions  (en %)	Analyse des demandes de mutation émises au début de 1988			Répartition des effectifs prévisionnels par régions du Programme 15000	
		Répartition par région <b>d'origine</b> des demandes de mutation (1er choix)  (en %)	Répartition par région <b>de destination</b> des demandes de mutation  (en %)	Répartition par région des demandes de mutation interne à la région (en %)	Total	%
Alsace	4,8	1,8	1,2	<b>5,9</b>	-	
Aquitaine	5,3	1,4	<b>7,1</b>	3,1	108	3,4
Auvergne	2,7	1,7	2,8	<b>12,3</b>	-	
Basse-Normandie	2,4	1,5	1,2	0,3	137	4,1
Bourgogne	1,8	1,0	0,6	-	267	8,1
Bretagne	5,3	1,4	<b>4,9</b>	3,4	-	
Centre	3,7	<b>4,4</b>	0,8	1,7	261	8,0
Champagne-Ardenne	3,2	1,2	1,5	1,1	128	3,9
Corse	0,8	0,2	1,3	2,8	-	
Franche-Comté	1,4	0,3	1,4	1,7	-	
Haute-Normandie	0,8	2,3	0,8	2,8	-	
Ile-de-France	<b>20,7</b>	<b>60,7</b>	<b>0,1</b>	4,2	448	13,6
Languedoc-Roussillon	4,4	0,5	<b>19,4</b>	<b>6,8</b>	138	4,1
Limousin	0,5	0,1	1,4	-	130	3,9
Lorraine	9,0	1,6	2,7	<b>6,8</b>	109	3,4
Midi-Pyrénées	4,6	1,2	<b>6,5</b>	4,5	-	
Nord - Pas-de-Calais	5,6	0,6	<b>19,3</b>	<b>13,7</b>	384	11,7
Pays de Loire	2,6	0,8	<b>4,9</b>	0,6	-	
Picardie	3,0	2,7	2,2	0,8	111	3,4
Poitou-Charentes	2,5	0,4	<b>4,1</b>	3,7	-	
PACA	9,2	<b>7,8</b>	2,6	<b>11,4</b>	709	21,4
Rhône-Alpes	5,7	<b>6,4</b>	1,3	<b>7,9</b>	362	11,0
DOM-TOM	non communiqué	0	<b>11,9</b>	4,5	-	
	100 % (10 888)	100 % (1 424)	100 % (1 424)	100 % (353)	3 292	100 %

**Remarque :** Le tableau n'est pas d'une parfaite rigueur, car les effectifs sont ceux des surveillants non gradés en poste en établissement pénitentiaire, alors que les demandes de mutation portent sur l'ensemble du corps des surveillants. Cela ne modifie pas toutefois les hiérarchisations qui apparaissent dans ce tableau.

(En caractères gras, les chiffres les plus significatifs).

La lecture du tableau ci-dessus met en évidence les régions dont les surveillants demandent à partir et celles où ils veulent aller. Ces indications permettront de dégager un certain nombre de conclusions concernant l'implantation des établissements du Programme 13000.

● **"Les Régions délaissées"**

La moins populaire de toutes est la Région Parisienne. En effet, l'Ile-de France regroupe 60,7 % des demandes totales de mutations, ce qui confirme les observations de certains responsables de l'Administration Pénitentiaire. Les 448 postes qui seront créés dans le cadre du Programme 13000 seront difficiles à pourvoir par des volontaires. On peut supposer que les effectifs des nouveaux établissements seront composés pour majorité de personnel stagiaire en début de carrière et nommés d'office.

La Région Provence-Alpes-Côte d'Azur fait également partie de celles d'où émane une forte demande de départ : 7,8 % de l'ensemble des demandes.

Cependant, elle présente également un fort taux de déplacement interne (11,4 %). La surpopulation pénale et la mauvaise réputation de certains établissements du Sud expliqueraient ce phénomène : les surveillants demanderaient leur mutation pour des raisons de mauvaises conditions de travail.

C'est dans cette Région (en particulier dans le département des Bouches-du-Rhône) que l'on va créer le plus grand nombre de postes : 21,4 % de l'ensemble des créations. Il faudra compter avec les attraits du Sud pour composer les effectifs de ces nouveaux établissements.

Les Régions Rhône-Alpes et Centre sont également peu attractives avec respectivement 6,4 % et 4,4 % des demandes de mutation.

Ces deux Régions se verront créditer respectivement de 11 % et 8 % de l'ensemble des créations de postes pour lesquelles il sera difficile d'évaluer les profils.

● **"Les Régions accueillantes"**

Les deux Régions les plus demandées sont le Nord - Pas-de-Calais et le Languedoc-Roussillon (19 % des demandes de mutation).

Un grand nombre de surveillants sont originaires du Nord de la France et souhaitent retourner sur leur terre natale. Les 384 postes qui s'ouvriront dans cette Région seront vraisemblablement pourvus par des volontaires : surveillants déjà en poste.

Dans le Languedoc-Roussillon, en revanche, un seul établissement va ouvrir (138 places) qui ne pourra satisfaire toutes les demandes vers cette Région. On peut supposer que le trop plein de demandes de mutation pour le Languedoc-Roussillon comblera une partie du déficit sur la Région PACA (le département des Bouches-du-Rhône étant limitrophe).

- **Les surveillants d'Outre-Mer ne sont pas favorisés par ce Programme :** alors que 11,9 % des demandes concernent les DOM-TOM, aucune ouverture d'établissement n'est prévue dans le Programme 13000 (un Centre Pénitentiaire au Port, Réunion, a été récemment ouvert).
- **La Région Aquitaine est également très demandée,** ce qui laisse augurer de toutes les facilités pour composer l'effectif de l'établissement pénitentiaire qui va s'y implanter.
- **En revanche, les quatre autres Régions qui font l'objet d'un taux important de demandes ne sont pas concernées par le Programme 13000.** Il s'agit de Midi-Pyrénées et de l'Ouest de la France : Bretagne, Pays de Loire et Poitou-Charentes.

Pour les autres lieux d'implantation des établissements du Programme 13000, qui se situent hors des plus gros pôles d'attraction ou de défection, on peut envisager des scénarios mitigés. Les scénarios de composition des effectifs des nouveaux établissements, en regard des chiffres dont nous disposons sur le personnel en place, seront développés dans le paragraphe 3 (pages 18 et suivantes).

## 2.6. FORMATION DU PERSONNEL

### 2.6.1 Recrutement et formation des personnels de surveillance

- **Le recrutement des personnels de surveillance, comme de toutes les autres catégories de personnels de l'Administration Pénitentiaire, s'effectue sur concours national.**

Les candidats aux fonctions de surveillant doivent répondre à un certain nombre de critères (âge, taille, acuité visuelle, ...) et avoir un niveau de formation égal à celui du BEPC. Il comprend des épreuves écrites (questionnaires à choix multiples, rédaction et exercices de mathématiques) et des épreuves physiques obligatoires. La sélection est complétée par des examens médical et psychologique.

- Ce concours est ouvert aux hommes comme aux femmes, en fonction des besoins exprimés lors de l'ouverture du concours.

- La formation se déroule sur 5 mois, répartis comme suit : 10 semaines dans un établissement pénitentiaire, 9 semaines de formation théorique à l'ENAP (Ecole Nationale de l'Administration Pénitentiaire). A la suite de cette scolarité, l'élève surveillant est affecté en tant que stagiaire dans un établissement pour une période probatoire d'un an, à l'issue de laquelle il est titularisé.
- Des examens professionnels, organisés dans le cadre de la promotion interne, donnent accès au grade de premier surveillant. Des concours internes permettent de passer dans les catégories supérieures B et A. Par ailleurs, un avancement au choix par voie d'inscription sur une liste d'aptitude permet l'accès au grade de sous-directeur dans la limite du sixième des postes pourvus par concours.

#### 2.6.2 Recrutement et formation des personnels de direction et des éducateurs

- Les élèves sous-directeurs de l'Administration Pénitentiaire sont obligatoirement titulaires d'une licence. Ils suivent une formation d'un an à l'ENAP, puis un stage de durée égale dans un établissement avant leur titularisation.

C'est une profession relativement récente : l'organisation d'une formation spécifique pour cette fonction date de 1975. Auparavant, on y accédait essentiellement par promotion interne. Ce corps est composé en majorité de juristes, il se féminise (38 % de femmes dans la dernière promotion) mais reste mal connu et connaît des difficultés de recrutement.

- Les élèves éducateurs de l'Administration Pénitentiaire sont recrutés sur concours. Ils doivent être titulaires du baccalauréat. Leur formation s'étend sur vingt quatre mois ; elle comprend une première année passée en qualité d'élève, suivie d'une seconde année en qualité de stagiaire.

#### 2.6.3 Données générales concernant les élèves-surveillants

De l'analyse des données concernant les quatre promotions de l'année 1988 découlent les caractéristiques suivantes :

- **Les futurs surveillants sont majoritairement masculins** dans la mesure où leur recrutement est proportionnel à la répartition, au plan national, des établissements ou quartiers de détention réservés aux détenus hommes ou femmes. On compte actuellement 5,5 % de femmes.

- **Il s'agit d'une population jeune** : 82 % ont moins de 30 ans dont 56 % moins de 25 ans. D'autre part, **68 % d'entre eux sont célibataires.**
- **Actuellement les élèves-surveillants sont essentiellement originaires du Nord de la France.** Les Régions les plus représentées sont le Nord - Pas-de-Calais, la Picardie, l'Alsace et la Lorraine, ainsi que les Régions de l'Ouest : Bretagne, Pays de la Loire. Ce phénomène est corollaire d'un fort taux de chômage dans les bassins miniers et sidérurgiques que les jeunes quittent pour un emploi dans la fonction publique. Les Régions du Sud-Ouest, traditionnellement pourvoyeuses de fonctionnaires, fournissent environ un quart de cette population.
- **Les niveaux de formation des candidats au concours augmentent tandis qu'apparaissent des disparités importantes dans les profils.** Ainsi, 17 % des élèves sont titulaires du baccalauréat ou d'un diplôme équivalent voire supérieur. Cependant, 45 % ont un niveau de formation inférieur ou égal au BEPC. On se trouve en présence d'un corps de surveillants qui tend vers l'hétérogénéité, sans qu'il soit possible de vérifier si cette tendance va se confirmer.
- L'augmentation du niveau de formation est un phénomène observé dans nombre de corps de la fonction publique, explicable par l'accroissement du chômage. A cet égard, il est intéressant de noter que 40 % des élèves-surveillants étaient auparavant au chômage et sont amenés à changer de métier pour trouver un emploi stable.

Cette évolution est également due à l'accroissement des candidatures : en 1988, pour 500 places, l'Administration a reçu 13 000 demandes, explicable par l'accroissement du chômage ainsi que par l'augmentation générale du niveau d'instruction.

### 3. IMPACTS DU PROGRAMME 13000 SUR LE PERSONNEL

#### 3.1. LA POLITIQUE DE RECRUTEMENT EN VUE DU PROGRAMME 13000

**Cette politique n'est pas encore arrêtée.**

Les postes qui vont être ouverts par la création de 25 établissements seront pourvus de deux manières :

- affectation de surveillants-stagiaires à l'issue de leur formation
- satisfaction des demandes de mutation pour ces établissements.

La création massive d'emplois qu'engendre la mise en oeuvre du Programme 13000 est une première dans l'histoire de cette Administration. Elle va occasionner la mise en place de plusieurs concours de recrutement.

Une des questions qui se pose aujourd'hui à l'Administration Pénitentiaire est celle de l'opportunité de l'organisation de concours régionalisés.

Les règles d'affectation des personnels de surveillance donnent la priorité au personnel en place : on satisfait toutes les demandes de mutation pour tel établissement. S'il y a plus de demandes que de postes à pourvoir, un tri est effectué, selon des barèmes appropriés. S'il reste des postes vacants, on y nomme d'office de nouveaux surveillants.

Avec ce système, on s'aperçoit que certaines Régions sont désertées alors que d'autres sont très demandées (voir tableau). Avec un système où le recrutement serait régionalisé ou national en vue d'une affectation régionalisée, on améliorerait la gestion des ressources humaines.

En outre, l'Administration souhaite recevoir un très grand nombre d'inscriptions pour un nombre plus important de postes à pourvoir, ceci afin de maintenir le niveau de recrutement des dernières promotions.

- **Remarque** : il n'est pas intégré dans cette réflexion l'éventualité de la fermeture de certains établissements anciens, et la mutation forcée des personnels. (Seule l'ouverture de Villeneuve-les-Maguelonne devrait être accompagnée - à notre connaissance - de la fermeture de la Maison d'Arrêt de Montpellier, et par conséquent du transfert du personnel de l'ancien vers le nouvel établissement).

### 3.2. REPARTITION DES EFFECTIFS DANS LES ETABLISSEMENTS DU PROGRAMME 13000 : TROIS SCENARIOS D'AFFECTATION

#### 3.2.1 Définition des trois scénarios d'affectation

En l'absence de directives formelles concernant le recrutement des futurs personnels, et compte tenu des règles d'affectation et de mutation des pénitenciers, on ne peut, à l'heure actuelle, définir les profils de population de ces futurs établissements.

Cependant, il est possible, en regard des informations dont nous disposons, d'établir trois scénarios d'affectation des personnels selon les établissements. Ces projections permettront aux collectivités locales d'anticiper sur la politique de logement et d'accueil de ces personnels.

