

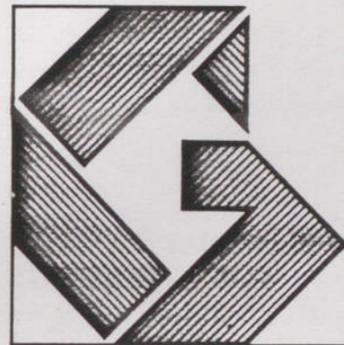
MISSION BONNEMAISON

PRE-RAPPORT DE SYNTHESE
CONSULTATION DES PERSONNELS
DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

Octobre/décembre 1988

Auteurs : Jean-Charles BEAUR, Jean-Paul DUMOND, René EKSL,
Michel FAVRIN, Claude SOUNACK, Joseph TEDESCO.

(Groupe d'Etudes Sociales Techniques et Economiques)



geste

MISSION BONNEMAISON

PRE-RAPPORT DE SYNTHÈSE
CONSULTATION DES PERSONNELS
DE L'ÉCOLE NATIONALE PENITENTIAIRE

Décembre 1960



(supplément à l'ouvrage "Le rôle de l'État dans l'économie")

stesp



AUX

PERSONNELS PÉNITENTIAIRES



Je vous transmets ci-joint le document établi en coopération de consultants GESTE, achevant ainsi la première phase de la mission qui m'a été confiée.

Comme je m'y étais engagé, ce "pré-rapport" vous est livré à l'état brut, sans correction de ma part. C'est un document de travail, il doit être considéré comme tel. Il a pour seul objet de refléter aussi fidèlement que possible l'opinion du personnel sur l'administration à la vie de laquelle il participe. La somme des informations, opinions, et propositions est de travail important.

MISSION BONNEMAISON

Je dois établir un rapport définitif que je dois établir.

Pourtant, il me reste à en approfondir l'ensemble, lors des entretiens que j'aurai dans les jours prochains dans dix établissements avec les représentants des syndicats nationaux de l'A.P. d'autre part.

PRE-RAPPORT DE SYNTHESE
CONSULTATION DES PERSONNELS
DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

octobre - décembre 1988

Auteurs : Jean Charles Béaur, Jean-Paul Dumond, René Eksl, Michel Favrin, Claude Sounack, Joseph Tedesco

Paris, le 27 Décembre 1988,

Décembre 1988

Gilbert BONNEMAISON



F.



MISSION BONNEMAISON

PRE-RAPPORT DE SYNTHÈSE
CONSULTATION DES PERSONNELS
DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE
octobre - décembre 1988

Auteurs : Jean Charles Béau, Jean-Paul Dumond, René Esal,
Michel Favrin, Claude Souvack, Joseph Tedesco

Décembre 1988

PREAMBULE

AUX

PREMIÈRE PARTIE - LES MOYENS HUMAINS
PERSONNELS PÉNITENTIAIRES

1. Rappel des modalités de la consultation et de son contexte 5

2. Éléments factuels 7

Je vous transmets ci-joint le document établi par la coopérative de consultants GESTE, achevant ainsi la première phase de la mission qui m'a été confiée.

Comme je m'y étais engagé, ce "pré-rapport" vous est livré à l'état brut, sans correction de ma part. C'est un document de travail, il doit être considéré comme tel. Il a pour seul objet de refléter aussi fidèlement que possible l'opinion du personnel sur l'administration à la vie de laquelle il participe. La somme des informations, opinions, et propositions contenues en font un document de travail important, utile sans doute au-delà même du rapport définitif que je dois établir.

Pourtant, il me reste à en approfondir l'ensemble, lors des entretiens que j'aurai dans les jours prochains dans dix établissements pénitentiaires d'une part, avec les représentants des syndicats nationaux de l'A.P. d'autre part.

Ensuite, j'aurai à établir mon rapport au GARDE DES SCEAUX et au PREMIER MINISTRE en tenant compte de tous ces acquis, des informations recueillies auprès d'autres administrations, entreprises nationales ou privées et personnalités diverses consultées pour leurs compétences dans le domaine pénal, de la gestion ou de la communication; prenant aussi, évidemment, en considération les éléments d'information que j'aurai pu recueillir auprès du Gouvernement.

Paris, le 27 Décembre 1988,

Gilbert BONNEMAISON

PERSONNELS PÉNITENTIAIRES

AUX

Je vous transmets ci-joint le document établi par la coopérative de consultants GESTE, achevant ainsi la première phase de la mission qui m'a été confiée.

Comme je m'y étais engagé, ce "pré-rapport" vous est livré à l'état brut, sans correction de ma part. C'est un document de travail, il doit être considéré comme tel. Il a pour seul objet de tester aussi librement que possible l'opinion du personnel sur l'administration à la vie de laquelle il participe. La somme des informations, opinions, et propositions contenues en font un document de travail important, utile sans doute au-delà même du rapport définitif que je dois établir.

Pourant, il me reste à en approfondir l'ensemble, lors des entretiens que j'aurai dans les jours prochains dans dix établissements pénitentiaires d'une part, avec les représentants des syndicats nationaux de l'A.P. d'autre part.

Ensuite, j'aurai à établir mon rapport au GARDE DES SCEAUX et au PREMIER MINISTRE en tenant compte de tous ces écus, des informations recueillies auprès d'autres administrations, entreprises nationales ou privées et personnalités diverses consultées pour leurs compétences dans le domaine pénal, de la gestion ou de la communication; prenant aussi, évidemment, en considération les éléments d'information que j'aurai pu recueillir auprès du Gouvernement.

Paris, le 27 Décembre 1988.

Gilbert BONNEMAISON

SOMMAIRE

PREAMBULE

PREMIERE PARTIE : LE PROCESSUS DE CONSULTATION

1. Rappel des modalités de la consultation et de son contexte	5
2. Eléments factuels	12
3. L'appréciation des personnels	16
3.1. Une appréciation générale très positive	16
3.2. Les réserves sur la méthode adoptée	17
4. Les réunions régionales	20
5. Les attentes par rapport aux suites de cette consultation	23

DEUXIEME PARTIE : SYNTHESE DE LA CONSULTATION

1. Statut et rémunération	25
1.1 Statut, avancement, rémunération	26
1.1.1 Les problèmes généraux	26
1.1.2 Les demandes catégorielles	29
1.2 Les mutations, la notation	52
1.2.1 La notation	52
1.2.2 Les mutations	53
1.3 Les congés	55
1.4 Les retraites	56
2. Le personnel de l'AP	58
2.1 Les effectifs	58
2.1.1 Le manque d'effectif	58
2.1.2 Inadaptation des effectifs et mauvaise affectation	63
2.2 Reconnaissance et considération	65
2.2.1 La reconnaissance sociale de l'Administration Pénitentiaire	66
2.2.2 La reconnaissance dans l'Institution	69
2.3 Le recrutement et la formation	75
2.3.1 Recrutement et formation initiale	76
2.3.2 La formation continue	80

PREAMBULE

Ce rapport résulte de la consultation des personnels organisée par la Mission Bonnemaïson avec l'aide de GESTE entre octobre et décembre 1988.

Il a été établi à partir des très nombreux rapports de réunions dans les établissements et au niveau régional, l'objectif étant de faire la synthèse d'un volume représentant plusieurs milliers de pages (autour de 4 000 vraisemblablement).

Nous avons procédé à un dépouillement quantitatif des rapports régionaux par thème et nous avons essayé de restituer la richesse, la diversité, mais aussi la convergence de l'expression des personnels.

Notre souci majeur a été de rester le plus fidèle à l'expression des personnels, notre rapport n'est là ni pour juger, ni pour apprécier le bien fondé de telle ou telle phrase ou rapport.

Nous espérons que les personnels y trouveront une expression, certes légèrement retravaillée, mais très proche de leur formulation propre et qui donne une part très importante aux écrits des rapports des groupes.

Il nous a semblé nécessaire de contribuer également par quelques réflexions - dont nous gardons l'entière responsabilité - au débat qu'a initialisé la Mission, mais nous insistons sur le fait que cette partie n'a pas le même statut ni la même valeur que le rapport lui-même.



3. Le fonctionnement de l'Administration Pénitentiaire	85
3.1 Organisation	86
3.1.1 L'organisation du milieu fermé	86
3.1.2 L'organisation du milieu ouvert	96
3.2 Les relations de travail	101
3.2.1 Les relations inter-établissements	101
3.2.2 Les relations sociales	114
3.3 Les conditions de travail	119
3.3.1 L'environnement et les locaux	120
3.3.2 Les outils de travail	124
3.3.3 Hygiène et santé	128
3.3.4 La tenue de travail	130
4. La sécurité et les relations avec les détenus	132
4.1 La sécurité	132
4.1.1 La sécurité interne	133
4.1.2 La sécurité pénitentiaire	138
4.1.3 Réglementation et organisation	140
4.1.4 Aspects spécifiques de la sécurité	144
4.2 Les relations avec les populations extérieures	145
4.2.1 Les relations avec les familles	146
4.2.2 Les relations des détenus avec l'extérieur	151
5. Les missions du service pénitentiaire	154
5.1 La double mission du service pénitentiaire	155
5.2 L'attachement au territoire	162
5.3 La politique pénitentiaire	166
5.4 La consultation des personnels	167
1. La gravité des problèmes	169
1.1 Le manque de reconnaissance	170
1.2 Les problèmes d'effectifs	171
1.3 La gestion des moyens et les moyens	174
1.4 Les problèmes de formation	177
2. Les marges de manoeuvre	175
2.1 Les marges de manoeuvre locales	176
2.2 Le développement de la communication	177
2.3 La déconcentration	178
2.4 Une démarche ascendante	181

Le rapport est donc structuré en une première partie, qui décrit le processus de consultation, une deuxième partie qui présente la synthèse de la consultation, classée par grand thème, par catégorie de personnel et par type d'établissement, enfin dans une troisième partie nos réflexions propres.

Ce rapport a été rédigé dans des délais extrêmement courts. Aussi, quelle qu'ait été notre volonté de les refléter fidèlement, nous avons conscience que de ce fait, certains sujets ont peut être été insuffisamment traités et que certaines distorsions ou simplifications rendent insuffisamment compte de la véritable richesse des débats.