#### ● Scénario 0

**L'établissement nouveau est rempli en totalité par des personnels issus du corps existant.**

On retrouve par conséquent, dans ce scénario, une population identique (toutes choses égales par ailleurs) à la population actuelle.

- MOYENNE D'AGE : 37 ans
- ANCIENNETE : 9 ans
- NIVEAU DE SALAIRE ANNUEL MOYEN : 100 000 F
- NOMBRE MOYEN D'ENFANTS PAR SALARIE : 1,3

#### ● Scénario 1

**Une majorité du personnel, environ 70 %, est du personnel nouvellement (ou très récemment) recruté.**

La population est plus largement celle décrite dans le paragraphe 2.6 ci-dessus - personnel en formation.

Le mélange des deux catégories de population (stagiaires et anciens) définit le profil suivant :

- MOYENNE D'AGE : 29 ans
- NIVEAU DE SALAIRE ANNUEL MOYEN : 84 000 F
- NOMBRE DE CELIBATAIRES : 50 %
- NOMBRE D'ENFANTS PAR SALARIE : 0,6

● Scénario 2

**Le personnel de l'établissement nouveau est partagé pour moitié entre la population du corps actuel et la population en cours de formation.**

On obtient un effectif dont les caractéristiques sont les suivantes :

- MOYENNE D'AGE : 31 ans
- NIVEAU DE SALAIRE ANNUEL MOYEN : 88 400 F
- NOMBRE DE CELIBATAIRES : 20 %
- NOMBRE D'ENFANTS PAR SALARIE : 0,8

**3.2.2 Projection de ces scénarios sur les futurs établissements**

La projection de ces scénarios d'affectation sur les futurs établissements va permettre de définir, en fonction des données sur la mobilité des personnels (§ 2.5.2 page 11), les trois grands types d'effectifs pénitentiaires. Les informations dont nous disposons, concernant le choix des régions de mutation, serviront de base à la prévision des profils de surveillants par site d'accueil.

● Scénario 0

Les demandes d'affectation pour la région sont, en proportion, supérieures aux effectifs en place : ce sont les régions les plus demandées par les surveillants.

Les établissements correspondant à ce scénario pourraient être : Neuvic (Aquitaine), Bapaume, Maubeuge, Longuenesse (Nord - Pas-de-Calais), Villeneuve-les-Maguelonne (Languedoc-Roussillon).

● Scénario 1

Les demandes d'affectation pour la région sont, en proportion, inférieures à ses effectifs.

Un grand nombre de régions où sont localisés les nouveaux établissements font l'objet d'une désaffectation des surveillants. Il s'agit des sites suivants :

- Région Parisienne : Nanterre, Osny, Villepinte
- Rhône-Alpes : Villefranche-sur-Saône, Saint-Quentin Fallavier, Aiton
- régions un peu en "marge" : Centre - Châteaudun, Châteauroux ; Basse-Normandie - Argentan ; Lorraine - Saint-Mihiel ; Bourgogne - Joux-la-Ville, Varennes-le-Grand ; Champagne-Ardenne - Villenauxe-la-Grande.
- PACA : Aix-en-Provence, Tarascon, Salon-de-Provence, Grasse, Arles

Cependant, ainsi que cela est indiqué page 13, l'importance des souhaits de départ de cette région serait due à la mauvaise image des prisons actuelles. Avec l'implantation d'établissements neufs et d'un nouveau type, ces sites basculeraient dans le scénario d'affectation n° 2, ci-après.

● Scénario 2

Les demandes de mutation pour la région sont proportionnelles aux effectifs en poste. Il s'agit des deux sites suivants : Limousin - Uzerche, et Picardie - Laon, auxquels on rajouterait les cinq villes de PACA.

L'analyse ci-dessus tend à montrer l'inéadéquation de localisation des nouveaux sites en regard des demandes d'affectation des agents en place ; elle révèle par conséquent la difficulté qu'il y aura à recruter le personnel pénitentiaire dans la plupart des nouveaux établissements.

3.3. ILLUSTRATION DES SCENARIOS PAR L'ANALYSE DE TROIS ETABLISSEMENTS EXISTANTS

**Nous disposons de la composition détaillée des effectifs de trois établissements situés dans trois régions où les demandes d'affectation sont très différentes ; ces exemples peuvent servir de référence aux scénarios ci-dessus.**

• **Perpignan**, Région Languedoc-Roussillon (forte demande d'affectation)

Perpignan est un Centre Pénitentiaire : Maison d'Arrêt 350 + Centre de Détention 405

La composition de l'effectif est la suivante :

2 surveillants-stagiaires, 90 surveillants, 96 surveillants principaux, 23 premiers surveillants et surveillants-chefs

Age	26-30	31-35	36-40	41-45	< 45	Total
Effectifs	11	65	57	38	40	211

Age médian : 37/38 ans

14 célibataires et 7 divorcés

15 femmes et 198 hommes

Etablissement ouvert au 4ème trimestre 1987.

• **Moulins/Yzeure**, Région Auvergne (demande d'affectation pour la Région en même proportion que les effectifs de la Région)

Yzeure est un Centre Pénitentiaire : Maison d'Arrêt 157/276, Maison Centrale 168

La composition de l'effectif est la suivante :

20 surveillants-stagiaires (\*), 122 surveillants, 26 surveillants principaux, 17 premiers surveillants, 6 surveillants-chefs

Age	> 25	26-30	31-35	36-40	41-45	< 45	Total
Effectifs	8	43	51	54	20	15	191

Age médian : environ 33/34 ans

39 célibataires, dont 38 parmi les surveillants et les stagiaires

3 divorcés

9 femmes et 182 hommes

27 surveillants, soit 22 % de l'effectif du grade, sont dans cet établissement depuis moins de 3 ans

8 gradés, soit 16 % de l'effectif gradé, sont dans cet établissement depuis moins de 3 ans

Etablissement achevé au 4ème trimestre 1984.

(\* ) Ils étaient 42 lors de la visite de l'établissement.

- **Bois d'Arcy**, Région Ile-de-France (la Région la plus "repoussoir" pour l'ensemble des agents)

Bois d'Arcy est une Maison d'Arrêt

La composition de l'effectif est la suivante :

61 surveillants-stagiaires, 145 surveillants, 16 surveillants principaux, 7 surveillants-chefs, 22 premiers surveillants

Age	>25	26-30	31-35	36-40	41-45	<45	Total
Effectifs	48	92	30	36	29	16	251

Age médian : environ 28 ans

**108 célibataires** dont 42 stagiaires et 63 surveillants

1 divorcé

3 femmes et 248 hommes

44 surveillants, soit 30 % de l'effectif du grade, sont dans cet établissement depuis moins de 3 ans

30 surveillants, soit 21 %, y sont depuis plus de 6 ans

5 gradés, soit 11 % de l'effectif gradé, sont dans cet établissement depuis moins de 3 ans

mais 28 gradés, soit 62 %, y sont depuis plus de 6 ans.

#### 3.4. LES BESOINS EN LOGEMENTS DES PERSONNELS DU PROGRAMME 13000

##### Rappels sur les comportements des personnels à l'égard du logement

Il s'agit d'éléments, d'informations, difficilement quantifiables, issus d'entretiens et de visites sur le terrain.

- **La revendication d'un habitat individuel pour nombre de familles "éta-blies"**

L'origine rurale, les temps de loisirs relativement importants, le goût de l'indépendance (cela se comprend quand on exerce un tel métier (!)), le refus du casernement, ... croisés avec des niveaux de revenus corrects - qui généralement ne permettent pas d'être éligible à l'APL (dans l'état actuel de la législation) - expliquent cette demande de logement individuel, parfois assez dispersé autour des sites des établissements pénitentiaires.

● **A contrario, pour les jeunes ménages le souhait d'habiter la ville**

Célibataires au début de leur carrière, presque nécessairement commencée en Région Parisienne, il est fréquent que les jeunes surveillants convolent en justes noces avec une jeune femme de la capitale ou de ses environs.

Quittant Paris et sa Région, les jeunes couples revendiquent souvent un habitat en ville moyenne, ville centre, où les emplois féminins sont présumés plus importants et où les services pour les jeunes enfants sont réputés exister (crèches, nourrices, ...).

Pour que la jeune femme "soit en ville", le mari accepte souvent de longs déplacements quotidiens vers son lieu de travail.

● **Le problème des célibataires**

Ils se satisfont parfois d'un habitat relativement précaire (il est relaté les logements en cellule à la Santé, en baraquement "Filliod" (1) à Fleury-Mérogis, ...) ou du moins non autonome (logement en foyer de jeunes travailleurs, en locaux communs aménagés sur le site de l'établissement, parfois en logements collectifs partagés, ...). Une fois leur service terminé, ils retournent en général dans leur famille.

● **Autres spécificités**

- Ceux qui ne font pas résider leur famille près du lieu de travail

Il y a, dans chaque établissement, un petit nombre de surveillants qui, suite à une mutation non désirée ou pour quelque raison familiale, préfèrent rester éloignés de leurs attaches familiales, en exploitant notamment les possibilités de regroupement de services. Ces quelques agents peuvent alors habiter l'hôtel ou des chambres chez l'habitant.

- Les couples d'agents

La plupart des postes administratifs sont pourvus par des femmes de surveillants. Il peut y avoir jusqu'à une dizaine de cas semblables par établissement, ce qui minimise d'autant la demande en logement.

- Les logements de fonction

L'ensemble du Programme prévoit 6 logements de fonction dits "pour nécessité de service" pour chaque établissement (il en existait fréquemment douze à seize pour les établissements de même importance de la génération précédente).

---

(1) Il s'agit de très anciens baraquements métalliques, de chantier ou de casernement.

- Accession à la propriété.

Les racines rurales, l'individualisme, les revenus relativement élevés des ménages se cumulent pour que les surveillants un peu plus âgés et ayant rejoint l'établissement de la région de leur souhait accèdent à la propriété. En cela, ils ne diffèrent guère du "Français moyen" ...

### Quelques réflexions concernant les besoins en logement

Pour aider les responsables locaux des sites d'accueil des nouveaux établissements à la programmation de logements, les points suivants sont à mettre en évidence - des éléments de programmation plus détaillés figurent dans le chapitre II ci-après.

- Le nombre de célibataires, dans les établissements qui risquent de s'inscrire dans le scénario n° 1 ci-dessus, pourrait aller jusqu'à 50 % des effectifs.

Il s'ensuit la nécessité de prévoir des structures d'accueil adaptées : petits appartements (studio/F1, F2), foyer, appartement partagé, ... -

- Le petit nombre d'enfants par ménage

Cette donnée induit la nécessité de prévoir des logements de dimensions raisonnables de types F3 ou F4.

- Le souhait d'habiter en maison individuelle, surtout dans les sites les moins urbains

Il serait erroné de programmer des logements collectifs en grand nombre mais de concevoir plutôt des lotissements.

- L'éparpillement des demandes de logement

Il convient d'élargir le périmètre du bassin d'habitat sur lequel des actions d'accueil doivent être conduites.

- La satisfaction de la demande dans les villes (celles qui accueillent des établissements ou les grandes villes proches des établissements)

par des logements de centre ville, de bonne qualité, dans un environnement valorisant et facilitant l'insertion.

- La nécessité de logements temporaires au moment du démarrage de l'établissement

Il pourrait être mis à la disposition des agents, des logements saisonniers de vacances, voire des caravanes dans des campings bien aménagés (à vérifier selon la saison ou les conditions climatiques).

### 3.5. AUTRES COMPORTEMENTS SOCIO-CULTURELS DES PERSONNELS PENITENTIAIRES

On peut évoquer, notamment, les points suivants :

- **L'emploi des conjointes de surveillants**

C'est un problème crucial. Les jeunes épouses (il y a certes beaucoup de célibataires parmi les surveillants) ou jeunes compagnes sont amenées à chercher du travail, suite à la mutation du surveillant.

C'est ainsi que, pour un établissement nouveau, plusieurs dizaines de femmes viennent sur le marché de l'emploi local.

C'est l'une des raisons principales pour laquelle les jeunes souhaitent autant que possible résider dans des grandes villes où les chances d'emploi féminin sont réputées plus importantes.

- **Le petit nombre d'enfants**

En le rapprochant de l'éparpillement du logement, cela minimise assez sensiblement les besoins de création de classes pour les communes d'accueil des nouveaux établissements.

- **L'intégration des surveillants dans la population locale**

Elle est, à l'évidence, plus difficile pour les jeunes surveillants, notamment les jeunes célibataires qui se retrouvent entre eux pour pratiquer des sports (c'est une catégorie de population assez sportive), pour leur loisirs, et pénètrent peu le milieu associatif local.

Les populations plus âgées semblent s'intégrer plus facilement, notamment, comme cela est fréquent, par le biais des enfants.

#### 4. LA POPULATION PENALE

##### 4.1. DONNEES GENERALES

(Sources : "Le rapport général sur l'exercice 1987", il s'agit donc principalement de statistiques au **1er janvier 1988**).

**Depuis quelques années, la population pénale a tendance à croître, alors que le nombre de places dans les prisons reste insuffisant.**

La surpopulation carcérale touche inégalement les établissements. Ainsi, dans les établissements pour peines, Centres de Détention et Maisons Centrales, la sur-occupation est minime voire inexistante. Pour 8 500 places on compte 8 500 condamnés (à des peines de plus de 3 ans). Les contraintes sécuritaires notamment, mais aussi la volonté de meilleures chances de réinsertion ne permettent pas de dépasser la capacité de ces établissements.