La procédure de rencontre avec les rapports régionaux, puis la visite de Monsieur Bonnemaison dans certains établissements sera, nous l'espérons, l'occasion de corriger ces lacunes.

Nous tenons à remercier l'ensemble du personnel qui a participé à ce travail, les rapporteurs d'établissement, les rapporteurs régionaux, les directions régionales ainsi que les équipes de direction des établissements pour leur soutien très large à cette consultation. Sans eux, ce rapport n'existerait pas ; nous espérons par notre contribution modeste avoir participé à une amorce d'amélioration durable et profonde du fonctionnement de l'Administration Pénitentiaire.

1. Rappel des modalités de la consultation et de son contexte

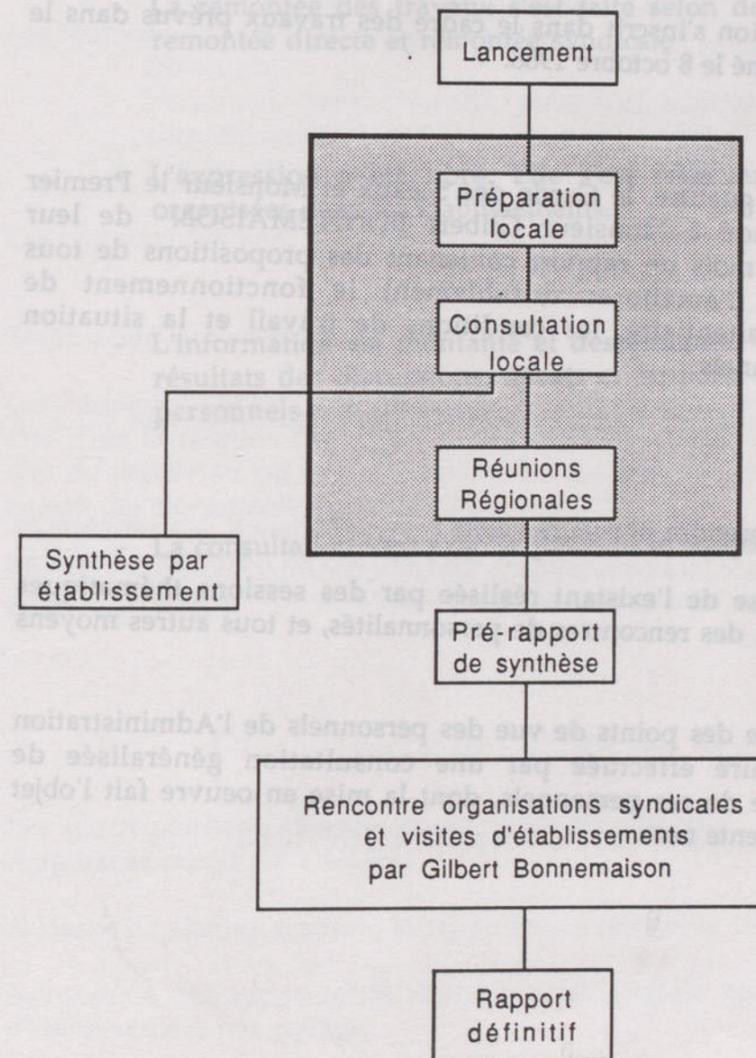
PREMIERE PARTIE

LE PROCESSUS DE CONSULTATION DES PERSONNELS

1. Rappel des modalités de la consultation et de son contexte
2. Quelques éléments factuels : nombre de réunions, taux de participation et intensité du travail réalisé, exemples de rapports
3. Les appréciations des personnels sur cette consultation
 - 3.1. Appréciations générales
 - 3.2. Les réserves sur la méthode suivie
4. Les réunions régionales et leur déroulement
 - 4.1. Proposition, participation et animation
 - 4.2. Difficultés
5. Les attentes par rapport aux suites de cette consultation

1. Rappel des modalités de la consultation et de son contexte

DEROULEMENT DE LA CONSULTATION
Schéma Général



1.1 Rappel du contexte

La consultation du personnel fait suite au conflit qu'a connu en septembre-octobre 1988 l'Administration Pénitentiaire.

La présente consultation s'inscrit dans le cadre des travaux prévus dans le protocole d'accord signé le 8 octobre 1988.

A la suite de cette signature, le Garde des Sceaux et Monsieur le Premier Ministre ont demandé à Monsieur Gilbert BONNEMAISON de leur présenter sous trois mois un rapport contenant des propositions de tous ordres permettant d'améliorer durablement le fonctionnement de l'Administration Pénitentiaire, les conditions de travail et la situation matérielle des personnels.

Ce rapport doit comprendre plusieurs volets :

- une analyse de l'existant réalisée par des sessions thématiques nationales, des rencontres de personnalités, et tous autres moyens utiles,
- la synthèse des points de vue des personnels de l'Administration Pénitentiaire effectuée par une consultation généralisée de l'ensemble de ces personnels, dont la mise en oeuvre fait l'objet de la présente note.

1.2 Principes de base de la consultation

- Elle s'est exercée auprès de l'ensemble des personnels
- La remontée des travaux s'est faite selon deux voies parallèles, remontée directe et remontée syndicale
- L'expression a été libre. Elle s'est faite au sein des réunions organisées dans les établissements.
- L'information est montante et descendante. Ceci signifie que les résultats des discussions, débats et rapports seront présentés aux personnels
- La consultation s'est exercée pendant le temps de travail.

1.2.2 Déroulement des réunions locales

Les participants à ces réunions ont été désignés par le directeur de l'établissement.

A l'issue de chaque réunion, le rapporteur a rédigé un rapport de réunion.

L'ensemble des rapports de réunion a été révisé et agréé en un rapport d'établissement par collège.

Enfin, pour chaque collège, un ou plusieurs rapporteurs par établissement ont été désignés pour présenter ces rapports aux réunions régionales de synthèse.

1.3 Modalités générales

La consultation du personnel s'est déroulée en trois étapes

1.3.1 Première étape : Consultation

Lancement et préparation locale

Consultation

Réunions régionales

Pré-rapport de synthèse

1.3.2 Deuxième étape : validation des travaux

Monsieur Gilbert BONNEMAISON procédera à la validation des résultats et des premières conclusions du pré-rapport de synthèse au cours de rencontres avec les organisations syndicales et de réunions locales organisées dans certains établissements.

1.3.3 Troisième étape : Rapport définitif



1.4 Modalités pratiques de la consultation en établissement

1.4.1 Préparation des réunions locales

Mode d'organisation

Les réunions ont été organisées par collège :

- Direction
- Personnel d'encadrement, personnel administratif technique et socio-éducatif,
- Personnel de surveillance.

Les réunions devaient compter de 15 et 20 personnes.

Préparation des réunions

Les réunions ont été préparées par le Chef d'établissement qui, dès son retour de la réunion des Chefs d'établissement a réuni ses chefs de service, afin de mettre au point le calendrier des séances de travail (dates, heures, nature des personnels, lieux de réunion).

Les organisations syndicales ont été consultées sur les modalités pratiques de cette consultation.

1.4.2 Déroulement des réunions locales

Les participants de chaque réunion ont dû désigner un **animateur** et un **rapporteur** parmi ses membres.

A l'issue de chaque réunion, le rapporteur a rédigé un rapport de réunion.

L'ensemble des rapports de réunion a été ensuite agrégé en un rapport d'établissement par collège.

Enfin, pour chaque collège, un ou plusieurs rapporteurs par établissement ont été désignés pour présenter ces rapports aux réunions régionales de synthèse.



1.4.3 Désignation des participants aux réunions régionales

Les réunions régionales ont été constituées sur une base de 40 personnes par réunion.

Direction

Les réunions régionales au nombre de 9 ont rassemblé tous les chefs d'établissements et directeurs de probation. Des rapporteurs régionaux des sous-directeurs, des chefs de service socio-éducatifs et des attachés d'intendance, ont été désignés sous la responsabilité des directeurs régionaux. Outre le directeur, chaque établissement devait être représenté par un autre cadre.

Personnels d'encadrement, personnel technique, administratif et socio-éducatif

Les réunions régionales au nombre de 14, comprenaient chacune 20 représentants des organisations syndicales et 20 représentants du personnel désignés lors des réunions locales.

Personnels de surveillance

Les réunions régionales au nombre de 20 comprenaient également 40 membres, dont 20 représentants désignés par les organisations syndicales et 20 par le personnel lors des réunions locales.

Assistance pendant toute la durée de la consultation

Une ligne téléphonique spéciale, Numéro Vert, a été mise à la disposition des Chefs d'établissements pour joindre la Chancellerie. Ils pouvaient ainsi prendre contact en permanence avec des collaborateurs de Monsieur BONNEMAISON pour toute question relative à cette consultation.

1.5 Poursuite de la démarche en établissement

Cette étape était à la discrétion d'une part des Chefs d'établissement, et d'autre part des rapporteurs par collègue.

Dans le cadre de la mission, les synthèses ont été réalisées par collègue.

Le Chef d'établissement a la faculté de faire procéder à une synthèse générale des travaux des différents collèges à partir des rapports des rapports.

Cette synthèse présenterait l'intérêt de traiter directement des problèmes ou des questions concernant plus directement l'établissement.

Elle donnerait également l'occasion de confronter la vision respective des collèges surveillants, encadrement et direction.

Faint table with illegible text, possibly a summary or index table.

2. Eléments factuels

Nous n'avons pas pu comptabiliser le nombre total de réunions qui s'élève à environ 800 à 900 impliquant au total entre les deux tiers et les trois quarts des personnels pénitentiaires.

Le taux de participation moyen est très élevé :

- Supérieur à 80% pour les personnels administratifs et techniques, les personnels socio-éducatifs du milieu fermé ainsi que pour les gradés et les équipes de direction.
- De l'ordre de 60% pour le personnel de surveillance avec de très fortes variations d'un établissement à l'autre : proche de 100% pour les très petits établissements, de l'ordre de 70 à 80% pour les autres et parfois au contraire très faible pour certains gros établissements. Nous avons identifié des taux de participation très faible dans quelques gros établissements : 30 %, 25 %, voire 10 %.
- Très variable pour le milieu ouvert où les difficultés d'organisation de réunions ont été parfois réelles.

Le nombre et la durée des réunions pour un groupe donné ainsi que la durée des réunions ont été très variables : d'une réunion unique de 2 heures pour certains groupes jusqu'à trois réunions de 5 ou 6 heures pour d'autres. Un travail considérable a pu être effectué au cours de ces réunions ainsi que par les rapporteurs de ces groupes, comme en témoigne la quantité d'opinions, d'appréciations, de revendications ou de propositions émises.

Les méthodes d'animation et de compte rendu de ces réunions ont été très diverses, la régulation ayant été informelle dans la plupart des cas. Nous avons été frappé par un sens parfois aigu du débat démocratique et du respect des positions minoritaires. En voici quelques témoignages tirés des rapports :

"Discussion sur le droit à la grève. Un vote a été effectué. Il en est ressorti que sur 15 participants, le non au droit à la grève l'a remporté (10 voix), le oui au droit à la grève (5 voix)."

"Majorité pour le non, mais à la condition du rattachement au Ministère de l'Intérieur avec la parité totale et immédiate avec la Police."

Un autre rapport distingue constamment l'origine de l'opinion, "Encadrement" ou "groupe de surveillants", le caractère minoritaire ou individuel de telle ou telle position.

La part du local, de l'établissement ou du général a été remplie et l'on note une prépondérance soit du général, soit du local.

La part respective des difficultés, de l'analyse des causes ou des propositions est très variable, avec pour un très grand nombre de groupes une prépondérance de la tonalité "revendicative". Dans certains groupes, les débats ont eu lieu sur le mode de la proposition par rapport au mode revendicatif et des oppositions se sont fait jour entre les points de vue à privilégier. Certains groupes ont su trouver des formes originales de présentation comme le montrent les deux exemples ci-après :

Exemple n° 1

DIFFICULTES RENCONTREES	Code	PROPOSITION D'AMELIORATION
<u>SECURITE DES ETABLISSEMENTS ET DU PERSONNEL</u> L'assurance de cette mission, étroitement liée au service du personnel, passe d'abord par la présence d'un effectif suffisant. Dans la plupart des cas, un détenu est accompagné par un seul surveillant, c'est peu !	GE	En règle générale, il faut augmenter les effectifs du personnel de surveillance si l'on veut assurer correctement les missions qui nous incombent. Au même titre que les gendarmes, le service des surveillants devrait fonctionner par binôme.
<u>PREPARATION A LA REINSERTION DES DETENUS</u> Dans ce domaine délicat, il est pratiquement impossible dans certains établissements de satisfaire cette politique. EX : le grand quartier de Fresnes - 1 surveillant pour un effectif supérieur à 150 détenus.	GE	Pour mener à bien cette mission, l'effectif maximum de détenus pour un surveillant ne devrait pas dépasser 50. Ce chiffre paraît raisonnable.
<u>MIRADORS</u> (Service dans les) Ces superstructures sont inadaptées : *espace restreint* * conditions d'hygiène et de confort non respectées * * mauvais emplacement et mauvaise orientation * * accès dangereux (échelle métallique abrupte) *	ET LO	Construction de 4 miradors (voire 3 à la limite) ce qui pouvait être suffisant compte tenu du périmètre à observer (voir croquis ci-joint). Ceci ne signifiait pas pour autant une diminution d'effectifs, mais bien au contraire, puisque nous sommes déjà en sous-effectif compte tenu des missions à accomplir. Les miradors devront satisfaire les règles d'hygiène et de confort pour personnel (lavabos, urinoirs, appareil de chauffage réglable, projecteur de poursuite à commande électrique etc...).

Exemple n° 2

Mission du service public pénitentiaire :
(groupe du personnel d'encadrement).

Problèmes :

- **** - La garde et la surveillance des détenus.
- **** - Procurer un emploi aux détenus de façon à ce qu'ils puissent participer aux frais de leur entretien, par le produit de leur travail.
- **** - Règlement des condamnations pécuniaires.
- **** - La réinsertion sociale.

Solutions au niveau national :

- **** - Construction de nouveaux établissements pénitentiaires de façon à réduire la surcharge des maisons d'arrêt.
- **** - Maintenir l'intégralité de la mission pénitentiaire au service public.
- **** - Renforcer les effectifs du personnel de surveillance, administratif, technique et éducatif.
- **** - Assurer la formation professionnelle des détenus et un enseignement général rémunéré.

Solutions au niveau régional :

- **** - Par le classement des détenus dans les établissements afin d'éviter les transferts intempestifs.
- **** - Par un dosage du type régime progressif.

Solutions au niveau local :

- **** - Utilisation intelligente des locaux à disposition.
- **** - Employer les enseignants pour la scolarisation.
- **** - Employer les instructeurs pour la formation professionnelle.
- **** - Employer les chefs de travaux à leurs qualifications respectives.

La **synthèse** au niveau de l'établissement, qui était "imposée" à l'intérieur des collèges et souhaitée entre catégories ne s'est pas toujours effectuée de façon satisfaisante.

Le manque de temps ou l'absence d'aide de la direction pour la réalisation des synthèses des surveillants a certainement joué dans quelques établissements de la région parisienne.

En ce qui concerne le deuxième collège, il y a eu parfois refus d'effectuer une synthèse inter-catégorielle.

Enfin les directions n'ont pas toujours su ou voulu aller plus loin que le processus indiqué par la méthode officielle.

Lorsque ces synthèses ont été effectuées, elles ont été très lourdes en temps pour le rapporteur concerné qui y a parfois consacré plusieurs journées de travail. Des méthodes originales de classement ont, parfois, été mises en oeuvre : un établissement a, par exemple, établi une sélection des 13 points ressentis comme les plus importants.

3. L'appréciation des personnels

3.1. Une appréciation générale très positive

Globalement toutes les catégories ont exprimé une très forte satisfaction par rapport au processus engagé, avec toutefois une certaine prudence ou un certain scepticisme quant aux résultats à en attendre. Voici quelques exemples significatifs de ces appréciations :

"D'une façon générale, l'ensemble des personnels a exprimé sa satisfaction de pouvoir s'exprimer en toute liberté à l'occasion de cette concertation. Ne serait-ce que pour cela, cette expérience devrait être institutionnalisée. Ce serait un gage réciproque de volonté de l'amélioration du Service Public Pénitentiaire."

"Il faut, cependant, bien être conscient ; ce n'est que par des réponses concrètes à l'ensemble des problèmes posés que nous nous sentirons reconnus dans notre mission de Service Public. Nous sommes disciplinés, mais nullement résignés."

"La Mission BONNEMAISON est vue avec scepticisme par certains et avec impatience par d'autres. En tout état de cause, il faut se rendre à l'évidence : personne n'y est insensible."

"Cette consultation est jugée par certains, trop rapide, pour soulever les problèmes de fonds d'une Administration. Cela montre également que les personnels ne sont pas prêts à se mobiliser rapidement lorsque l'Administration demande leurs avis. Néanmoins cette démarche de l'Administration est accueillie favorablement dans l'ensemble, car cette consultation est organisée de façon démocratique."

"Cette consultation est une première dans l'histoire de notre Administration. Pour la première fois le Personnel de Surveillance a pu réfléchir et émettre des propositions sur le devenir de notre Administration."

"Afin de répondre pleinement à la consultation qui nous est proposée, nous avons choisi de privilégier l'aspect descriptif de nos difficultés, en tentant quelques analyses et en essayant de ne pas censurer ce qui nous apparaissait comme irrémédiable ou banal. Nous tenons à dire d'emblée combien cette occasion de faire un "portrait commenté" de notre service nous a paru bénéfique. Les points soulevés sont loin d'être exhaustifs."

Mais la plupart des rapporteurs de groupes de surveillants ont également lancé un avertissement au cours des réunions :

"Attention nous avons joué le jeu, mais si c'est pour nous mener en bateau, gare à vous."

Ce sentiment un peu ambivalent de passage d'un mouvement revendicatif à une forme d'expression nouvelle a donc été considéré par certains comme un faux fuyant, une manière de gagner du temps. Témoin cet extrait d'introduction de rapport :

"Cette consultation du personnel est une procédure unique, qui éveille de la méfiance et des résistances mais aussi un énorme espoir du Personnel Pénitentiaire.

Si cet espoir était déçu par des changements dérisoires, peu significatifs ou excluant certains catégories professionnelles, la déception mobiliserait les fonctionnaires pénitentiaires avec une force impossible à canaliser.

La plupart des organisations syndicales pénitentiaires se révèlent incapables de jouer correctement leur rôle et sont déconsidérées, la Mission de Monsieur BONNEMAISON a touché l'ensemble du personnel, c'est aussi l'ensemble du personnel qui jugera des résultats de cette consultation"

3.2. Les réserves sur la méthode adoptée

De très nombreuses critiques ont été émises sur la méthode choisie. Le recours à une société privée GESTE a au départ suscité méfiance et une crainte de manipulation par des "professionnels". Voici à titre d'exemple l'exhortation d'un groupe d'une maison d'arrêt :

"Puisse également se faire que le G.E.S.T.E. ne se contentera pas de faire un condensé des difficultés rencontrées, des causes et des propositions faites par l'ensemble du personnel sur le plan national, mais reproduira le plus fidèlement possible les propositions, les causes, les difficultés rencontrées par l'ensemble des personnels pénitentiaires en ne jouant pas la politique de l'autruche en occultant les questions épineuses.

Merci de nous avoir donné la parole, merci également de bien vouloir étudier, comprendre et apporter des solutions aux justes problèmes que nous vous avons soulevés."

Cette crainte s'est en général atténuée lorsqu'il y a eu connaissance des méthodes utilisées et que certains points ont pu être clarifiés. Certains considèrent que la manière dont la consultation s'est parfois déroulée (blocage par certains gradés, difficultés matérielles, supports non distribués), est révélatrice d'un certain dysfonctionnement :

"Le déroulement même de cette consultation a mis en évidence de nombreux problèmes : mauvaise information du Personnel, liberté d'expression pas toujours favorisée par la constitution particulière des groupes, consignes de ne pas s'intéresser aux situations locales, locaux exigus et inadaptés aux réunions, en fait cette consultation a été à l'image de notre Administration : le protocole initial s'est vu déformé, interprété, amputé, pour donner au niveau du personnel de base des modalités très éloignées de la procédure prévue.