La surpopulation carcérale est essentiellement le fait des Maisons d'Arrêt dans lesquelles se côtoient prévenus, condamnés purgeant un faible reliquat de peine, condamnés en instance d'affectation. Pour 25 000 places on compte 40 500 détenus, dont 17 500 condamnés à des peines inférieures à 3 ans.

Le nombre de personnes incarcérées en France au 1er avril 1989 est de 49 641 (48 029 en métropole, 1 612 dans les DOM) dont 40 % environ sont des prévenus et 60 % des condamnés définitifs.

Cette population est essentiellement masculine : 95,6 % d'hommes, 4,4 % de femmes. Elle compte 1,65 % de mineurs détenus dans les Maisons d'Arrêt pour de très courtes peines.

Les détenus sont jeunes : 59 % d'entre eux ont moins de 30 ans. Ils sont le plus souvent issus de milieux défavorisés avec un taux d'illettrisme et d'analphabétisme de l'ordre de 15 %.

Un quart environ de cette population est d'origine étrangère et parmi ces étrangers une forte majorité (plus de 60 %) est originaire d'Afrique.

Les peines de prison sont, en majorité, de courte durée, 35 % d'entre elles sont inférieures ou égales à 1 an et seulement 25 % sont supérieures ou égales à 5 ans. La durée moyenne de la peine s'élève, pour l'année 1987, à 6,4 mois et ce, compte tenu de la durée moyenne de déten-

tion provisoire qui est, elle, de 3,8 mois. Cette importance des peines courtes explique en partie l'augmentation du taux d'occupation des Maisons d'Arrêt.

Les affectations de détenus dans les différents types d'établissements se font selon un certain nombre de critères, dont le critère prioritaire est la sécurité : les détenus dangereux sont placés en priorité dans un établissement sécuritaire. L'orientation des détenus tente, outre respecter cet argument de sécurité, de concilier un certain nombre de règles. L'une des plus importantes est le rapprochement familial, viennent ensuite des critères d'âge, d'état de santé, de qualification professionnelle, de besoins en formation qui jouent en faveur du placement dans tel ou tel établissement.

**Le Programme 13000 répond principalement à l'objectif de résorber la surpopulation des Maisons d'Arrêt.**

Pour cela, il comprend d'une part un petit nombre de Maisons d'Arrêt nouvelles et un plus grand nombre de Centres de Détention, plutôt pour des courtes peines - reliquat de 1 à 3 ans -, qui eux permettront la translation de détenus issus des nombreuses Maisons d'Arrêt existantes, qui retrouveront ainsi un fonctionnement plus normal.

Les localisations des établissements ont été choisies afin de résorber les déficits en places, localement et nationalement ; parfois il a été associé à ces choix la possibilité, par l'arrivée d'un nombre conséquent d'agents de l'Administration Pénitentiaire, de concourir à redynamiser des économies locales parfois mises à mal par la crise industrielle.

#### 4.2. LES ACTIVITES DES DETENUS

A l'intérieur d'un établissement pénitentiaire, les détenus ont la possibilité de travailler, de se former, de participer à des activités socio-éducatives, socio-culturelles, sportives. **La finalité en est la réinsertion.**

**4.2.1 Les activités à caractère socio-éducatif ou socio-culturel et le sport sont internes à la prison mais peuvent impliquer des partenaires extérieurs :** associations, établissements culturels, Jeunesse et Sports, ... Ainsi, il est fréquent d'organiser dans l'enceinte de l'établissement, des rencontres sportives, des spectacles, des projections de films, des conférences, des ateliers culturels (lecture-écriture, théâtre), des expositions, ...

Le concours des collectivités locales est requis pour la mise en oeuvre de ces activités : financement de projets culturels associant élus, Direction Régionale des Affaires Culturelles et Ministère de la Justice ; mobilisation des Conseils Généraux sur le recrutement et le détachement de professeurs du secondaire, et sur des projets d'insertion-formation qu'ils financent.

L'enseignement élémentaire s'adresse en priorité aux jeunes et aux "illettrés" ; il est assuré par 215 instituteurs à temps plein et 230 à temps partiel mis à disposition de l'Administration Pénitentiaire par les services du Ministère de l'Education Nationale. Les Conseils Généraux des Départements subventionnent les établissements pénitentiaires pour leurs actions d'enseignement, notamment pour l'achat de matériel. Ces subventions sont complétées par une allocation de l'Administration Pénitentiaire, en particulier dans le cadre de la mise en oeuvre d'un enseignement en informatique.

L'enseignement du second degré est assuré au sein du lycée pénitentiaire de Fleury-Mérogis rattaché au Rectorat de l'Académie de Paris. Son aire géographique s'étend aux 8 départements de la Région Ile-de-France et aux 6 départements de la Région Centre.

L'enseignement supérieur est dispensé dans une dizaine d'établissements pénitentiaires à partir des universités de Paris VII, Paris I, Paris XIII, de Lille III, de Haute-Alsace, de Toulouse I, de Tours et de Rennes II.

En 1986, 21 618 détenus ont suivi les cours d'enseignement général ou professionnel.

La lutte contre l'illétrisme est une priorité pour l'Administration Pénitentiaire qui dispose d'un programme adapté, organisé avec le concours de :

- outils pédagogiques adaptés
- techniques d'enseignement assisté par ordinateur
- formateurs du secteur associatif et des GRETA
- actions de soutien mises en oeuvre par des bénévoles dont les étudiants des GENEPI, association nationale présente dans toutes les grandes villes universitaires.

**4.2.2 La formation professionnelle concerne 1 850 détenus.** Elle est financée, pour une très large part, par la Délégation à la Formation Professionnelle et réalisée avec le concours des GRETA, de l'AFPA et de quelques organismes agréés.

On essaie, quand le régime juridique du détenu le permet, de développer la formation en alternance (c'est-à-dire pour une part en stage en entreprise, pour une autre en stage théorique). Cela peut se faire avec les détenus en semi-liberté et ceux en placement extérieur (voir paragraphe 4.5). La formation en alternance contribue très fortement à l'objectif de réinsertion. Mais la prison

n'offre que des possibilités très limitées pour mettre en place un tel système : celles qui sont générées par les activités professionnelles effectuées dans son enceinte.

**Dans les établissements du Programme 13000 il est prévu que la formation professionnelle soit à la charge du groupement privé.** Celui-ci nommera vraisemblablement un responsable formation par site, chargé de programmer des stages, trouver des formateurs, recruter les stagiaires dans le cadre des règles de la formation professionnelle définies par le Code du Travail.

Cette nouvelle disposition n'aura que peu d'incidences, si ce n'est une organisation plus rigoureuse.

#### **4.2.3 Le travail des détenus est organisé actuellement selon deux régimes juridiques**

- **Le travail en Régie** concerne le service général de la Prison et la Régie Industrielle des Etablissements Pénitentiaires (R.I.E.P.).

Le premier est lié au fonctionnement hôtelier et entretien de la prison (cuisine, blanchisserie, mécanique auto, entretien immobilier et mobilier, ...) et emploie 6 200 détenus.

La R.I.E.P. relève d'une logique d'entreprise dont les marchés sont majoritairement passés avec l'Etat. Elle emploie 2 200 détenus à des tâches de production et service.

- **Le travail en concession** concerne des entreprises privées sous contrat avec l'Etat. Elles sont aujourd'hui 4 à 500 à utiliser cette formule et emploient 8 300 détenus.

Les activités effectuées par les détenus sont différentes selon le type d'établissement (Maison d'Arrêt ou Centre de Détention). En principe, les activités les plus qualifiées (saisie de données, couture, production industrielle, ...) sont implantées dans les Centres de Détention, tandis que celles de façonnage, de conditionnement, de montages divers, les travaux à faible valeur ajoutée ont lieu dans les Maisons d'Arrêt.

Il faut rappeler que l'on a affaire à une main-d'oeuvre peu qualifiée et d'une productivité inégale, et ce du fait de ses origines socio-professionnelles et des contraintes matérielles et psychologiques générées par l'incarcération.

Le travail pénitentiaire a une mauvaise image de marque, ce qui rend difficile sa promotion. Cependant, la prison peut proposer des solutions adaptées à des entreprises qui ont choisi de s'expatrier ou qui rencontrent des problèmes de prix de revient liés aux coûts de la main-d'oeuvre dans des secteurs très faiblement mécanisés.

Elle fournit, à des tarifs concurrentiels, une main-d'oeuvre flexible dans les Maisons d'Arrêt et une main-d'oeuvre stable pouvant recevoir une qualification dans les Centres de Détention. Dans les deux cas les charges de structure reçoivent des allègements significatifs.

Loin de retirer des emplois à l'extérieur, le régime de la concession peut, au contraire, permettre le maintien de PME, voire la création d'emplois (contremaîtres, personnels de gestion, commerciaux, personnels de siège et de direction, ...).

**Dans les établissements du Programme 13000, la fonction "travail pénitentiaire" sera assurée par les groupements privés.** L'intervention de la R.I.E.P. n'est pas a priori prévue, mais aucune disposition n'exclut que les groupements y fassent appel pour certaines activités.

Les détenus seront employés au service général et par des entreprises privées à des tâches de production et de service dans le cadre de contrats de concession. D'importantes zones d'ateliers sont prévues dans tous les nouveaux établissements.

L'Administration Pénitentiaire a fixé, dans le cadre des marchés de fonctionnement qu'elle négocie avec les groupements privés, des ratios minimum d'activité avec des objectifs d'évolution englobant le service général, le travail en production et service, et la formation professionnelle.

- Centre de Détention	: 600	minima 60 %	objectif 67 %
- Maison d'Arrêt	: 600	minima 33 %	objectif 38 %

En effet, les caractéristiques des populations et structures du Centre de Détention permettent d'accroître les exigences par rapport aux Maisons d'Arrêt où la rotation et le flux des détenus sont beaucoup plus importants.

Ces éléments sont à pondérer en fonction de la localisation des établissements et de l'environnement économique local et régional.

Les collectivités locales trouveraient avantage à participer à cette action qui peut, à terme, générer une certaine dynamique sur un tissu économique local dévitalisé.

### 4.3. MOUVEMENTS DES DETENUS

#### 4.3.1 Les entrées et les sorties

On compte en moyenne par an :

- 85 000 entrées, dont 65 000 mises en détention provisoires
- 82 000 sorties, dont environ 20 000 mises en liberté ("main levée du mandat de dépôt par le Juge d'Instruction")
- 55 000 fins de peine (libération définitive ou liberté conditionnelle).

L'essentiel des entrées se fait vers les Maisons d'Arrêt. Les sorties sont partagées entre Maisons d'Arrêt et établissements pour peines, les transfèvements se font principalement des Maisons d'Arrêt vers les établissements pour peines.

**Les estimations du nombre de mouvements annuels par établissement-type du Programme 13000 pourraient être les suivantes :**

- Maison d'Arrêt (de type 600 places théoriques)
  - 2 200 entrées, soit environ 8 par jour et par établissement
  - 2 000 sorties
  - 200 transferts de la Maison d'Arrêt vers un Centre de Détention/ Maison d'Arrêt
- Centre de Détention (de type 600 places également)
  - 200 entrées issues de transferts
  - 200 sorties, le taux de rotation des détenus étant d'environ 33 % par an, compte tenu de la durée moyenne des peines en Centre de Détention d'environ 3 ans.

#### 4.3.2 Les transfèvements

Chaque année, l'Administration Pénitentiaire procède à environ 13 000 transfèvements administratifs. Les transfèvements administratifs concernent : les affectations de détenus dans l'établissement où ils sont orientés, les déplacements de détenus d'un établissement à un autre, les extractions non judiciaires (consultation médicale, examen professionnel ou scolaire, sortie sous escorte pour raison administrative, ...).

Les transfèrements entre région pénitentiaire sont gérés par les services centraux de l'Administration Pénitentiaire ; les transfèrements à l'intérieur de chaque région pénitentiaire sont assurés par les services de la région concernée.

En revanche, l'Administration Pénitentiaire n'intervient pas dans les "translations judiciaires" qui concernent les mouvements des prévenus à la demande des juridictions.

Les transfèrements sont effectués généralement en convois (regroupement de plusieurs détenus) par la route, 2 500 convois ou opérations en moyenne par an, mais aussi par train, plus de 300 convois ou opérations en moyenne par an, voire par avion.

Dans les transfèrements il faut aussi compter les extraditions (environ 250 extradés remis à l'étranger - dont 40 transitaires - et 50 extradés remis à la France).

**Les transfèrements issus d'un établissement du Programme 13000 seront désormais effectués par les services privés de l'établissement d'origine du détenu.**

#### **4.3.3 Les permissions de sortir**

Les permissions de sortir sont accordées aux condamnés par le Juge d'Application des peines.

Elles sont régies par le Code Pénal et accordées généralement pour un week-end : environ un cinquième de la population pénale bénéficie de cette mesure et se voit accorder en moyenne deux permissions dans l'année. En aucun cas, il ne serait accordé une telle permission à un détenu n'ayant ni famille, ni logement, ni prise en charge sur son lieu d'accueil.

On compte plus de 22 000 permissions de sortir par an ; le nombre moyen de permissions accordées dans l'année à chaque permissionnaire est de l'ordre de deux ; plus de 10 000 détenus sont ainsi concernés chaque année par cette mesure.