Malgré tout, le Personnel s'est exprimé : car l'usure et l'exaspération générale sont importantes et les moyens anachroniques de pression sur le Personnel Pénitentiaire commencent à se révéler inefficaces.

Le Personnel Pénitentiaire ne peut plus être géré et considéré par la hiérarchie locale ou nationale, de la même façon que quelques décennies en arrière."

De très nombreuses réserves ont été émises sur la composition des collèges :

"Toutefois, et de façon unanime, il est regretté que le collège n° 2 ait été composé par 5 groupes différents.

Il eut été plus judicieux de composer des collèges pour chaque catégorie de personnel. Un prudent scepticisme est manifesté sur la finalité de l'ensemble de travaux des collèges. Sur ce point, chacun restera vigilant quant aux suites données"

C'est le fameux problème de la faible représentation au niveau local des catégories "administratifs et techniques". Comme le souligne un rapport :

"Etant donné l'hétérogénéité des participants à cette commission n° 2 (à la différence des deux autres), une proposition spécifique à un service pouvait être qualifiée d'individuelle, de minoritaire et donc de secondaire, alors que pour le corps représenté, elle était essentielle. Le découpage des catégories de personnel est donc particulièrement inique et inadapté à la réalité. Sauf à vouloir privilégier ou enterrer certains projets ou certaines missions."

Les conditions matérielles sont parfois évoquées comme un frein à cette concertation :

"Nous avons trouvé inadmissible de se retrouver dans une chapelle pour une réunion du personnel, alors qu'une salle est prévue à cet effet. Est-ce que cette salle n'est réservée qu'à une certaine catégorie du personnel ?"

Ailleurs, c'est la question des délais qui suscite de vives critiques :

"Une série de dysfonctionnements inacceptables a entraîné des ruptures à différents niveaux de la communication (documents non parvenus, connaissance le 10 novembre des dates de la consultation locale) et a eu pour résultat une précipitation dans l'élaboration de la réponse à la consultation. L'ensemble du personnel n'a pas pu être réuni et des priorités ont été déterminées dans l'urgence."

"Certains personnels ont une attitude sceptique sur les retombées de ces consultations, ils évoquent à cet égard la notion de bricolage qui leur semble systématique dans l'institution. Ils évoquent le cas des réunions professionnelles à thème mises en place au cours des dernières années et qui n'ont pas été suivies d'effets."

Enfin, dans certains cas les horaires choisis par les directeurs n'ont pas permis de réaliser un travail suffisant.

En revanche, le choix des thèmes et la manière dont on passe des rapports de base aux rapports d'établissements puis aux rapports régionaux, n'a pas soulevé de critique, les personnels (notamment les surveillants, le PA, le PE et les SE appréciant de pouvoir se rencontrer au niveau inter-établissement).

Un certain "refus" de traiter les sujets proposés par GESTE

Alors que GESTE insistait sur la nécessité d'approfondir certains sujets, les participants des réunions ont souvent eu l'impression d'une "manipulation" et ont préféré se réunir sur l'un des thèmes de la consultation ou par catégorie (c'est le cas du 2^e collège).

Dans ce cas, le travail en sous-groupe n'a cependant pas toujours permis d'aller plus loin que les rapports de "base". Il a en revanche permis aux membres d'une même catégorie de mieux se connaître et d'échanger des informations sur leurs problèmes locaux. Sur certains sujets, les sources

gratuites d'informations sont nombreuses. La formation, la diffusion de ces rapports régionaux dans des conditions de délais et d'urgence de travail, nous devons également rendre hommage à ce travail très délicat. Nous devons également rendre hommage à l'impressionnisme quant à la qualité de travail que la plupart des rapports ont fourni, souvent en dehors des heures de travail, dans l'accomplissement de cette tâche. La diffusion prévue de ces rapports permettra à un nombre plus large de membres du personnel d'accéder à ce juste valeur, nous espérons cet effet exceptionnel.

4. Les réunions régionales

Une quarantaine de réunions régionales se sont tenues conformément au planning initialement prévu, elles ont toutes eu lieu et ont constitué pour les participants un lieu concret de présentation des rapports d'établissement et d'échanges d'idées avec les collègues.

4.1. Préparation, participation et déroulement des réunions régionales

Le taux de participation à ces réunions a été en général celui prévu, l'absentéisme ne dépassant guère 10 à 15%. Tous les rapporteurs ont présenté leur rapport qu'ils avaient toujours préparé à l'avance, les représentants syndicaux ont présenté - mais de façon moins systématique - des contributions ou rapports complémentaires. GESTE proposait ensuite un débat en sous-groupe sur une liste de sujets choisis par les participants et dont le compte rendu était également repris dans le rapport régional. Ce rapport régional était rédigé par un rapporteur choisi ou élu par les participants. Dans leur très grande majorité, ces rapports ont dû être rédigés dans des délais très courts.

[Nous tenons à exprimer notre très sincère admiration pour la qualité de certains de ces rapports rédigés dans des conditions de délais et d'urgence de fidélité rendant ce travail très délicat. Nous devons également rendre hommage à l'impressionnante quantité de travail que la plupart des rapporteurs ont fourni, souvent en dehors des heures de travail, dans l'accomplissement de cette tâche. La diffusion prévue de ces rapports permettra à un nombre plus large de membres du personnel d'apprécier à sa juste valeur, nous l'espérons, cet effort exceptionnel.]

4.2. Difficultés rencontrées lors de ces réunions régionales

Une relation, rapporteurs d'établissement - représentants syndicaux, complexe.

La confrontation entre rapporteurs d'établissements et représentants syndicaux a parfois été rude, certains contestant la présence de ces derniers :

"Je trouve regrettable que l'esprit de la consultation BONNEMAISON sur le plan régional ait été faussé par les rapports et synthèses de représentants syndicaux qui n'étaient pas mandatés par des groupes d'établissements."

En général, s'il y a bien eu débat, il n'a cependant donné lieu à aucune exclusion, sauf dans quelques réunions où un représentant syndical n'appartenant pas au collège de la réunion (ou du sous-groupe) a été exclu par vote majoritaire. Dans un cas, les représentants d'une organisation syndicale ont cherché à "boycotter" une réunion régionale et sont finalement partis de celle-ci. Quant à certains membres des équipes de direction, ils ont regretté l'absence de représentation syndicale dans leurs réunions.

Un certain "refus" de traiter les sujets proposés par GESTE

Alors que GESTE insistait sur la nécessité d'approfondir, d'illustrer certains sujets, les participants des réunions ont souvent eu l'impression d'une "manipulation" et ont préféré se réunir sur l'un des thèmes de la consultation ou par catégorie (c'est le cas du 2^o collège).

Dans ce cas, le travail en sous-groupe n'a cependant pas toujours permis d'aller plus loin que les rapports de "base", il a en revanche permis aux membres d'une même catégorie de mieux se connaître et d'échanger des informations sur leurs problèmes locaux. Sur certains sujets, les sous-groupes ont été particulièrement "productifs" : la formation, la sécurité, la notation par exemple.

Une volonté de présenter le rapport régional à la Mission BONNEMAISON.

Les rapporteurs régionaux ont souhaité pouvoir présenter les rapports directement à la Mission. Suite à ces demandes réitérées, une journée nationale des rapporteurs régionaux a donc été programmée pour le 9 janvier 1989.

Mentionnons enfin le fait que dans plusieurs réunions du collège Encadrement, les participants ont refusé le rapporteur unique et ont demandé qu'il y ait un rapporteur par catégorie professionnelle.

5. Les attentes par rapport aux suites de cette consultation

Cette consultation n'est considérée comme une fin en soi par personne, mais les attentes quant aux suites qu'elle aura sont en fait assez différentes d'une catégorie à l'autre et reflètent une vision un peu particulière de fonctionnement de l'Administration.

Pour le personnel de surveillance, la priorité absolue c'est l'obtention des revendications et l'amorce d'un processus de négociation durable et structuré. En parallèle, il souhaite que cette consultation devienne une règle "quotidienne" de fonctionnement de leur institution.

Pour les gradés et certains personnels de direction, le processus de consultation mis en oeuvre, même s'il est apprécié, inquiète parfois, dérange, en tous cas, quant à ses implications éventuelles. Ce sont les personnels minoritaires : les administratifs, les techniques, les travailleurs sociaux, les éducateurs, les infirmières, les moniteurs de sport, qui ont le plus posé de questions relatives au fonctionnement et à la façon dont ils pourraient s'insérer dans l'Administration Pénitentiaire. Il y a donc une attente non seulement au niveau de la revendication salariale ou statutaire mais également en terme de mission à accomplir dans un ensemble. Ce point est évidemment très présent dans les attentes des personnels de direction.

De toutes façons un **très grand besoin** s'est manifesté pour tous de voir clarifier au plus vite les suites du rapport BONNEMAISON : **échancier des mesures et méthodes de négociations/concertations.**

DEUXIEME PARTIE

SYNTHESE DE LA CONSULTATION

Nous avons classé l'ensemble des thèmes traités en cinq chapitres :

- 1 Statut et rémunérations
- 2 Le personnel de l'Administration Pénitentiaire
- 3 Le fonctionnement de l'Administration Pénitentiaire
- 4 La sécurité et les relations avec la population pénale
- 5 Les missions

Il y a entre ces cinq chapitres d'inévitables redondances, dues à l'extrême imbrication des problèmes comme, par exemple, sécurité et organisation du travail, missions et statut, ...

Nous avons préféré un classement thématique pour mieux mettre en évidence les points de convergence, mais aussi les particularités propres à chaque métier.

Cette partie se veut le reflet de la parole des participants à toutes ces réunions.

1. Statut et rémunération

Il s'agit de l'un des thèmes majeurs de la consultation. Nul n'est insensible à sa rémunération, à sa carrière. De plus, ce thème comprend la revendication du 1/5 ème qui est devenue la revendication phare du conflit. Nous verrons qu'il s'agit de la seule revendication qui ait fait l'unanimité.

La présentation thématique des demandes exprimées s'avère complexe du fait de leur diversité et de leur caractère souvent très technique. Nous avons regroupé les demandes par corps pour ce qui concerne les statuts, l'avancement, et la rémunération. Par contre, nous avons fait une présentation tous corps confondus pour les mutations, la notation, et pour tout ce qui touche aux problèmes de retraites. Concernant ces deux derniers thèmes, nous avons alors extrait les demandes qui apparaissaient comme catégorielles.

1.1 Statut, avancement, rémunération

1.1.1 Les problèmes généraux

Partant d'une conception restrictive de garde vers une mission plus élargie de réinsertion, l'évolution de la politique pénitentiaire s'est traduite dans les faits par le développement de nouveaux métiers, et de nouvelles situations de travail (nouvelles missions du surveillant, moniteurs de sport, responsables d'activités diverses, travailleurs sociaux, enseignants, ...).

Ces nouvelles situations n'ont la plupart du temps pas été prises en compte de façon cohérente du point de vue statutaire.

De plus, des fonctions ont été créées sans que les statuts correspondants suivent. C'est le cas, par exemple, des directeurs de probation qui n'ont aucun statut régissant leur activité et correspondant aux responsabilités d'encadrement qu'ils exercent.

Cette situation est particulièrement dénoncée, l'Administration Pénitentiaire étant même, dans des cas limites, accusée d'avoir volontairement créé cet état de fait.

" Depuis des lunes, l'A.P. a su jongler avec les grades et les emplois, les seconds portant souvent des responsabilités assurées par des fonctionnaires assumant les charges, mais ne percevant pas les avantages y afférents."

Enfin, avec le temps, l'évolution distincte des différents corps se traduit par des modifications des positions respectives, en particulier sur le plan de la rémunération. Du fait du statut spécial, les niveaux de rémunérations ne correspondent plus aux niveaux hiérarchiques, des responsables encadrant dans certains cas des subordonnés dont le niveau de rémunération est nettement supérieur au leur.

Cette situation crée des distorsions et des frustrations que les personnels proposent de résorber selon deux approches distinctes :

- la première consiste pour les personnels de chacun des corps à demander un réalignement sur les avantages des corps voisins. La liste de ces revendications sera fournie pour chacun des corps de l'Administration Pénitentiaire,
- la seconde attitude consiste à essayer de résoudre cette difficulté par une remise à plat complète des statuts,

" Un corps commun pénitentiaire organisé en spécialités basées sur la fonction (surveillance, administration, encadrement technique, interventions de santé ou socio-éducatives)."

Le statut spécial

Le statut spécial des personnels des services extérieurs de l'Administration Pénitentiaire a été créé par une ordonnance du 6 août 1958 du fait des "sujétions et des devoirs exceptionnels attachés à leur fonction". Ce statut porte plus précisément sur deux points essentiels :

- l'interdiction de "toute cessation concertée du service, tout acte collectif d'indiscipline...",
- le classement hors catégorie des agents assujettis pour la fixation de leurs indices de traitement.

Ce sont effectivement ces deux points qui retiennent l'attention des personnels et ont fait l'objet de nombreux débats.

Toutefois le texte de l'ordonnance n'apparaît pas clair pour les agents, d'autant plus que les corps soumis à ce statut ou profitant des avantages qui lui sont attachés ne relèvent pas toujours d'une logique évidente :

" La prime de sujétion : elle est dite "prime de risque", mais elle ne s'applique pas dans tous les cas où il y a risque. Elle est dite de sujétion, mais elle n'exclut pas les mouvements de personnel. Elle est perçue par les assistantes sociales (qui ne sont pas sous statut spécial) en plus de leur prime spécifique. Alors qu'est-elle ?

Il semble qu'elle ait été consentie aux personnels pénitentiaires en échange de l'acceptation d'un statut spécial exclusif du droit de grève plus que pour rémunérer un risque physique. Qu'elle ait été ensuite confondue avec une prime de risque est un autre problème."

La perception différente selon les catégories d'agents de la justification du statut spécial et des avantages qui lui sont attachés, les conduit naturellement à demander un alignement sur les positions les plus avantageuses de ce statut dans la mesure où certaines conditions sont réalisées. Ces positions peuvent être résumées comme suit :

- le souhait du maintien des avantages du statut spécial, et plus précisément pour tout ce qui concerne les avantages financiers de ce statut, pour ceux qui en profitent pleinement aujourd'hui,
- le désir d'alignement sur les avantages du statut des agents qui n'y ont pas droit pour des raisons réglementaires ou historiques ,
- la demande d'alléger ou de supprimer les contraintes de ce statut, essentiellement en ce qui concerne le droit de grève, et dans une moindre mesure pour l'obligation de réserve.

Nous allons examiner catégorie par catégorie les demandes exprimées sur le plan statutaire. Toutefois, ainsi que cela a été souvent exprimé par les agents, la refonte d'un statut est une opération délicate demandant une grande technicité. Certaines demandes ne traduisent donc pas dans leur sécheresse l'attente des agents concernés sur un sujet pour lequel aucune catégorie n'est indifférente.

La rémunération

Au plan de la rémunération, les demandes peuvent être regroupées selon les quatre grandes catégories suivantes :

- une demande majeure de stopper la perte continue de pouvoir d'achat constatée depuis un certain nombre d'années et de rattraper cette perte.
Pour répondre à cette demande, pour ne pas dire cette exigence, de nombreuses propositions sont formulées qui se regroupent autour de trois thèmes essentiels : refonte de la grille indiciaire, possibilité d'extension de carrière par augmentation du nombre d'échelons et possibilités accrues de passerelles intercatégorielles, et création de primes,
- l'amélioration de la prise en compte du temps réel de travail du fait des particularités du métier pénitentiaire.
- l'instauration, la modification de certaines primes.
- la création de certains avantages inspirés du droit privé.

L'interrogation européenne

Les personnels de l'administration pénitentiaire n'échappent pas à l'interrogation européenne sur l'évolution de leur situation en 1993.

Nous employons le terme interrogation, car il ne semble pas qu'il y ait perception d'une attitude définie sur l'évolution en termes de statuts, de politique pénale et pénitentiaire, ni de rémunérations.

L'attente est forte, toutefois, sur un échange accru d'expériences. La perception sous-jacente étant, pour le milieu fermé comme pour le milieu ouvert que la situation est nettement plus favorable dans les autres administrations européennes qu'en France.

Sur ce thème, certains groupes ont dénoncé la non signature par la France de la directive européenne d'harmonisation et de revalorisation des rémunérations des agents pénitentiaires.

1.1.2 Les demandes catégorielles

Le personnel de surveillance

Statuts

Profitant à plein des avantages du statut spécial, le personnel de surveillance souhaite tout d'abord qu'aucune action ne remette en cause ces avantages.

Toutefois, dans la quasi totalité des réunions de synthèse régionales, le problème statutaire a été posé sous l'angle du rattachement au Ministère de l'Intérieur. En fait, après débat, la grande majorité du personnel ne souhaite pas être rattaché à ce Ministère, la demande étant exprimée sous la forme de la parité avec la police avec les avantages correspondants, obtention du 1/5ème en premier lieu, et la demande fréquente d'être assermenté qui est un mode de réponse des surveillants à la perception que leur parole est systématiquement mise en doute dès qu'il y a conflit ou problème avec un détenu.

Rémunération

Refonte de la grille indiciaire

La refonte de la grille indiciaire fait partie des demandes majeures exprimées par les surveillants au cours de la consultation.

Cette demande porte sur:

- la création d'échelons supplémentaires au delà du 10ème, pour remédier à la stagnation après le dernier échelon et permettre un allongement de la durée de la progression dans la carrière de surveillant, le 10ème échelon pouvant être atteint par des surveillants encore jeunes à qui il reste plus de 10 ans de carrière sans espoir de progression de la rémunération.

" Lors d'une carrière qui a été commencée jeune, le dixième échelon étant obtenu au bout de vingt ans, il serait souhaitable d'avoir au moins deux échelons supplémentaires "

- l'obtention plus rapide de points d'indice (obtention de l'indice 398 dès le passage au 10ème échelon, ou obtention de 14 points supplémentaires au 10ème échelon),
- la modification de la durée des échelons avec des propositions de nouvelles grilles.

Rattrapage de la perte de pouvoir d'achat

Elle est généralement exprimée de façon quantitative.

- salaire minimum de 6000 F,
- rattrapage sous forme d'une prime intégrée au salaire dont le montant estimatif varie entre 500 et 1500 F par mois selon les groupes.

Indemnité de sujétion spéciale

Les demandes portent sur :

- le passage au taux de 22 % pour tous les agents,
- la réduction de la période d'intégration de cette prime au salaire pour servir de base au calcul de la retraite. Le délai demandé est majoritairement de 10 ans au lieu de 15, mais certains agents demandent une intégration immédiate.

Décompte et valorisation du temps de travail

- le décompte du temps de travail : les principales critiques portent sur la transparence du décompte, sur la prise en compte réelle des heures et leur affectation dans une catégorie (heures normales, supplémentaires, jours fériés),
- la transparence du décompte : les agents se plaignent du caractère non lisible de leur feuille de paie qui, par suite, des décalages de l'enregistrement des heures supplémentaires ne leur permet pas de savoir à quoi correspond le décompte global qui leur est réglé. Ils demandent donc que leur bulletin explicite les différents montants,
- la prise en compte des heures réellement travaillées : Cette demande concerne principalement la passation des consignes (1/4 heure à 1/2 heure) qui n'est pas décomptée en temps de travail,
- l'affectation des heures travaillées dans leur catégorie réelle (heures de jour, de nuit, de week-end, de jours fériés). La critique est unanime sur les modes de décompte de ces heures, pour lesquelles des conditions d'enregistrement sur les heures de début et de fin de service permettent de payer en heures normales, des heures qui normalement doivent être décomptées en heures supplémentaires. Des pratiques spécifiques sont dénoncées (par exemple des services de 5 heures qui permettent d'éviter le paiement des primes de dimanche et jours fériés pour 6 heures consécutives),
- la demande d'intégration dans le décompte des heures des astreintes à domicile,

- Rémunération
- la rémunération du temps de travail en dehors des heures normales,
 - les heures supplémentaires, heures de nuit, dimanches et jours fériés. Le principe général de la demande est l'application d'une majoration qui se rapproche ou qui se cale sur la pratique légale dans le secteur privé.