Le motif évoqué le plus souvent, pour accorder une permission de sortir, est celui du maintien des liens familiaux : 90 % des cas de sorties d'établissements pour peines, 80 % des cas de Maisons d'Arrêt. Viennent ensuite des motifs d'ordre professionnel (embauche) ou scolaire (examen) ou médical. Seulement 0,4 % de ces permissions nécessitent une escorte de police.

Le taux de non-réintégration de l'établissement à la fin de la permission est de l'ordre de 1,3 % tous types d'établissements confondus.

Les détenus bénéficiant d'une permission n'ont pas pour habitude de s'attarder près du lieu de détention mais, au contraire, s'empressent de rejoindre leur famille.

La proportion de détenus "permissionnaires" est supérieure dans les établissements pour peines à celle des Maisons d'Arrêt. Ainsi, en 1986, les 39 000 détenus des Maisons d'Arrêt ont bénéficié de 13 000 permissions de sortir tandis que les 8 500 des Centres de Détention en ont obtenu 9 000.

**Sur cette base les estimations de ratios de permission de sortir pourraient être :**

- Pour un Centre de Détention 600

environ 1 sortie par détenu et par an  
soit 600 sorties par an ou une douzaine par week-end

- Pour une Maison d'Arrêt 600 (théorique)

environ 1 sortie pour 3 détenus  
soit 200 sorties par an ou 4 sorties par week-end.

**Dans le cas d'établissements éloignés d'une gare ou d'un grand centre urbain, les permissionnaires ont un lourd handicap :** ils ne disposent parfois que d'un taxi, coûteux, pour rejoindre un transport en commun. De même, les prisons isolées ont davantage de probabilité d'être éloignées des lieux de résidence des détenus. La collectivité locale peut jouer un rôle en favorisant la desserte de l'établissement pénitentiaire.

#### 4.4. LES MOUVEMENTS DES FAMILLES DE DETENUS

**Les visites des familles sont l'une des caractéristiques importantes de la vie d'un établissement pénitentiaire.**

Le Code Pénal stipule que "les prévenus doivent pouvoir être visités au moins trois fois par semaine et les condamnés au moins une fois par semaine".

De nos investigations sur le terrain se dégagent un certain nombre d'observations.

Un premier constat fait apparaître une plus grande fréquence et un plus grand nombre de visiteurs pour les établissements proches des villes que pour ceux situés en zone rurale.

**Par ailleurs, la planification des visites est différente selon la catégorie de l'établissement. Elles s'effectuent la plupart du temps sur rendez-vous préalable pris auprès des services de la prison.**

Ainsi, dans les grandes Maisons d'Arrêt, elles ont lieu tous les jours de la semaine y compris le samedi, et sont organisées par demi-journée. A titre indicatif :

- pour la Maison d'Arrêt de Fresnes, on compte 2 600 visites hebdomadaires pour 4 000 détenus
- à la Maison d'Arrêt de Bois d'Arcy, on en dénombre 1 000 par semaine pour 1 400 détenus.

Ces deux établissements sont situés en banlieue parisienne, zone de forte concentration urbaine.

Dans les Maisons d'Arrêt de moindre importance, ces visites sont organisées sur trois jours de la semaine plus le samedi. Ainsi, à Perpignan, qui compte 350 places de Maison d'Arrêt, les parloirs peuvent accueillir cinq groupes de visiteurs limités à une trentaine de familles. La durée du parloir est de 30 à 45 minutes.

Dans les établissements pour peines, les visites ont lieu en général les samedi, dimanche et jours fériés avec une durée moyenne de parloir de 4 heures par semaine.

- La Maison Centrale de Lannemezan, qui compte 210 détenus, fait état de 15 à 30 visites hebdomadaires.
- Au Centre Pénitentiaire de Clairvaux, situé en zone rurale, on dénombre une cinquantaine de visites par semaine pour 400 détenus.
- Le Centre de Détention de Melun, situé au centre de la ville, reçoit quelques 260 visites hebdomadaires pour 350 détenus.

Ces chiffres indicatifs font apparaître les variations qui existent quant au nombre de visites selon le type d'établissement et sa situation géographique.

Les pratiques de visites sont aussi liées aux règlements intérieurs des établissements qui peuvent être différents.

### Estimation de ratios de visites

Bien que manquant de données, nous proposons les ratios suivants estimés de façon relativement grossière mais indicative :

- Pour un Centre de Détention 600 en zone non urbaine

120 visites par semaine, soit l'équivalent de 4 à 6 "parloirs"

- Pour une Maison d'Arrêt 600 (théorique) en zone urbaine

360 visites par semaine, soit l'équivalent de 12 ou 15 "parloirs"

(nous avons intitulé "parloirs" le regroupement à une même heure de plusieurs visiteurs, environ une vingtaine de visiteurs pour un Centre de Détention, environ une trentaine de visiteurs pour une Maison d'Arrêt).

Partant de ces chiffres, on pourra envisager des ratios intermédiaires selon le type d'établissement et sa localisation. Si, comme certaines informations le laisseraient entendre, les Centres de Détention du Programme 13000 ont pour vocation de n'accueillir que des condamnés à de courtes peines, ces chiffres pourraient être plus élevés.

**L'accès, l'accueil, l'hébergement de familles est un problème d'importance réelle qui se pose avec d'autant plus d'acuité que les établissements sont plus isolés et éloignés des grands centres urbains.**

#### 4.5. AUTRES TYPES DE PEINES QUE L'INCARCERATION

Nous citerons les trois régimes les plus courants.

##### ● La semi-liberté

C'est un aménagement de la peine d'emprisonnement : les détenus en semi-liberté sont comptabilisés dans l'effectif total de l'établissement dont ils dépendent. Certains sont placés dans des locaux appropriés, situés parfois dans l'enceinte de la prison ou à proximité.

On dénombre environ 5 000 personnes bénéficiant de ce régime qui est un maillon essentiel du processus de réinsertion. En effet, avec cette mesure, le détenu occupe un emploi ou suit un stage de formation professionnelle hors de la prison dans laquelle il est hébergé.

##### ● Le placement extérieur

Le détenu bénéficiant de ce régime est, en général, en fin de peine, il a un statut de TUC ou un statut de salarié et est hébergé à l'extérieur de la prison.

Les données de l'année 1986 dénombrent 1 581 détenus ayant obtenu un placement extérieur.

C'est une forme d'exécution de la peine qui peut s'avérer très positive pour l'environnement : elle peut répondre à des besoins de travail auxquels la collectivité ne pourrait répondre. **C'est un mode de développement local.**

Cependant, cette mesure nécessite un encadrement socio-éducatif et souffre du manque de personnels qualifiés en la matière.

● **Le Travail d'Intérêt Général : TIG**

C'est une peine de substitution d'une durée de 80 à 120 heures dont le processus est défini par le comité de probation et d'assistance au libéré sous le contrôle du Juge d'Application des peines.

Les Préfets de Département peuvent avoir un rôle incitatif vis-à-vis des communes pour les amener à prendre des "tigistes". Ceux-ci peuvent effectuer des travaux que la collectivité ne peut prendre en charge pour des questions de coût.

## 5. LES IMPACTS ECONOMIQUES ET SOCIAUX DES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

Les visites d'établissements existants, complétées par des entretiens avec les élus des communes correspondantes, nous permettent de dresser un tableau succinct du contexte économique et social relatif à l'environnement d'une prison.

Cette approche sera complétée par une projection propre à l'implantation d'établissements comportant une gestion privée.

### 5.1. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

En matière de réinsertion des détenus, la municipalité est impliquée d'un point de vue réglementaire : le Maire est membre de la commission de surveillance.

Sur un plan plus philosophique, les collectivités locales s'impliquent de plus en plus dans le travail de réinsertion. La réinsertion est en effet un processus global : elle est mise en oeuvre à l'intérieur de la prison par les mêmes instances et structures qui la prennent en charge à l'extérieur de ses murs.

Ce travail concerne davantage les Maisons d'Arrêt que les établissements pour peines. Les premières génèrent plus de translations avec la société civile.

**Les structures et mesures d'accompagnement et de mise en oeuvre de ce travail de réinsertion sont parmi les suivantes :**

- Les comités de probation : il s'agit d'une équipe de travailleurs sociaux dépendant du Ministère de la Justice et rattachée à un Tribunal de Grande Instance. Ce comité a une fonction d'orientation, d'aide sociale et peut proposer une aide matérielle.
- Les visiteurs de prisons sont des volontaires qui peuvent être membres d'associations agréées. Ils sont recrutés par les personnels socio-éducatifs. Leur rôle dans les Centres de Détention est important en matière de réinsertion et pour certains, de soutien éducatif. On en dénombre 2 500 sur l'ensemble du pays, soit 1 pour 20 détenus.
- Le secteur associatif gère un certain nombre de centres d'hébergement et de réinsertion sociale, sous tutelle ou agréés par le Ministère des Affaires Sociales.

- Quelques instances décentralisées de départements ministériels interviennent en prison et hors de son enceinte pour des actions de réinsertion. Il s'agit, par exemple, des Délégations Départementales aux Droits des Femmes, des Comités Départementaux Jeunesse et Sports.
- Enfin, au niveau des collectivités locales elles-mêmes, de plus en plus d'initiatives sont prises, notamment depuis la mise en place des lois de décentralisation. Les structures sociales, comme les Missions Locales pour l'emploi, les PAIO, sont concernées par des actions en liaison avec l'institution pénitentiaire. Il existe également dans certains endroits des Conseils (Inter)Communaux de Prévention de la Délinquance. D'autre part, l'instauration du RMI va accroître l'implication des partenaires locaux dans le processus de réinsertion.

**Cette démarche est une démarche d'ensemble, que la prison soit un service entièrement public, ou géré en partie par le secteur privé, ne modifie en rien ces aspects de ses relations avec l'extérieur.**

## 5.2. LES RETOMBÉES SUR LA VIE ECONOMIQUE LOCALE

- **Le commerce peut être considéré comme un bénéficiaire de la présence d'un établissement pénitentiaire.**

Les détenus sont de gros consommateurs par l'intermédiaire de la "cantine", sorte de coopérative d'achat. Ainsi, à la Maison Centrale de Lannemezan, les 210 détenus ont fait réaliser par les commerçants locaux, sur le mois de septembre 1988, un chiffre d'affaires de 205 000 F, soit près de 1 000 F par détenu. Dans cette petite ville, cette nouvelle population participe au maintien et à la dynamique de quelques commerces (vêtements de sports, parfumerie, toilette, librairie, loueur de téléviseurs, ...).

Les personnels et leurs familles, en s'installant dans la ville où se trouve le nouvel établissement, contribuent également au développement de la vie commerciale locale.

Cependant, les futurs établissements, de par leur gestion privée de la cantine et la restauration, risquent de modifier cet aspect. Pour conserver le principe du moindre coût facturé au détenu, le gestionnaire privé, qui inclut dans son prix de vente le service de la cantine (préparation de la commande, préparation de la distribution) s'approvisionnera le plus possible hors de la commune : centrales d'achat et grossistes. Ce qui suppose une moindre implication du commerce local.

- **Le travail pénitentiaire en concession peut être un moyen de relancer ou de maintenir quelques activités industrielles locales.**

Ainsi, à Perpignan, une PMI du secteur de la confection qui sous-traitait sa production à l'étranger, a pu améliorer ses coûts et sa rentabilité en s'installant dans les ateliers du centre pénitentiaire.

Par ailleurs, si les entreprises concessionnaires font de l'enceinte de la prison leur siège social, c'est un apport de ressources, sous la forme de la taxe professionnelle, pour la commune.

- **La prison et l'accroissement de la population légale**

C'est la "population totale" ou "population légale" qui sert de base pour positionner la commune par rapport à certaines dotations budgétaires versées par l'Etat.

La population totale telle qu'elle est établie par les recensements de l'INSEE est décomposée en "population municipale" - ceux qui occupent des logements dans la commune - et en "population comptée à part" qui comprend notamment les "détenus dans les Maisons d'Arrêt et de Correction, Maisons Centrales et Centres Pénitentiaires".

Dans les localités faiblement peuplées, cet apport de population va provoquer une augmentation non négligeable de cette dotation.

- **Les travaux de construction des établissements ouvrent d'importants chantiers d'une durée de 18 mois.** On compte cent à cent cinquante personnes travaillant sur les sites ; chaque chantier représente un chiffre d'affaires de 100 millions de francs pour les entreprises de bâtiment et de travaux publics.

Les constructeurs des nouvelles prisons ont, de par leur contrat, obligation de sous-traiter sur place une part de la réalisation. Il est difficile, à l'heure actuelle, de chiffrer le montant de cette sous-traitance (fixée à un minimum de 30 %, elle semble dépasser largement ce taux) et de savoir exactement sur quels travaux elles portent. Quoiqu'il en soit, les entreprises de BTP locales sont invitées à se regrouper pour assurer cette sous-traitance, afin d'offrir une surface de contractualisation suffisamment importante face aux géants de la construction qui assurent la réalisation des futurs établissements.

Ce sont ainsi des sommes très importantes qui sont injectées pour les professionnels du bâtiment et des travaux publics.

Cela a bien évidemment des effets très bénéfiques sur les économies régionales concernées, en maintenant ou développant l'emploi.