Heures supplémentaires

Propositions diverses allant d'une majoration par tranches par exemple :

- 0 à 5 heures taux normal
 - 5 à 10 heures + 25 %
 - 10 à 25 heures + 50 %
 - plus de 25 heures + 100 %
- à une majoration de 100 % systématique de toute heure supplémentaire.

Heures de nuit, dimanche, et jours fériés :

Les demandes s'expriment sous deux formes :

- application d'un taux majoré pour ces heures (variant de 25 à 100 %)
 - paiement d'une prime de nuit, dimanche ou jour férié
- Propositions de
- | |
|--|
| 100 F à 200 F pour la prime de nuit, |
| 150 F à 350 F pour les primes de dimanches et jours fériés |

Les autres primes

- vacances, fin d'année, 13 ème mois :

il s'agit d'une demande quasi générale qui recouvre trois formes similaires dans la mesure où l'implication financière est identique à savoir l'attribution d'une prime correspondant à 1/12 ème du salaire annuel. Cette demande est quasi-générale. Seules les modalités diffèrent, attribution sous forme d'un treizième mois ou paiement en deux primes par moitié, vacances et fin d'année.

- primes liées à l'activité de surveillant:

La prime de risque :

Dans la mesure où l'indemnité de sujétion spéciale est d'une part présentée par certains comme une contrepartie à la suppression du droit de grève, et aux autres sujétions du statut spécial, et que d'autre part elle n'est pas supprimée lorsque les personnels ne sont plus en détention, certains groupes demandent une véritable prime de risque.

" Il est, par ailleurs, fallacieux de penser que ce risque est plus ou moins important selon la qualité, le grade, ou la fonction de l'intervenant, et il faut être conscient du fait que même si statistiquement ce risque est limité, lorsqu'il se réalise, il comporte toujours des conséquences tragiques.

En conséquence, est-il proposé la création d'une prime de risque, indépendante de la première et réservée à ceux des fonctionnaires pénitentiaires qui entrent habituellement dans les prisons, à l'exception donc des fonctionnaires employés dans certaines structures administratives régionales ou centrales."

La prime d'assiduité, la prime de présence :

Il s'agit de l'un des sujets les plus délicats abordés lors des réunions des groupes de base ou des réunions de synthèse, car il touche aux relations professionnelles entre collègues de même catégorie à l'intérieur de l'établissement.

Les absences chroniques et répétées d'un nombre limité d'agents font peser des contraintes supplémentaires sur les autres agents normalement présents. Les surveillants de certains établissements, et plus particulièrement les plus petits dans lesquels tout le monde se connaît, arrivent à réguler entre eux cet absentéisme. Celà est naturellement plus difficile pour les plus grands établissements.

Sur ce sujet, deux approches sont envisagées :

- le renforcement des contrôles : il est rejeté à une importante majorité, compte tenu des inconvénients qu'il représente. Par ailleurs, des agents soulignent que dans certains établissements, compte tenu des problèmes d'effectifs, ou de conditions de travail très difficiles, l'absence maladie est la dernière soupape de sûreté à l'issue d'une période particulièrement éprouvante,
- la prime d'assiduité proprement dite dont il est attendu une régulation de l'absentéisme.

" Une prime d'assiduité ce qui ferait baisser le taux d'absentéisme et le nombre d'heures supplémentaires "

"De plus, il n'est pas encourageant pour le fonctionnaire zélé et courageux de constater qu'il ne bénéficie d'aucun avantage par rapport à son collègue en maladie chronique; au contraire aura-t-il à sa charge le surcroît de travail occasionné par l'absence de son collaborateur.

Une prime d'assiduité permettrait d'éviter aux bonnes volontés de s'émousser devant l'impunité notoire des parasites professionnels."

La prime d'activité

Moins souvent citée, la prime d'activité a pour objet de récompenser le surcroît de travail occasionné par la surpopulation carcérale.

La proposition faite consiste à indexer l'indemnité de sujétion spéciale sur le nombre de détenus rapporté à la capacité théorique de l'établissement.

Les indemnités

Nous retiendrons dans ce chapitre les remboursements de première installation, et de déménagement, ainsi que les remboursements de frais.

Les délais de remboursement

Sur ce chapitre, la première critique unanime concerne les délais de remboursement, que ce soit des remboursements de frais ou d'indemnités de déménagement. Dans ces derniers cas, des délais de dix huit mois à deux ans, qui compte tenu de la fréquence avec lesquels ils sont signalés par les agents, n'apparaissent pas comme des cas exceptionnels, sont vécus de façon de plus en plus intolérable par les personnels.

Ces problèmes sont bien sûr amplifiés pour les agents mutés en provenance de ou vers les DOM-TOM, compte tenu des dépenses accrues qui doivent être engagées.

Les demandes portent donc sur :

- une accélération des remboursements,

- ou mieux, sur la possibilité de recevoir une avance sur frais à partir d'un fonds ou d'une caisse spécialement constitués à cet effet.

Pour les indemnités elles-mêmes, il est demandé :

- l'extension à l'ensemble du territoire de la prime de première installation,
- l'augmentation de la prime de résidence, ou son alignement sur la région parisienne,
- la suppression de la retenue des 20 % sur les déménagements, lorsqu'ils sont consécutifs à une demande de mutation,
- la modification du régime des remboursements de frais, permettant le remboursement des frais engagés par l'utilisation d'un véhicule personnel. L'exemple le plus fréquemment cité est celui de l'ENAP, très difficilement accessible en transports en commun, et isolée pour un stage de longue durée.

Les autres demandes

Elles se rapportent à différents aspects liés à la rémunération:

- délivrance de tickets restaurants pour les établissements ne disposant pas d'un mess,
- suppression du 1 % solidarité,
- alignement des prestations sociales sur la CAF,
- gratuité des transports en commun, ou prime de transport à l'exemple de la région parisienne,
- gratuité à l'accès "liste rouge" téléphonique,
- prime pour l'obtention de la médaille pénitentiaire,
- prime de chauffage. Prime à spécificité géographique pour les régions du nord.

Avancement

Nous avons déjà noté pour l'avancement la double demande d'accélération du temps passé dans les échelons, et d'augmentation du nombre d'échelons au delà du 10^{ème}.

Un grand nombre de demandes concernent les possibilités d'accès au grade de premier surveillant au bout de cinq ans.

Le mode d'accès au grade de premier surveillant entraîne des positions divergentes, demande d'un concours pour les uns, accès à l'ancienneté pour les autres.

Pour l'avancement, la prise en compte des années passées à l'extérieur (en particulier dans l'armée) appelle des positions contradictoires, prise en compte dans l'ancienneté pour les uns, refus pour les autres.

Les moniteurs de sport

Statut

Faisant partie du personnel de surveillance, les moniteurs de sport constatent qu'ils ne disposent d'aucun statut. Leur mode de fonctionnement découle d'une note du 9 mai 1985, mais dont l'application est variable d'un établissement à l'autre.

La demande consiste à disposer d'un statut d'éducateurs sportifs, de préférence rattaché aux éducateurs, ou de créer un service indépendant avec une possibilité de promotion interne à l'intérieur de ce service.

Rémunération

La principale demande concerne une prime de spécificité de moniteur de sport.

Avancement

Les moniteurs considèrent qu'il n'y a aujourd'hui aucune perspective de carrière dans la fonction de moniteur de sport. La solution avancée réside toujours dans :

"la création d'un corps d'éducateurs sportifs, avec un chef de service dans les établissements ayant plus de trois moniteurs, pour coordonner et animer le travail de l'équipe".

L'autre possibilité de promotion est fournie par la Direction Régionale, par le biais du Délégué régional aux APS.

Les premiers surveillants et surveillants-chefs

La plupart des revendications des premiers surveillants sont proches ou identiques à celles des surveillants. Nous ne traiterons donc que les aspects spécifiques qui ressortent de la consultation pour ce corps. Elles concernent principalement l'avancement et la rémunération.

Nous rapportons ci-dessous une proposition de grille indiciaire pour les premiers surveillants réalisée par un groupe de travail.

Révision des grilles indiciaires et plan de carrière pour les premiers surveillants avec effet rétroactif

Echelon	Indices	Durée souhaitée
1er	345	2 an
2°	361	2 ans
3°	385	2 ans
4°	414	2 ans
5°	424	3 ans
6°	434	3 ans
7°	444	3 ans
8°	460	3 ans

Par ailleurs, l'une des demandes fréquemment exprimées est l'obtention de la prime de responsabilité pour la période de remplacement du chef de maison d'arrêt.



Les chefs de maison d'arrêt

Statuts

Du point de vue statutaire, la principale demande des chefs de maison d'arrêt concerne la suppression de l'emploi et sa transformation en grade réel de Chef d'établissement avec un statut indiciaire revalorisé de cadre B.

" En ce qui les concerne, il semble logique de proposer leur intégration dans le personnel de direction puisqu'ils en assument le rôle, après avoir subi la formation initiale de ceux qui ont passé le concours".

Rémunération

La demande des chefs de maison d'arrêt traduit leur position intermédiaire entre les gradés et le personnel de direction.

Cette demande porte essentiellement sur :

- l'indemnité de sujétion spéciale dont le souhait est qu'elle soit alignée sur celle des gradés,
- l'intégration de la prime de responsabilité dans le salaire,
- l'alignement de l'indemnité de déménagement sur celle du personnel de direction.

Avancement

Les chefs de maison d'arrêt souhaitent des possibilités d'avancement accrues pour le passage dans le corps des personnels de direction :

- abaissement de la limite d'âge fixée actuellement à 45 ans,
- augmentation de 1/5 à 1/3 ou à la moitié du quota de recrutement, sans condition.