En revanche, les impacts plus locaux, notamment concernant les emplois proximité immédiate du chantier, apparaissent comme limités, plusieurs raisons à cela :

- les grandes entreprises de gros oeuvre participant à la construction des établissements sont décentralisées et disposent généralement de filiales proches des chantiers, ce qui limite les embauches locales

- le recours à la sous-traitance locale (mais pas nécessairement sur la commune même), pourtant très large notamment pour le second oeuvre, a peu d'incidences sur le recrutement de personnel supplémentaire ; ces entreprises, en effet, sont généralement en mesure d'intervenir avec leurs ouvriers
  - ce personnel "régional" n'a pas besoin de se loger à proximité du chantier ; certains ouvriers font de longs trajets quotidiens entre leurs lieux de résidence éparpillés dans "la région" et le chantier
  - seuls les cadres nationaux sont conduits à s'installer à proximité des sites ; certains, qui sont venus avec leurs familles, tentent de résider dans les grandes villes (pour Uzerche, plusieurs cadres habitent Brive) ; d'autres, traditionnellement mobiles, se logent dans les hôtels du lieu (un hôtel de Saint-Mihiel accueille ainsi une quinzaine de pensionnaires)
  - les entreprises concernées ont l'habitude des grands chantiers : elles disposent d'une logistique très efficace et organisée nationalement, ce qui limite les recours au tissu local pour la direction de chantier et l'encadrement supérieur
  - à l'évidence, les restaurateurs en place, ou imaginatifs, ont un profit certain à tirer de l'existence des chantiers, les déjeuners des cadres, des visiteurs sont nombreux ; les rapporteurs ont cru percevoir dans certains sites une attente notoirement insatisfaite des cadres de chantier en matière de restauration.
- **La prison génère également des charges.** Les bâtiments sont exonérés de taxe foncière, seuls les logements de fonction des personnels sont soumis à la taxe d'habitation. Les charges induites peuvent être la collecte des ordures, selon l'organisation mise en place : SIVOM avec participation de la commune concernée, ou sous-traitance à une entreprise privée. L'éclairage public autour de l'établissement est également assuré par la ville. Et d'autres charges plus anecdotiques, comme les mariages célébrés dans la prison qui occasionnent des frais de secrétariat de mairie.
  - **Les retombées socio-économiques d'un établissement pénitentiaire sont d'autant plus visibles que la commune d'accueil est petite.**

Dans certains cas, on va assister à un doublement de la dotation globale. Cependant, accueillir un service public de cette importance dans une localité ne disposant pas d'infrastructures suffisantes demande une préparation importante ainsi qu'une programmation bien ciblée.

### 5.3. QUELQUES CONTINGENCES PRATIQUES POUR L'ACCUEIL D'UN ETABLISSEMENT PENITENTIAIRE DANS LA VILLE

**Un établissement pénitentiaire peut être considéré comme un service public dont l'intégration dans un environnement donné nécessite la présence d'un certain nombre de facteurs aptes à la favoriser.**

La construction d'un bâtiment qui occupe un espace d'une dizaine d'hectares en moyenne n'est pas sans incidences sur son environnement direct. Qui plus est, dans les petites localités, un tel établissement risque de bouleverser le contexte socio-économique.

● **Sur les plans pratique et technique vont être sollicitées les contingences suivantes :**

- **Le ramassage d'ordures** : en zone rurale, prévoir la capacité suffisante voire mettre en service une collecte spécifique. En tout état de cause, le service rendu par la collectivité aura comme contrepartie la taxe perçue auprès de l'établissement.
- **La maintenance des matériels** : l'exploitant privé a le souci d'organiser la maintenance à proximité de l'établissement. Cela nécessite la présence de personnels d'entreprises ou d'artisans qualifiés : électriciens, plombiers, chauffagistes, ...

● **Le bon fonctionnement d'un établissement pénitentiaire est soumis à quelques contraintes spécifiques :**

- **Présence de forces de l'ordre** en nombre suffisant et mobilisables rapidement. Une enquête menée auprès des commandants de régions de gendarmerie a permis de procéder à une estimation chiffrant à **200 militaires** les besoins en personnel supplémentaire, à ce niveau il s'agit de besoins incompressibles.

Les missions qui incombent aux unités de gendarmerie dans ce domaine sont les suivantes :

o Etablissements implantés dans des communes soumises au régime de police d'Etat :

- . transfèrements judiciaires à longue distance
- . transfèrements administratifs à titre de concours à l'Administration Pénitentiaire
- . interventions (sur réquisition de l'autorité administrative).

o Etablissements implantés en zone de responsabilité gendarmerie

- . extractions pour le fonctionnement des juridictions d'instruction et de jugement
- . transfèrements judiciaires à longue distance

- . transfèrements administratifs à titre de concours à l'Administration Pénitentiaire
- . garde des détenus soignés en milieu hospitalier
- . surveillance externe de l'établissement pénitentiaire
- . intervention en cas de trouble.

Remarque : Quel que soit le type d'établissement (Maison d'Arrêt ou Centre de Détention) la nature des missions est la même. Par contre leur volume varie de façon importante : les détenus des Maisons d'Arrêt font l'objet de plus de transferts que les condamnés purgeant leur peine dans les Centres de Détention.

- Organisation de secours en cas d'urgence.
- Imposition, du point de vue de la loi, de l'existence d'une chambre cellulaire dans un hôpital général proche.
- Se pose également la question de la desserte et de la bonne accessibilité de l'établissement

Ces contingences concernent à la fois les personnels, les visiteurs des détenus et les détenus eux-mêmes, lorsqu'ils sont en permission de sortir.

CHAPITRE II

LE CONTEXTE D'ACCUEIL DES ETABLISSEMENTS  
DU PROGRAMME 13000

## 1. LES SITES D'ACCUEIL DES ETABLISSEMENTS DU PROGRAMME 13000

### 1.1. LOCALISATION : PREDOMINANCE DE L'EST DE LA FRANCE

**Le Programme 13000 couvre l'ensemble de la France, afin de répondre au souci de doter toutes les régions pénitentiaires d'établissements adaptés à leurs besoins.**

Il s'agit en majorité de créations nouvelles ; cependant, un certain nombre de terrains étaient déjà prévus pour ce type d'édification. Les sites qui ont été réintégrés au programme sont les suivants : Nanterre, Osny, Villeneuve-les-Maguelonne (Montpellier), Salon-de-Provence, Aix-en-Provence, Villefranche-sur-Saône, Saint-Quentin Fallavier (L'Isle d'Abeau). Certains viendront remplacer des établissements vétustes (la liste n'en est pas disponible pour l'instant).

**La répartition des nouveaux établissements concerne une grande moitié Est de la France : l'essentiel des implantations est en effet concentré sur le Nord, l'Est et le Sud-Est du pays, régions globalement plus peuplées.**

L'Ouest (Normandie - Bretagne - Aquitaine - Midi-Pyrénées) ne bénéficie que d'une faible part de ce programme. Cependant, ces régions sont très attractives pour les personnels de surveillance qui en sont pour une bonne part originaires et y demandent leur mutation.

**On observe néanmoins que c'est dans les régions où le taux de surpopulation atteint des records qu'est programmé le plus grand nombre d'établissements :**

- Le Sud, Régions Languedoc-Roussillon et PACA particulièrement encombrées avec, pour la seule Maison d'Arrêt de Montpellier, un taux d'occupation de l'ordre de 350 %, va bénéficier de la construction de six établissements, dont quatre pour le seul département des Bouches-du-Rhône.
- La Région Lyonnaise, avec un taux d'occupation carcérale avoisinant les 170 %, se retrouve nanti de trois établissements.
- Quant à la Région Parisienne, sur-occupée à 160 %, elle sera dotée de trois nouvelles Maisons d'Arrêt.

On constate que les Maisons d'Arrêt vont être logiquement implantées dans des zones de forte concentration urbaine. Avec la croissance urbaine, on voit y augmenter la délinquance. De plus, la création de Tribunaux de

Grande Instance dans les départements de la Région Parisienne n'a pas toujours été suivie par celle d'une Maison d'Arrêt (Tribunal de Nanterre (92) et Tribunal de Bobigny (93)).

**L'objectif global du Programme 13000 est donc de désengorger les Maisons d'Arrêt sursaturées des grandes agglomérations, en créant de nouveaux Centres de Détention (seules quelques nouvelles Maisons d'Arrêt sont programmées en fonction d'un manque évident à combler).**

Les établissements pour peines sont répartis logiquement sur le territoire national ; mais pour certains, ils sont localisés là où les contraintes d'urbanismes sont moindres (terrains moins coûteux notamment) ; pour d'autres, ils sont implantés dans des lieux où l'économie locale se trouve en situation plus ou moins difficile.

#### 1.2. TYPOLOGIE DES COMMUNES D'ACCUEIL : UNE MAJORITE DE VILLES MOYENNES

**On constate une certaine homogénéité quant à la taille des villes retenues pour l'implantation de ces établissements pénitentiaires.**

En effet, une forte majorité de communes (12 sur 25) sont des villes de petite ou moyenne importance. La plus grande est Aix-en-Provence (125 000 habitants) et la plus petite, Tarascon (11 000) est proche de villes plus importantes. La moyenne se situe autour de 30 000 habitants, ce qui laisse augurer d'une intégration aisée de ce nouveau service public.

La part des grosses agglomérations se monte à quatre sites, dont deux sur le territoire de villes nouvelles : L'Isle d'Abeau et Cergy-Pontoise.

**Reste une forte part de communes en zone rurale : neuf sites dont deux seulement peuvent être rattachés à une ville voisine. Il s'agit de Varennes-le-Grand à 8 km de Chalon-sur-Saône et de Villeneuve-les-Maguelonne à quelques kilomètres de Montpellier.**

**Une minorité non négligeable de communes est située en zone rurale : 7 sur 25. Leur taille moyenne est de l'ordre de 2 500 habitants. Pour ces communes, il convient d'étudier de plus près les conditions d'intégration des futurs établissements pénitentiaires.**

Le tableau suivant fait un récapitulatif des 25 communes du Programme 13000. Le critère retenu pour la présentation de ce tableau est le type d'établissement pénitentiaire implanté.

Ainsi, les sept premières villes correspondent aux implantations des sept Maisons d'Arrêt de ce programme. Viennent ensuite les centres pénitentiaires, établissements ayant une double attribution juridique : Maison d'Arrêt et Centre de Détention. la dernière partie du tableau concerne les établissements pour peines : Centres de Détention de 600 et 400 places, Maison Centrale.

**Tableau récapitulatif des sites d'accueil  
des établissements du Programme 13000**

Commune	Région	Nombre d'habitants	Type d'établissement	Remarques
Nanterre	Ile-de-France		MA 600	Agglomération parisienne
Villepinte	Ile-de-France		MA 600	Agglomération parisienne
Osny	Ile-de-France	11 310	MA 600	Ville Nouvelle de Cergy-Pontoise
Villeneuve les Maguelonne	Languedoc-Roussillon	3 000	MA 600	Banlieue de Montpellier (18 km) (200 000 hab.)
Aix-en-Provence	PACA	124 550	MA 600	
Grasse	PACA	38400	MA 600	
Villefranche-sur-Saône	Rhône-Alpes	29 700	MA 600	
Saint-Quentin Fallavier	Rhône-Alpes	5 510	MA 200 CD 200	Ville Nouvelle de L'Isle d'Abeau
Longuenesse/Saint-Omer	Nord	28 000	MA 200 CD 400	
Maubeuge	Nord	36 150	MA 200 CD 200	
Laon	Picardie	29 000	MA 200 CD 200	
Varennnes-le-Grand	Bourgogne	1 180	MA 200 CD 200	Banlieue de Chalon-sur-Saône (58 000 hab.)
Châteauroux	Centre	55 000	MA 200 CD 200	

Commune	Région	Nombre d'habitants	Type d'établissement	Remarques
Salon-de-Provence	PACA	35 800	CD 600	
Argentan	Basse-Normand.	18 000	CD 600	
Châteaudun	Centre	15 300	CD 600	
Tarascon	PACA	11 000	CD 600	Arles à 15 km
Bapaume	Nord	3 520	CD 600	Arras (41 700 h) à 22 km
Uzerche	Limousin	3 100	CD 600	Tulle (18 800 h) à 30 km
Villenauxe-la-Grande	Champagne-Ardenne	1 830	CD 600	
Joux-la-Ville	Bourgogne	438	CD 600	Avallon à 20 km (9 200 hab.)
Saint-Mihiel	Lorraine	5 525	CD 400	
Neuvic	Aquitaine	2 860	CD 400	Périgueux à 25 km
Aiton	Rhône-Alpes	516	CD 400	Albertville à 20 km (16 900 h)
Arles	PACA	50 700	MC 250	

Le Programme 13000 se résume spatialement ainsi :

- Les Maisons d'Arrêt sont localisées dans, ou aux abords, de grandes villes et principalement dans des zones fortement urbanisées.
- Les Centres de Détention sont implantés dans de petites villes voire dans des communes rurales.
- Les Centres Pénitentiaires, qui recoupent Maison d'Arrêt et Centre de Détention sont plutôt situés dans des villes de moyenne importance.

## 2. SYNTHESE DES INFORMATIONS RECUEILLIES AUPRES DES COMMUNES D'ACCUEIL

Afin d'établir un panorama le plus précis possible des sites sur lesquels seront implantés les établissements pénitentiaires, nous avons procédé à un recueil de données générales auprès des collectivités locales concernées.

Pour ce faire, un questionnaire a été adressé aux communes et à leurs partenaires institutionnels : Préfectures, DDE. Un complément d'approche a été effectué par des visites sur certains sites.

Les questionnaires sont organisés en deux parties : la première porte sur le recensement des équipements existants propres à être requis lors de l'installation de la prison ; la seconde partie vise à dresser le portrait socio-économique de la ville ou de la zone d'accueil.

Afin de tenir compte des disparités entre ville et commune rurale, trois modèles de questionnaires ont été établis. Les différences tiennent dans la rédaction de certains énoncés et la présence de questions supplémentaires pour les communes rurales.

### 2.1. ACCUEIL DES PERSONNELS

#### ● Le logement

**L'offre de logements vacants est inégale selon les communes d'accueil et n'a pas de correspondance avec la taille de la commune.**

- Dans les communes de la banlieue parisienne, Nanterre, Villepinte et Osny, les personnels pénitentiaires vont avoir à faire face au problème général du logement dans ces zones. Il est cependant plus aigu à Nanterre qu'à Villepinte et Osny. Osny est situé dans la ville nouvelle de Cergy qui offre de nombreuses possibilités et Villepinte est dans une zone en cours d'urbanisation. Par ailleurs, du fait de la densité du réseau de transports en commun, les possibilités de résidence en dehors des communes du lieu de travail sont tout à fait envisageables.
- En dehors de la banlieue parisienne, 6 communes sur 25 annoncent des difficultés de logement du fait d'une vacance quasi nulle du parc locatif. Concernant les villes moyennes, il s'agit de Laon, Maubeuge, Aix-en-Provence, Arles et Grasse ; cette dernière ville fait état d'une offre abondante dans le secteur privé mais le coût du loyer et de l'achat est très élevé. Parmi les communes rurales, Aiton est la

seule à annoncer des difficultés de logement (liées pour partie aux Jeux Olympiques d'hiver qui se situeront sensiblement à la même période que celle de l'ouverture de l'établissement).

- Dans 16 communes sur 25, la question du logement devrait être résolue sans beaucoup de difficultés. Les localités en zone rurale permettent un habitat éclaté sur les communes avoisinantes. Par ailleurs, 5 de ces communes rurales ont lancé des opérations immobilières directement liées à l'implantation de l'établissement : il s'agit de Saint-Mihiel, Neuvic, Joux-la-Ville, Bapaume et Uzerche.
- Dans les villes, peut se poser la question des possibilités de logement temporaire en foyer. On sait, pour la Région Parisienne, que les foyers sont saturés, très dégradés, mal perçus par les usagers potentiels ; cette question demeure en suspens pour les autres villes. D'autre part, l'offre en petits logements (F1) est souvent restreinte dans la plupart des villes : c'est le cas à Argentan, Villefranche-sur-Saône, Châteaudun, Laon.

#### ● Les établissements scolaires

**L'arrivée massive de familles avec enfants pouvait laisser supposer des difficultés d'accueil dans les établissements scolaires. Or, cette question n'apparaît comme problématique que de façon très marginale.**

Les capacités d'accueil des établissements secondaires, collèges et lycées sont partout satisfaisantes et le ramassage scolaire est organisé dans toutes les communes rurales.

Le manque de places en écoles maternelles et primaires est signalé dans quatre endroits : Osny, Villeneuve-les-Maguelonne, Aiton et Villenaux-la-Grande. Dans les deux premières villes, on se trouve dans un contexte de banlieue de grosse agglomération. Ce sont des communes qui connaissent une urbanisation récente et deviennent les quartiers résidentiels des grandes villes. Les deux autres communes sont en zone rurale et l'accueil d'enfants dans les écoles sera fonction du lieu de résidence des parents, qui peut être une commune des environs.

#### ● Autres équipements

Les infrastructures sportives et autres équipements de loisirs sont présents dans toutes les communes. La seule à annoncer une faiblesse de ses équipements est Villenaux-la-Grande.

Stades, piscines, gymnases, terrains de tennis, bases de plein air, plans d'eau, sont présents sur tout le territoire français : où que l'on se trouve, on peut bénéficier de tels équipements à quelque distance de son domicile. Les équipements culturels (cinéma, théâtre, ...) sont davantage du ressort des villes.

- **Commerces et services**

En matière de commerces et de services, la vie de village offre souvent des possibilités restreintes. Cependant, toutes les communes rurales, sauf Aiton et Joux-la-Ville, font état d'une structure commerciale diversifiée, de la présence d'un secteur tertiaire et des services publics.

## 2.2. ACCUEIL DES DETENUS ET DE LEURS FAMILLES

La vie des détenus demande, comme on l'a vu plus haut, une certaine implication des structures locales concernées par la réinsertion. Ces actions concernent les détenus eux-mêmes, mais aussi leurs familles pour lesquelles des actions d'accueil, d'aide et de soutien peuvent être mises en place.

- **Accueil des familles et action sociale**

En ce qui concerne les grandes villes et agglomérations, toutes les structures publiques, privées et associatives agissant sur ce thème sont représentées.

Ailleurs, la motivation des responsables locaux qui a présidé à la candidature de leur commune pour accueillir un établissement pénitentiaire, laisse augurer de l'implication des associations locales dans l'action sociale en direction de ces publics. Seules les villes de Longuenesse, de Laon et de Grasse n'ont pas répondu à ce propos.

### **Des problèmes peuvent se poser en matière d'hébergement des familles venant visiter les détenus des Centres de Détention.**

Les Centres de Détention sont situés en zone rurale et les visites ont lieu le week-end (ce qui suppose au moins une nuit sur place). L'hébergement sera difficile dans quatre communes : Saint-Mihiel, Joux-la-Ville, Uzerche et Aiton. Dans ces localités on ne trouve pas ou peu d'hôtel sur place et dans certains cas les localités voisines connaissent le même problème.

Des solutions relais, comme des chambres d'hôtes ou des appartements, gérés par des associations, pourraient être envisagées.

- **Transport des familles et des détenus**

Familles en visites et détenus en permission de sortir ou en semi-liberté, doivent disposer d'un moyen de transport économique pour rejoindre un centre ville ou une gare.

Actuellement, seulement 2 sites sur 25 (Nanterre et Villefranche-sur-Saône) sont desservis par un réseau de transport en commun.

Dans 6 autres sites, le réseau de transport en commun pourra desservir l'établissement, sous réserve d'extension : Villepinte, Maubeuge, Saint-Quentin Fallavier, Laon, Châteauroux et Châteaudun.

Quelques communes, ne disposant pas de transports urbains, envisagent la possibilité de desservir le site par un système de navette : Argentan, Aiton, Uzerche, Villenauxe-la-Grande et Chalon-sur-Saône (Varennnes-le-Grand).

Presque partout il existe quelques taxis mais leur coût est prohibitif pour ces familles souvent démunies.

**Ailleurs, cette question de la desserte de l'établissement n'a pas été envisagée.**

Il est nécessaire d'encourager les Pouvoirs Publics locaux à étudier la faisabilité d'une desserte des établissements, surtout celle des Maisons d'Arrêt qui ne sauraient être isolées du contexte urbain.

#### ● Hospitalisation des détenus

Des instructions anciennes préconisaient la présence d'une chambre de sûreté à proximité immédiate de chaque établissement pénitentiaire. Cela a abouti à disperser plus de 400 chambres/places sur tout le territoire.

Il s'avère que nombre de ces chambres de santé sont notoirement sous-utilisées, peu commodes pour les policiers assurant la garde des malades et souvent localisées dans des établissements qui n'offrent pas des plateaux techniques adaptés aux cas des malades.

La démarche actuelle consiste à redistribuer sur la France entière un plus petit nombre d'unités bien aménagées, notamment par rapport aux tâches de garde, localisées dans les principaux centres hospitaliers régionaux.

Certes, en cas d'urgence, les hôpitaux les plus proches des établissements pénitentiaires seront mis à contribution, mais plutôt pour les soins, le transfèrement du détenu malade vers "l'unité régionale" se faisant dès que possible.

Pour les cas non urgents, il y aussi la possibilité d'accueil dans l'hôpital pénitentiaire de Fresnes.

### 2.3. LE CONTEXTE ECONOMIQUE DES COMMUNES D'ACCUEIL

En dehors des agglomérations parisienne et lyonnaise ainsi que du Sud de la France, les localités où vont s'implanter les établissements présentent un contexte de récession économique. C'est d'ailleurs très souvent cet argument qui a amené les responsables locaux à poser leur candidature pour ce type de service public.

Une majorité de communes rurales offre un tissu économique local dévitalisé : vieillissement démographique, exode de population, déclin des industries traditionnelles (faiblesse de l'agriculture, difficultés de l'artisanat, baisse de l'activité commerciale, ...).

Pour ces communes rurales, l'implantation d'un établissement pénitentiaire participe du maintien de la vie économique locale, si ce n'est de son redressement ... (apport de population, relance de la consommation, etc).

Ce même type d'analyse peut s'appliquer aux villes de petite et moyenne importance candidates à ce projet.

C'est le plus souvent l'emploi des femmes qui est problématique : les taux de chômage féminin approchent les 50 voire 60 % dans la plupart des sites d'accueil. Les femmes de surveillants, qui vont s'installer dans ces communes, vont, malgré elles, contribuer à l'accroissement de ces taux si elles sont à la recherche d'un emploi. Et ce, d'autant plus que ces femmes ne présentent qu'un faible niveau de qualification.

Un autre contexte économique peut être isolé du tableau général : le Nord de la France et ses problèmes spécifiques liés au déclin des industries textiles, minières et sidérurgiques qui ont fait sa grandeur. Ces régions sont cependant très actives en matière de restructuration et diversification, mais contribuent à fournir de plus en plus de candidats aux concours de la Fonction Publique.

### CONCLUSION

Les données générales concernant les implantations des futurs établissements seront reprises site par site en annexe. Une fiche par commune donnera un aperçu détaillé des conditions locales d'intégration de l'établissement.

CHAPITRE III

PROPOSITIONS D'ACTIONS  
DE RECOMMANDATIONS

Les observations et analyses présentées dans les chapitres précédents, les données du fonctionnement des établissements, confrontées aux spécificités des sites d'accueil, conduisent à formuler un certain nombre de propositions d'actions et de recommandations qui pourront être reprises par les responsables locaux et les Pouvoirs Publics.

Elles sont présentées, dans les paragraphes qui suivent, dans une perspective générale et selon une hiérarchie de problèmes (le point le plus important est traité en premier). Un complément à ces propositions est apporté sous forme de "fiche de site".

Pour chaque commune d'accueil du Programme 13000, il a été établi une fiche de synthèse (cf. annexe I) qui en présente les principales caractéristiques : contexte, situation de l'établissement, profils prévisionnels des futurs agents (en fonction des hypothèses et scénarios élaborés au chapitre I § 3.2). Ces fiches font également état, s'il y a lieu, des actions spécifiques qui pourraient être engagées.

## 1. LE LOGEMENT

### 1.1. DEGRE DE PRIORITE

C'est le questionnement principal des responsables locaux (élus, DDE, Préfecture, ...). C'est sur le logement que des études ont été le plus avancées, avec parfois des programmations de logements, notamment sociaux, relativement généreuses, alors qu'à notre avis la plus grande prudence doit être de mise.

Il n'empêche qu'il y a un véritable "challenge" à pouvoir accueillir, dans un délai de quelques semaines, environ 150 familles presque toutes "déracinées".

Sur une plus longue période, les problèmes de logement s'atténueront progressivement.

### 1.2. OBJECTIF

Aider les services de l'Etat à programmer des logements sociaux - PLA - dans les bassins d'habitat des sites d'accueil.

Aider les collectivités locales à orienter les actions en faveur du logement privé et du foncier.

Adapter ces programmes de logements et ces orientations d'actions aux spécificités de chaque cas ; offre de logements en regard de la demande issue des prévisions d'effectif pour chaque nouvel établissement.

### 1.3. MOYENS

#### 1.3.1 Quelques recommandations générales

- **Définir pour chaque site le "bassin d'habitat des personnels"**

Il s'agira, dans la plupart des cas, du bassin d'habitat traditionnel déjà identifié dans les études d'urbanisme, bassin d'habitat qui dépasse la seule commune d'implantation de la prison.

Concernant les villes petites et moyennes (plus de 1 000 habitants dans la typologie évoquée dans le chapitre II ci-dessus), on raisonnera par rapport à l'agglomération.

Pour les communes isolées, il s'agira de conduire une étude relativement fine pour définir le bassin d'habitat (notamment à partir des statistiques de constructions récentes).

Exemple : Neuvic-sur-Isle

Le bassin d'habitat représente une douzaine de communes réparties de part et d'autre de la vallée de l'Isle, dont Mussidan et Saint-Astier qui sont, comme Neuvic, chef-lieu de canton ; les communes des trois cantons éloignées de la vallée ne sont pas à intégrer dans le bassin d'habitat.

Pour les communes isolées on associera au bassin d'habitat local la ville moyenne la plus proche.

Exemple : pour Joux-la-Ville, on associera Avallon.

- **Conduire des investigations sur la vacance de logements dans le parc privé, notamment locatif**

Il importe d'identifier, auprès des professionnels locaux, les éléments concernant la vacance, les prix, les caractéristiques des logements privés.

Il sera particulièrement utile de recenser les possibilités de location de maisons individuelles privées ; c'est généralement une denrée rare, mais l'offre peut se développer en faisant valoir, auprès des propriétaires qui hésitent à louer, le sérieux, la respectabilité et les niveaux de revenus des fonctionnaires de la Justice ...