" La modification des quotas existants a pour but essentiel d'augmenter les chances des chefs d'établissement d'accéder au grade de sous-directeur, leur charge de travail étant telle qu'il leur est extrêmement difficile de préparer le concours interne de sous-directeur avec des chances sérieuses de réussite."

Dans ce cas,

"lorsque les chefs de maison d'arrêt sont promus au grade de sous-directeur, ils ne doivent pas être bloqués sur leur avancement dans leur nouveau corps".

Les sous-directeurs et les directeurs d'établissement

Les principales revendications des sous-directeurs et des directeurs concernent les possibilités d'avancement et de déroulement de carrière.

" En effet les perspectives d'avancement telles qu'elles sont connues à ce jour, c'est à dire quasiment nulles...."

" Perspectives bouchées, phénomène de la pyramide : plus on avance dans la carrière, moins on a de chance d'accéder au grade supérieur"

"La reconnaissance du corps des personnels de direction passe nécessairement par une réforme statutaire qui permette la mise en place d'une évolution des carrières harmonieuse et motivante."

Les propositions pour sortir de cette situation bloquée vécue comme paralysante, sont d'étendre le plus possible les opportunités d'ouverture de carrière par :

- l'accession du corps de personnel de direction en cours de carrière, aux postes de cadres préfectoraux,
- un accès plus facile dans la magistrature,
- la création de passerelles tout au long de la carrière, soit par détachement dans d'autres administrations, soit au sein du secteur privé,
- l'accès à des postes à responsabilité à l'administration centrale, réservés statutairement à des membres des personnels de direction,
- en créant un nouveau grade de contrôleur général, sur l'exemple du ministère de l'intérieur.

Le personnel socio-éducatif

Statuts

Les missions des services socio-éducatifs et des comités de probation ont été précisément définies par les décrets des 5 août 1985, 6 août 1985, 14 mars 1986.

Du fait de leur création plus récente, et de la nature nouvelle des missions qui leur sont affectées, ces personnels relèvent de statuts qui ne correspondent pas précisément à leurs missions, à leurs fonctions, à leurs responsabilités.

Les principaux débats concernent les postes de direction, et les deux fonctions d'assistants sociaux et d'éducateurs.

Postes de direction des personnels socio-éducatifs

Les décrets précités ont défini et aménagé les fonctions de direction et d'encadrement par la création du Délégué régional à l'action socio-éducative et du Directeur de probation.

Mais ces personnels constatent que depuis la mise en place des fonctions correspondant à ces textes, aucun statut n'est venu reconnaître la réalité de leurs missions. Ces personnels d'encadrement sont des cadres B.

Educateurs, agents de probation, assistants et assistantes de service social:

Les assistants sociaux et les éducateurs représentent deux catégories qui assurent les mêmes travaux mais qui relèvent d'une formation différente, d'un statut différent, et qui au sein de l'Administration Pénitentiaire sont gérées par deux services distincts.

La quasi totalité des débats relève l'incohérence de cette situation qui conduit à *"deux gestions différentes, à un déroulement de carrière différent, à une carte des postes séparée...."*

Face à ces problèmes, il est demandé de façon quasi-unanime la mise en oeuvre d'une réforme statutaire globale permettant :

- la création d'un corps unique,
- l'obtention de la catégorie A au moins pour les personnels ayant des responsabilités d'encadrement, et même compte tenu des caractéristiques de leur recrutement pour les éducateurs et les assistants sociaux.

" Actuellement, la formation correspond à un bac +2, ou un bac +3. Certaines professions ayant un cursus de formation similaire aux éducateurs et assistants sociaux sont catégorie A, notamment dans l'enseignement technique. D'ailleurs la grille indiciaire des éducateurs et assistants sociaux est très proche de la grille des PEGC. Il est donc envisageable que éducateurs et assistants sociaux soient catégorie A."

Toutefois si la création d'un corps unique des personnels socio-éducatifs correspond à l'attente d'une grande majorité, les moyens d'y parvenir ne font pas l'unanimité, en particulier du fait de la position particulière des assistants sociaux. Ceux-ci sont partagés entre le fait de rester sur leur statut propre, et celui de basculer complètement dans l'orbite pénitentiaire. Une grande majorité des assistants sociaux étant pour la création d'un corps intégré dans l'Administration Pénitentiaire, il est demandé de prévoir une période transitoire pour attendre l'extinction des situations particulières des agents ne souhaitant pas changer de statut. Parmi les principales raisons invoquées, outre une position "idéologique", il y a le refus du statut spécial avec l'interdiction corrélative du droit de grève.

Enfin, le statut DAGE pour les assistants et assistantes de service social est globalement perçu comme une incohérence historique qu'il importe de redresser.

" Présence d'un corps commun sans gestion commune (même pas au niveau des postes), ce qui crée des difficultés alors qu'il y aurait lieu de permettre une certaine perméabilité (au niveau des postes - " harmonisation multipliant les possibilités de choix)."

Toutefois, certains agents souhaitent conserver cette relation avec la DAGE.

Pour les directeurs de probation, il y a donc unanimité sur la demande de reconnaissance des responsabilités exercées avec création d'un statut de direction de catégorie A, avec plusieurs niveaux de grades. Pour cela, deux solutions sont proposées :

- *Création d'un corps de direction de personnels socio-éducatifs avec une grille indiciaire spécifique,*
- *Intégration dans le corps de direction de l'Administration Pénitentiaire (création par exemple d'une option socio-éducative) avec possibilité de passerelle entre les fonctions".*

Rémunérations

Les demandes portent sur la refonte de la grille indiciaire, l'indemnité de sujétion spéciale, et les remboursements de frais.

Réévaluation de la grille indiciaire

Les personnels socio-éducatifs justifient cette demande par le fait qu'il n'y a pas eu de réévaluation indiciaire depuis 1977. Ces demandes sont parfois quantifiées (revalorisation de 25 à 50 points de l'ensemble de la grille).

Indemnité de sujétion spéciale

Il y a double demande de réaligement :

- de la part des travailleurs sociaux du milieu fermé sur les surveillants,
- de la part des travailleurs sociaux du milieu ouvert sur ceux du milieu fermé.

Remboursement de frais

La demande est identique à celle des surveillants sur le raccourcissement du délai de remboursement des frais de déplacement, d'autant plus que ces frais sont importants dans le cas des travailleurs sociaux en milieu ouvert.

Pour les indemnités kilométriques, il est demandé la parité entre les éducateurs et les travailleurs sociaux (2000 km).

Avancement

Un rééchelonnement indiciaire est fréquemment demandé pour raccourcir la carrière dont la durée moyenne de 25 ans est généralement trouvée trop longue.

La grille ci-dessous fournit un exemple de proposition d'aménagement :

Echelon	Durée moyenne actuelle	Durée moyenne souhaitée
1 ^{er}	2 ans	1 an
2 ^{ème}	2 ans	1 an
3 ^{ème}	2 ans	2 ans
4 ^{ème}	2 ans	2 ans
5 ^{ème}	3 ans	2 ans
6 ^{ème}	3 ans	2 ans
7 ^{ème}	3 ans	3 ans
8 ^{ème}	4 ans	3 ans
9 ^{ème}	4 ans	4 ans
10 ^{ème}		

Le personnel administratif

Statut

Attachés d'administration ou d'intendance, secrétaires d'administration et d'intendance, commis :

La principale revendication statutaire de cette catégorie de personnel correspond au souhait de profiter pleinement des avantages attachés au statut spécial.

" Pourquoi, par le décret n° 77906 du 8 août 1966 (sic), le personnel administratif a-t-il été exclu du statut spécial en ce qui concerne la revalorisation indiciaire, alors qu'il en subit toujours les sujétions (discipline, droit de grève...) "

" Le personnel administratif est dans une "situation bâtarde", soumis au statut général pour les servitudes et les inconvénients (rémunérations) mais aussi au statut spécial sans en avoir les avantages."

Pour justifier cette demande, les agents font très souvent état de l'aspect risque de leur métier du fait de leur présence dans les établissements, et ce d'autant plus que ce discours est affiché :

" ... comme le témoigne les termes du discours de M. le Garde des Sceaux lors de la réunion des Directeurs régionaux du 29 septembre 1988 citées ci-après :

" Il s'agit là de la reconnaissance des risques particuliers encourus par ces agents qui travaillent dans les enceintes des établissements et sont quotidiennement au contact des détenus".

Pour les attachés d'administration et d'intendance, ces derniers signalent leur situation inconfortable. Ils apparaissent très souvent en concurrence des directeurs d'établissement, et leur positionnement hiérarchique est sujet à problème.

Cette consultation est considérée comme une illustration de cette situation puisque ce personnel n'a pas été regroupé avec le personnel administratif mais avec le personnel de direction.

Mais :

"Tous les textes qui font référence aux AAI en parlent en tant que personnels administratifs et non personnels de direction."

" Les AAI ont d'extrêmes difficultés à se positionner par rapport à l'ensemble des chefs de service quand ceux-ci ont déjà une certaine ancienneté dans leur corps et si à plus forte raison le chef d'établissement traite directement avec eux sans passer par leur intermédiaire."

Les AAI demandent donc que leur fonction soit revalorisée et reconnue.

" Actuellement les AAI sont le seul corps qui n'accède pas au choix au grade de sous-directeur..."

Ils demandent donc :

- l'intégration dans le corps des sous-directeurs,
- la création d'un corps de direction des services administratifs.

Ces demandes sont justifiées par l'inadéquation des postes aux tâches exigées de ces agents :

" Les tâches confiées dans les services extérieurs aux membres du personnel administratif sont surévaluées au regard de celles généralement attribuées aux personnels des corps similaires de la fonction publique. Ainsi, le commis réalise un travail de rédaction, d'intérim de chef de service et voire même dans les petits établissements, de la gestion entière de service. Le secrétaire administratif et d'intendance quant à lui assure la responsabilité du service."

Sténodactylographes, agents techniques de bureau, agents de bureau, agents de service :

Il faut distinguer les trois premiers corps du quatrième pour lequel il ne semble pas qu'il existe de disposition statutaire.

Ces personnels de catégories C et D demandent une intégration avec les autres personnels administratifs, c'est à dire une intégration dans le corps des commis, et par voie de conséquence l'assujettissement au statut spécial avec les avantages correspondants.