- **Compléter de façon raisonnable l'offre de logements par du locatif social adapté**

Le locatif social sera plutôt considéré comme des logements "relais" pour les jeunes surveillants. Il pourrait s'agir éventuellement de petits logements pour partie en petit collectif de centre ville.

Il est certain que les jeunes personnels se satisferont d'autant de cette offre qu'elle se localisera dans des villes d'une certaine taille et d'une certaine attractivité.

Dans les plus petites villes ou bourgs, des actions d'accueil et d'incitation au logement des jeunes sur place devront être envisagées par les élus locaux.

- **Prévoir des solutions pour l'accueil des jeunes, notamment des jeunes célibataires**

Certains nouveaux établissements (cf. chapitre I § 3) accueilleront des jeunes (voire des stagiaires) en grand nombre, il importe de leur assurer des logements adaptés, mini-foyers ; appartements partagés ; chambres chez l'habitant (avec suffisamment de confort et d'indépendance).

### 1.3.2 Une esquisse de programme de logement en fonction des différents scénarios de composition des effectifs

En reprenant les scénarios du chapitre I, on peut esquisser en grande masse les éléments de programme suivant, concernant 150 familles environ, dans le bassin d'habitat :

- **Scénario 0**

Composition de l'effectif du nouvel établissement similaire à la composition de l'ensemble de la population des surveillants.

- 30 à 40 logements sociaux (déduire les logements sociaux vacants) du F2 au F4/F5
- 10 à 20 logements pour célibataires en situation d'hébergement temporaire en F1 social, en foyer, en logement partagé, en chambre chez l'habitant, ...
- 30 à 40 constructions neuves privées en lotissement ou en isolé (éventuellement en collectif dans les villes)
- 50 à 80 logements en acquisition ou en location dans le parc existant.

Scénario envisagé pour les sites de : Neuvic (Aquitaine), Bapaume, Maubeuge, Longuenesse (Nord), Villeneuve-les-Maguelonne (Languedoc-Roussillon).

- **Scénario 1**

L'effectif du nouvel établissement comporte une très forte proportion de jeunes.

- 40 à 50 logements sociaux (déduire les logements sociaux vacants) principalement en F2, F3, F4
- 30 à 60 logements pour célibataires en situation de logement temporaire ou de courte durée (inférieure à 3 ans) en foyer, en logement partagé, en chambre chez l'habitant, ...
- 10 constructions neuves privées en lotissement ou en isolé en accession (éventuellement en collectif dans les villes)

- 30 à 60 logements en acquisition ou en location dans le parc existant non social.

Scénario envisagé pour les sites de : Nanterre, Osny, Villepinte (banlieue parisienne), Villefranche-sur-Saône, Saint-Quentin Fallavier, Aiton (Rhône-Alpes), Châteaudun, Châteauroux (Centre), Varennes-le-Grand, Joux-la-Ville (Bourgogne), Villenauxe (Champagne-Ardenne), Saint-Mihiel (Lorraine).

### ● Scénario 2

L'effectif du nouvel établissement est partagé entre jeunes et plus anciens.

- 35 à 45 logements sociaux (déduire les logements sociaux vacants)
- 20 à 40 logements pour célibataires en situation d'hébergement temporaire ou de courte durée (inférieure à 3 ans) en foyer, logement partagé, en chambre chez l'habitant, ...
- 20 à 30 constructions neuves privées en lotissement ou en isolé (éventuellement en collectif dans les villes)
- 35 à 75 logements en acquisition ou en location dans le parc existant.

Scénario envisagé pour les sites de : Uzerche (Limousin), Laon (Picardie), Salon-de-Provence, Aix-en-Provence, Tarascon, Arles, Grasse (PACA).

### Remarques :

- Compte tenu du degré de précision de cette programmation, il n'est pas possible de distinguer valablement les personnels fonctionnaires des personnels des groupements privés.

Ces derniers seront, pour une part seulement, recrutés sur place. Pour une autre part ils seront déplacés/mutés à l'intérieur des entreprises auxquelles ils appartiennent (sociétés de maintenance, sociétés de restauration, ...).

- Dans les villes où les logements sont particulièrement coûteux dans le parc privé, tous les sites de la Région PACA notamment, et ceux de la Région Parisienne, la demande en logements sociaux sera nettement plus importante. Les difficultés de logement sont d'ailleurs l'un des éléments du rejet de ces régions par les jeunes personnels.

## 2. ACCUEIL ET INSERTION DES PERSONNELS

### 2.1. PRIORITE

Outre la programmation adaptée de logements, les actions en faveur des personnels, et de leurs familles, sont une des conditions de la réussite de l'ouverture de l'établissement.

Le succès de cette implantation est à deux faces : il concerne tout autant l'intégration des personnels dans leur environnement que dans leur nouvel outil de travail.

### 2.2. OBJECTIFS

En direction des personnels pénitentiaires et de leurs familles, ces actions auront pour objectifs :

- de pallier les difficultés dues au déracinement et à l'isolement d'individus jeunes et souvent célibataires
- d'aider les familles : intégrer au mieux les enfants dans un nouvel établissement scolaire, parfois en cours d'année ; faciliter la recherche d'emploi ou d'activité aux femmes qui le souhaitent
- de faire connaître le nouveau type de fonctionnement de ces établissements pénitentiaires qui peut constituer un véritable challenge pour la profession et qui, en tout état de cause, présente un progrès sur le plan des conditions de travail.

La mise en oeuvre de ces actions pourra constituer, pour la collectivité locale et ses partenaires institutionnels, une occasion de fixer une population qui est souvent considérée comme porteuse de potentialités socio-économiques.

Enfin, l'Administration Pénitentiaire doit y trouver des intérêts spécifiques, en particulier : réussir le démarrage de ces établissements d'un nouveau type.

### 2.3. MOYENS

Il s'agit pour les instances en présence : élus, Administration Pénitentiaire, Préfets, de mettre en place une véritable politique de communication envers les personnels. Cette politique peut se décliner à différents niveaux : national, régional et local, à chacun desquels elle trouvera ses relais et ses coordinateurs.

#### ● Au niveau local

Les actions d'accueil et d'insertion seront pilotées par les élus, coordonnées par les Préfets de département ou d'arrondissement. Ces actions peuvent être :

- mise en place d'une cellule d'information à la mairie sur les offres de logements disponibles
- prise en charge des femmes demandeurs d'emploi, par l'intermédiaire de l'ANPE ou des services de la ville, et orientation vers les emplois éventuellement vacants
- animations dans la ville : mobilisation des associations, organisation de manifestations, implication des clubs sportifs, ... Information sur les différentes possibilités d'activités extra-professionnelles (rédaction d'une plaquette informative par exemple).

Et toute autre action que pourraient imaginer les responsables locaux des structures publiques, privées ou associatives.

#### ● Au niveau régional

Le relais existant est, de fait, la Direction Régionale de l'Administration Pénitentiaire.

Ces directions pourraient accueillir les futurs directeurs et mettre à leur disposition les moyens de préparer l'ouverture de leur établissement : locaux, téléphone, contacts locaux, ...

#### ● Au niveau national

L'Administration Pénitentiaire peut initier des actions (qui seront reprises au niveau régional) :

- diffusion aux personnels de plaquettes informatives sur les nouveaux établissements et leur environnement
- organisation d'un recrutement décentralisé de certaines catégories de personnels afin de rechercher la meilleure adéquation possible entre la localisation de l'établissement et l'origine de son personnel

- incitation à concourir à ces nouveaux postes qui devraient présenter des avantages sur le plan des conditions de travail, si elles sont assorties de conditions de vie favorables
- étudier les possibilités de primes de déménagement qui peuvent être proposées aux agents candidats.

**L'effort de coordination des différents partenaires nous semble primordial, afin de mener des politiques cohérentes, en regard de l'enjeu que constitue la réussite de l'ouverture de ces établissements.**

### 3. LA DESSERTE DES NOUVEAUX ETABLISSEMENTS PAR LES TRANSPORTS EN COMMUN

#### 3.1. DEGRE DE PRIORITE

Le transport est un élément que nous avons perçu comme majeur lors de la visite de sites existants.

La qualité des transports pour les personnels, mais aussi pour les familles de détenus et les détenus en permission de sortir, est un élément majeur pour le bon fonctionnement des établissements et par rapport également aux efforts de réinsertion des détenus.

Le problème des transports nous a paru insuffisamment pris en compte dans les sites d'accueil que nous avons visités.

#### 3.2. OBJECTIF

Il s'agit, en premier lieu, d'assurer dans de bonnes conditions - notamment de coût - les trajets entre les établissements pénitentiaires et les points d'échanges principaux (gare SNCF ou gare routière, arrêt principal de réseau d'autobus).

Certes, il existe des taxis (ou des possibilités de les multiplier), mais il faut insister sur les coûts que représente l'usage du taxi pour des familles aux revenus modestes et les maigres pécules des détenus en permission.

Il importe de mettre en place des dispositifs assurant des tarifications à la place, aussi peu coûteuses que possible, se rapprochant de celles des services urbains et inter-urbains classiques.

#### 3.3. MOYENS

Dans les villes moyennes ou grandes, où il existe déjà un réseau de transport en commun, il s'agira d'assurer la desserte de l'établissement par une ligne aux horaires bien adaptés (si l'établissement n'est pas, bien sûr, sur une ligne préexistante).

- Soit en service régulier

4 à 6 aller-retour quotidiens (tous les jours de la semaine) permettraient d'assurer le trajet domicile-travail des surveillants et l'accès à l'établissement pour les familles des détenus ou les détenus en permission de sortir.

- Soit en service à la demande

Par "détournement" ou prolongement de lignes vers l'établissement :

- . en fonction d'une demande émise quasiment en temps réel (demande émise dans le bus, demande issue d'une borne d'appel proche de l'établissement ou émise par téléphone par le poste de garde de l'établissement)
- . en fonction d'une demande préprogrammée par appel téléphonique (par système d'appel direct ou par numérotation de type Christobald - Bayonne).

Dans les petites villes ou bourgs non dotés d'un réseau de transport en commun, il pourra être envisagé la desserte de l'établissement par des lignes de taxis collectifs assurées à la demande. Les services sont effectués par les chauffeurs de taxi locaux (le cas échéant avec des véhicules plus adaptés de type "Renault Espace"/minibus/familiale), mais selon une tarification à la place et non pas à la course.

Les départements, en tant qu'autorités organisatrices des transports inter-urbains, seront à même de mettre en place de tels systèmes.

**Remarques :**

- Toutes ces dessertes à caractère marginal impliquent des déficits d'exploitation élevés en valeur relative, mais de très faible ampleur en valeur absolue.
- Les Maisons d'Arrêt et les Centres Pénitentiaires sont plutôt situés dans des villes moyennes ou des agglomérations, où il existent des réseaux de transport en commun urbain ; cela doit permettre une desserte régulière de ces établissements qui justifient un plus grand nombre de mouvements.

#### 4. LES SERVICES DE SECURITE

##### 4.1. DEGRE DE PRIORITE

Les besoins en effectifs de sécurité (policiers ou gendarmes selon les cas) ont été définis avec les services compétents des Ministères concernés. Toutefois il semble que demeurent beaucoup d'incertitudes concernant la mise en place effective de ces nouveaux postes en regard du calendrier d'achèvement des établissements du Programme 13000.

Les personnels de sécurité (policiers et gendarmes) sont indispensables au fonctionnement des établissements pénitentiaires (translations judiciaires pour les Maisons d'Arrêt, transfèrements administratifs de détenus dangereux, sécurité des établissements et des abords, ...).

##### 4.2. OBJECTIF

Disposer des personnels de sécurité en nombre suffisant, accueillir des personnels supplémentaires au même titre que les personnels des établissements pénitentiaires.

Il appartient aux Préfets, responsables du maintien de l'ordre, de définir avec les services concernés et l'Administration Pénitentiaire, les besoins en moyens d'accompagnement des nouveaux établissements pénitentiaires, en fonction des caractéristiques de chaque site.

##### 4.3. MOYENS

###### Rappel des besoins

###### - Effectifs de policiers

Pour les établissements implantés dans les villes moyennes ou grandes, il existe la Police Nationale avec des effectifs suffisants, qui permettent, par le jeu du redéploiement des effectifs, de réduire l'ampleur du besoin en postes supplémentaires.

###### - Effectifs de gendarmes

Le tableau du paragraphe 5.3 du chapitre I ci-dessus, définit les besoins en effectifs supplémentaires de gendarmerie.

Ils varient de 3 à 7 par établissements en zone où la police nationale intervient aussi, mais de 9 à 24 par établissement dans les "zones gendarmerie".

Les effectifs seront complétés de façon différente selon les cas particuliers existants.

Il s'agira ou bien de créer de nouvelles brigades, ou bien de renforcer des brigades existantes, ou encore de redéployer des effectifs existants.

Cette dernière hypothèse, lorsqu'elle pourrait se révéler préférable par les responsables de la gendarmerie, risque de se heurter aux souhaits des collectivités locales qui insistent toujours au moins sur le maintien, sinon sur le renforcement des effectifs existants, là où ils sont.

Le tableau suivant établit un récapitulatif de ces besoins établis par les autorités de gendarmerie elles-mêmes.

## BESOINS EN RENFORCEMENT DES UNITES DE GENDARMERIE

Etablissements pénitentiaires	Capacité de l'établissement	Ratio appliqué (Nb de gendarmes pour 100 détenus)	Nombre de sous-officiers
<b>Zone police nationale</b>			
- NANTERRE (Hauts-de-Seine)	600	1,15	7
- VILLEPINTE (Seine St-Denis)	600	1,15	7
- PONTOISE-OSNY (Val-d'Oise)	600	1,15	7
- VILLEFRANCHE-S/SAONE (Rhône)	600	1,15	7
- AIX-EN-PROVENCE (Bouches-du-Rhône)	600	1,15	7
- ST-OMER/LONGUENESSE (Pas-de-Calais)	600	0,65	4
- ARGENTAN (Orne)	600	0,65	4
- TARASCON (Bouches-du-Rhône)	600	0,65	4
- SALON-DE-PROVENCE (Bouches-du-Rhône)	600	0,65	4
- GRASSE (Alpes-Maritimes)	600	0,65	4
- LAON (Aisne)	400	0,65	3
- MAUBEUGE (Nord)	400	0,65	3
- ARLES (Bouches-du-Rhône)	250		
- CHATEAUROUX (Indre)	400	0,65	3
<b>Zone gendarmerie</b>			
- MONTPELLIER/VILLENEUVE-LES-MAGUELONNE (Hérault)	600	4,0	24
- CHATEAUDUN (Eure-et-Loir)	600	2,15	13
- UZERCHE (Corrèze)	600	2,15	13
- VILLENAUXE-LA-GRANDE (Aube)	600	2,15	13
- JOUX-LA-VILLE (Yonne)	600	2,15	13
- BAPAUME (Pas-de-Calais)	600	2,15	13
- NEUVIC-SUR-ISLE (Dordogne)	400	2,15	9
- SAINT-MIHIEL (Meuse)	400	2,15	9
- CHALON-SUR-SAONE/ VARENNES-LE-GRAND (Saône-et-Loire)	400	2,15	9
- AITON (Savoie)	400	2,15	9
- L'ISLE D'ABEAU (Isère)	400	2,15	9
TOTAL			201

NB. Ce tableau est strictement indicatif, les ratios pouvant être modifiés en fonction des attributions juridiques de chaque établissement.

### Quelques contraintes spécifiques

- **Le logement des gendarmes**

Les gendarmes sont logés dans la gendarmerie, qu'il est nécessaire de construire, d'agrandir ou d'adapter pour accueillir les effectifs nouveaux.

- **Le logement des policiers**

Cela concerne les villes moyennes, d'où une plus grande souplesse pour loger ces personnels.

On rencontre chez les policiers les mêmes caractéristiques de la demande en logement que chez les personnels de surveillance.

- **La localisation des nouvelles gendarmeries**

L'implantation de certains établissements semble justifier une nouvelle carte, ou en tout cas une adaptation des brigades : déplacement de la brigade existante sur une commune voisine, répartition des nouveaux gendarmes sur deux brigades existantes situées à égale distance du nouvel établissement, création d'une nouvelle brigade, ...

Ces points ne sont pas encore précisés et prennent donc un caractère d'urgence.

- **Les plans de sécurité**

Certains établissements apparaissent comme très isolés et loin de tout regroupement important de forces de l'ordre (CRS, gendarmes mobiles, etc) qui serait nécessaire en cas de mutinerie.

La mise au point des plans de sécurité et d'intervention incombe au Préfet de Département.

## 5. RAPPROCHEMENT ENTRE PRISON ET COLLECTIVITE LOCALE

### 5.1. PRIORITE

Afin d'assurer la prise en charge de ses détenus, la société a instauré la prison, institution gérée par une administration centrale, très peu représentée sur le terrain. En effet, la prison est par essence, un monde clos, dont les contacts avec l'extérieur sont restreints. Or, les publics marginaux, qui sont partout pris en charge par des structures locales, sont souvent les mêmes qui se retrouvent dans la prison.

On s'oriente de plus en plus vers la mise en oeuvre de moyens communs, et proches du terrain, pour assurer la réinsertion de ces populations. Pour que cette démarche soit effective, il faut des moyens, financiers certes, mais aussi humains et structurels.

### 5.2. OBJECTIFS

Les collectivités locales, qui ont fait acte de candidature pour accueillir une prison, ont un rôle à jouer dans l'insertion de cette institution :

- sur le plan de l'offre en infrastructures et en équipements
- sur le plan de l'insertion de ses effectifs humains
- sur le plan des actions en direction des détenus.

L'Administration Pénitentiaire, qui sollicite la collectivité locale pour implanter ses prisons, doit pouvoir se rapprocher du terrain afin de favoriser cette implantation.

### 5.3. MOYENS

Afin de favoriser l'intégration de la prison, la collectivité locale a, nous l'avons vu dans les paragraphes précédents, à sa disposition un certain nombre de moyens d'action.

Mais, cela peut être aussi :

- sensibiliser la population locale à l'arrivée de l'institution pénitentiaire : organiser des journées portes ouvertes, diffuser des notes d'informations objectives
- définir des actions en faveur des familles de détenus, en liaison avec les associations caritatives : proposer des formules d'hébergement bon marché, fournir une aide administrative, ...
- réfléchir à des actions de réinsertion des détenus : recenser des emplois compatibles avec le régime de semi-liberté, ...
- encourager les associations locales (sportives, culturelles, ...) à participer ou à proposer des activités à l'intérieur de la prison
- rechercher des financements, afin de mener en commun avec les Pouvoirs Publics, des actions de diverse nature.

L'Administration Pénitentiaire doit rechercher des formes réelles de décentralisation :

- au niveau de la gestion de la population pénale dans le but de faciliter le rapprochement du détenu avec sa famille
- au niveau des interlocuteurs afin de ne pas multiplier les relais d'informations qui génèrent retards et distorsions.

**C'est la cohérence des actions et des politiques qui est à rechercher, à travers la cohésion des différents partenaires.**

## 6. TRAVAIL DES DETENUS

### 6.1. PRIORITE

La privation de liberté est une sanction qui ne remet aucunement en cause le droit au travail. Les nouveaux établissements disposent de vastes surfaces d'ateliers dans lesquels des entreprises peuvent installer des machines. Bien que soumise à certaines contraintes, cette main-d'oeuvre peut offrir des perspectives de développement à des PME/PMI, ou toute autre entreprise.

### 6.2. OBJECTIFS

Ils sont de deux ordres :

- l'Administration Pénitentiaire ou les groupements privés doivent trouver des entreprises concessionnaires afin de fournir du travail aux détenus
- la collectivité locale peut y voir un moyen de générer de l'activité hors du cadre de la prison.

### 6.3. MOYENS

Quel qu'en soit l'acteur (Administration Pénitentiaire, collectivité locale ou groupement), il s'agit de rechercher et d'attirer des entreprises pour s'implanter dans la prison.

Pour ce faire, il s'agit de mettre en oeuvre une véritable prospection, organisée à l'échelle nationale, régionale ou locale. Cette prospection nécessite des moyens humains et financiers, ainsi qu'une structure apte à les développer.

L'information est primordiale : en effet, les chefs d'entreprise ignorent le plus souvent les opportunités du travail pénal. Il est essentiel de diffuser une information large et bien ciblée, afin de "recruter" des concessionnaires potentiels.

Il existe presque partout des structures de développement économique, associant techniciens et élus : services économiques des villes et départements, chambres consulaires, comités d'expansion, associations de pays, etc. Ces structures peuvent être consultées, et impliquées, dans la mise en oeuvre de cet effort d'information et de prospection. A cet égard, le rôle des délégués régionaux au travail et à la formation professionnelle de l'Administration Pénitentiaire devra être précisé.

## 7. AUTRES POINTS

A titre plus indicatif, quelques points nécessiteront des actions spécifiques, mais dans des proportions moindres, qui ne justifient pas de développement excessif.

### ● **La scolarisation des enfants des personnels**

Envisager dès maintenant la construction d'écoles ou la nomination d'instituteurs et professeurs, s'avère, dans la plupart des endroits, prématuré et incertain.

Cependant, à partir des trois hypothèses de scénarios d'affectation des personnels, et sur la base d'un effectif théorique moyen de 132 surveillants, les enfants de moins de 18 ans représenteraient les masses suivantes :

- Dans le cas du scénario 0 : 172 enfants  
concerne les sites de : Neuvic, Bapaume, Longuenesse, Maubeuge, Villeneuve-les-Maguelonne
- Dans le cas du scénario 1 : 79 enfants  
concerne les sites de : Nanterre, Osny, Villepinte, Villefranche-sur-Saône, Saint-Quentin Fallavier, Aiton, Châteaudun, Châteauroux, Argentan, Saint-Mihiel, Joux-la-Ville, Varennes-le-Grand, Villenauxe-la-Grande
- Dans le cas du scénario 2 : 106 enfants  
concerne les sites de : Uzerche, Laon, Tarascon, Arles, Aix-en-Provence, Salon-de-Provence, Grasse.

Ne sont pas compris les enfants des autres personnels.

D'autre part, en l'état actuel des données, il est impossible d'affiner ces masses en les répartissant par classes d'âge. Il importera donc aux autorités locales de recenser les enfants en âge scolaire au moment de la nomination des surveillants sur leur poste. Quant aux lieux de résidence des futurs élèves, ils seront, comme pour leurs parents, éclatés sur l'ensemble des bassins d'habitat.

### ● **L'hospitalisation des détenus**

Le Programme 13000 n'implique pas directement la création de nouvelles chambres de sûreté.

Certes, quatre établissements nouveaux dans le seul département des Bouches-du-Rhône pourra conduire à développer l'unité spécialisée de Sainte-Marguerite.

Des contacts entre l'Administration Pénitentiaire et la Direction des hôpitaux aux Ministères des Affaires Sociales sont en cours, notamment par rapport à cette unité mais aussi pour harmoniser une politique de regroupement et de répartition dans les centres hospitaliers régionaux.

ETABLISSEMENT PENITENTIAIRE DU PROGRAMME 13000 dont l'ouverture est prévue en 1989-1990	ETABLISSEMENT HOSPITALIER CORRESPONDANT
MA AIX LUYNES	MARSEILLE
MA VILLENEUVE LES MAGUELONNE	MONTPELLIER
CD TARASCON	MARSEILLE
CD JOUX LA VILLE	DIJON
CD UZERCHE	LIMOGES/BORDEAUX
CD NEUVIC	BORDEAUX
CD MAUBEUGE	LILLE
CD BAPAUME	LILLE
MA VILLEFRANCHE SUR SAONE	LYON
CD SAINT-MIHIEL	NANCY
MA OSNY	Hôpital de FRESNES Assistance Publique de PARIS
MA NANTERRE	Hôpital de FRESNES Assistance Publique de PARIS

- **L'action sanitaire en faveur des détenus**

Des dépistages médicaux, comme ceux de la tuberculose ou du SIDA, peuvent entraîner des coûts supplémentaires pour les organismes locaux. Il s'agira de redistribuer, voire d'augmenter, les crédits départementaux en fonction de la nouvelle répartition des détenus.

Plus précisément, la lutte contre la tuberculose et les maladies transmissibles par voie sexuelle ainsi que les vaccinations et l'organisation de la protection maternelle et infantile et de la planification familiale (à l'exception de l'IVG) relèvent des Conseils Généraux.

Des protocoles d'accord peuvent être établis entre les autorités départementales et les établissements pénitentiaires.

Par ailleurs, la lutte contre les maladies mentales, la toxicomanie et l'alcoolisme, ainsi que le contrôle des règles d'hygiène et l'IVG demeurent de la compétence de l'Etat.

Pour les actions concernant l'éducation pour la santé, il sera recherché les concours des Comités Régionaux et Départementaux d'Education pour la Santé ou bien les services des Caisses Régionales d'Assurance Maladie destinés à promouvoir l'information en matière d'éducation pour la santé.

- **Formation des détenus**

Pour l'enseignement primaire, on peut estimer à 2 à 3 équivalents/postes d'instituteurs à plein temps les besoins générés par chaque établissement.

Rappelons qu'il y a autant de postes à temps partiel que de postes à temps plein sur l'ensemble des établissements français.

- **Les utilités urbaines liées aux établissements pénitentiaires**

- Consommation d'eau

Environ 100 m<sup>3</sup> par jour pour un établissement de 600 places.

- Ordures ménagères

Les rejets sont de l'ordre de 15 m<sup>3</sup> par jour non compactés, ou bien 750 kg par jour, ce qui représente aussi 4 conteneurs de grande taille (3 m<sup>3</sup>) pour un établissement de 600 places.

- **Les visiteurs de prison**

Il faudrait envisager 15 à 20 visiteurs de prison selon la taille des nouveaux établissements ; chaque visiteur venant à l'établissement une à deux fois par semaine.

La fréquence d'une visite minimum hebdomadaire ou bi-mensuelle par détenu normalement exigée peut être pondérée en fonction de l'éloignement de l'établissement pénitentiaire de tout centre urbain, des facilités de communication, et enfin des ressources locales sur le plan du bénévolat.

Etude réalisée pour la DREP, Délégation à la Réalisation d'Etablissements Pénitentiaires,  
avec la collaboration du CODRA, Conseil à la Décision et à la Réalisation en Aménagement  
urbain, rural et Régional, 157 rue des Blains 92220 BAGNEUX, Tél. (1) 46.64.15.00