Certaines demandes sont relatives à la suppression de la catégorie D.

Rémunérations

Il y a une très grande diversité émanant de chaque corps.

On peut toutefois noter des revendications communes comme :

- la demande d'une revalorisation de la grille indiciaire. On notera certaines demandes sur ce point :
 - . souhait de la part des AAI d'obtenir un alignement sur les sous directeurs,
 - . équivalences AAI de 2ème classe et sous directeurs,
 - . équivalences AAI de 1ère classe et directeurs de 2ème classe,
 - . équivalence du principalat s'il est maintenu avec les directeurs de première classe.

Par ailleurs, nous reprenons ci-dessous la grille proposée par un groupe de travail pour l'ensemble du personnel administratif.

Refonte de l'avancement d'échelons

Echelon actuel	Durée moyenne souhaitée	Durée moyenne
1er	1 an	1 an
2°	2 ans	2 ans
3°	2 ans	2 ans
4°	2 ans	2 ans
5°	3 ans	2 ans
6°	3 ans	2 ans
7°	3 ans	2 ans
8°	4 ans	3 ans
9°	4 ans	4 ans

Revalorisation de l'échelonnement indiciaire

Emplois		10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	Stag.
AAP	G6	404	380	360	342	324	308	292	276	260	244	244
AAP	G7	424	402	380	360	342	324	306	288	270	252	252
Commis	G5	382	362	342	325	310	293	280	265	250	237	237
Commis	G6	404	380	360	342	324	308	292	279	260	244	244
Sténo	G4	362	342	326	310	294	280	266	254	242	232	232
Sténo	G5	382	362	342	325	310	293	280	265	250	237	237
ATB	G3	344	324	306	292	280	268	256	244	232	224	224
ATB	G4	362	342	326	310	294	280	266	254	242	232	232
A. Bureau	G3	344	324	306	292	280	268	256	244	232	224	224
A. Bureau Echel- A. Service le 1		344	324	304	288	272	261	250	239	228	217	217

- le souhait de bénéficier de l'indemnité de sujétion spéciale pour tous les personnels administratifs.

Le personnel technique

Statut

Les demandes émanant du personnel technique concernent :

- la création de deux corps A et B avec deux grades,
- le classement en service actif,
- la création d'une catégorie B technique administratif :
"compte tenu du rôle de chef de service spécifique équivalent à une catégorie A dans d'autres administrations (économiste, comptable, chef de service personnel)".

Une autre proposition consiste à intégrer le personnel technique dans d'autres corps :

- intégration des chefs de travaux dans le corps des instructeurs,
- intégration des instructeurs techniques dans le corps des professeurs,
- intégration des professeurs techniques dans le corps des professeurs.

Rémunération

Les personnels techniques demandent :

- le passage à 22 % de l'indemnité de sujétion spéciale comme pour le personnel de surveillance,
- la revalorisation de leur grille indiciaire. Cette demande est présentée soit de façon globale comme dans le projet de grille indiciaire ci-après, ou par rapport au personnel de surveillance pour marquer la différence par rapport à ce dernier ("indice terminal des chefs de travaux égal à celui des surveillants chefs comme c'était le cas avant 1974", "supprimer l'écart de 17 points entre les chefs de travaux et les surveillants à l'échelon 10")..

Refonte de l'avancement d'échelons

Echelon	Durée moyenne actuelle	Durée moyenne souhaitée
1er	2 ans	2 ans
2°	2 ans	2 ans
3°	2 ans	2 ans
4°	2 ans	2 ans
5°	3 ans	2 ans
6°	3 ans	2 ans
7°	3 ans	3 ans
8°	3 ans	3 ans
9°	4 ans	4 ans

- l'instauration de certaines primes spécifiques correspondant à la spécificité des travaux.
 - . insalubrité pour les chefs de travaux,
 - . technicité,
 - . indemnités pour déplacements en dehors des heures de service en cas de travaux urgents pour les agents ne bénéficiant pas de logement de fonction,
 - . indemnisation des frais lors des visites aux salons professionnels et pendant le travail.

Avancement

Les personnels techniques dénoncent les limites des possibilités d'avancement dans leur corps, du fait de sa faiblesse numérique.

Les demandes portent donc sur une véritable possibilité d'avancement:

- passage dans un certain pourcentage de chefs de travaux à instructeur, d'instructeurs à professeurs, et de professeurs à directeur technique. Le fait qu'il n'y ait qu'un directeur technique, et qu'il ne semble plus possible d'accéder à ce grade, est vécu comme un frein au déroulement de la carrière,
- publication du tableau d'avancement, "comme c'est le cas pour tous les personnels de l'Administration Pénitentiaire",
- certaines propositions ont pour objectif d'ouvrir une possibilité d'avancement en dehors du corps, comme la possibilité pour le personnel de surveillance passé dans le corps du personnel technique de repasser dans le corps du personnel de surveillance, ou la possibilité citée ci-dessus d'être rattaché à d'autres corps.

Le personnel infirmier

Statut

La demande de révision statutaire est fréquente mais souvent sans précision complémentaire.

Cette révision statutaire porte principalement sur les aspects de la rémunération avec comme demandes :

- la perception de l'indemnité de sujétion spéciale. Cette demande est générale lorsque le sujet a été abordé,
- une prime d'embauche,
- un rattrapage du pouvoir d'achat (augmentation immédiate de 2000 F).

Avancement

Les infirmier(e)s dénoncent l'impossibilité de carrière:

" Les possibilités de carrière pour une infirmière sont quasiment nulles, il n'existe aucune possibilité de concours pour accéder à un grade ou à une fonction supérieure".

1.2 Les mutations, la notation

En l'état actuel, la mutation ne peut être dissociée de la notation dans la mesure où elle est normalement l'un des critères principaux des mutations. Nous examinerons donc les problèmes posés par cette notation, et les critiques actuelles qu'elle suscite.

1.2.1 La notation

La notation fait l'objet d'une critique généralisée qui s'appuie essentiellement sur les arguments suivants :

- son principe même. *"La notation est infantilisante"*.
- son mode d'établissement qui n'offre pas toutes les garanties d'impartialité et de neutralité.

La notation est critiquée par suite soit, de l'absence d'objectivité de la part des responsables hiérarchiques, soit de l'absence de connaissance directe de la personne notée (c'est le cas naturellement des grands établissements et des directions régionales).

Enfin, le système de la péréquation qui est censé garantir l'harmonisation nationale des notes est l'objet d'un scepticisme pour ne pas dire d'une défiance largement suscitée par les incohérences qu'il entraîne (agents dont la note dépasse 20, agents dont la note fluctue dans des proportions considérables dans chaque établissement ,au hasard des mutations).

Suite à ces considérations, les attitudes se répartissent en quatre groupes :

- suppression pure et simple de la notation.
- suppression de la notation et remplacement par une appréciation sans note chiffrée.
- maintien de la notation, mais suppression de sa prise en compte pour les mutations. Celle-ci n'intervenant qu'en final pour départager des agents ex aequo.
- maintien des fonctions actuelles de la notation mais réforme de la notation en :
 - . fixant des critères objectifs,
 - . assurant une transparence totale dans l'établissement de la note,
 - . instaurant un système collégial pour son élaboration.

1.2.2 Les mutations

Le problème des mutations est naturellement l'un des plus sensibles pour les agents de l'Administration Pénitentiaire.

Il se pose à deux niveaux :

- pour la prise en compte des critères de mutation, et la transparence des procédures,
- par le blocage qu'il entraîne dans des déroulements de carrière. Des agents ne passent pas les examens et concours qui leur permettraient de postuler une promotion, pour ne pas être obligés d'accepter une mutation.

Prise en compte des critères de mutation et transparence des procédures

Personnel de surveillance

Pour ceux qui n'en profitent pas, la mutation est le règne du passe-droit.

" Il faut établir une transparence des commissions administratives paritaires en accordant les mutations au nombre de points et en abolissant les passe-droits."

" Publication claire des postes disponibles avant qu'il ne soient occupés."

" Nous avons maintes fois constaté, que les classements établis dans le cadre des demandes de mutations n'étaient pas respectés. En effet, nous voyons parfois que des postes ont été offerts à des agents non classés au détriment d'autres agents classés. Ce genre de procédés ne nous semble pas honnête et nous demandons que la réglementation en la matière soit respectée."

Les demandes ont pour objet de réduire la marge de manoeuvre permettant ces pratiques :

- affichage des postes,
- réunions fréquentes des CAP.
- réduction du poids de la notation, sinon suppression de la prise en compte de la notation pour les mutations. La position limite étant de ne prendre en compte comme critère de mutation que l'ancienneté et la situation familiale.

Autres catégories de personnel

Pour les autres catégories de personnel, les demandes sont similaires. Le personnel administratif pour lequel les procédures de mutation sont moins précisément fixées que pour le personnel de surveillance demande une meilleure organisation, et surtout une fréquence plus importante des CTP.

" Pour le personnel administratif et technique, nous demandons que des voeux de changement de résidence soient formulés chaque année (comme pour le personnel de surveillance)."

"Nous demandons la diffusion systématique des postes à pourvoir"

" Que toutes les commissions fassent l'objet d'une large publicité au préalable et de compte rendus suffisamment détaillés a posteriori"

L'application de la loi ROUSTANG

L'application de la loi Roustang est exigée en permanence par l'ensemble des groupes.

1.3 Les congés

Les congés sont abordés au cours de cette consultation plus en termes de problèmes d'organisation du travail, qu'en termes d'accroissement de la durée des congés. (Cf. Chapitre 3.2.). Ainsi, la plupart demande la possibilité de pouvoir prendre régulièrement leur repos hebdomadaires selon l'enchaînement descente de nuit, repos de garde, repos hebdomadaire.

Concernant les congés annuels, la principale revendication porte sur la possibilité de pouvoir les prendre en période de congés scolaires, et l'on enregistre une demande (toutefois fortement minoritaire) portant sur un accroissement à six semaines de la durée des congés payés.

1.4 Les retraites

Le 1/5 ème

Un ordre de présentation logique conduit à présenter ce sujet en dernier. Mais cet ordre de présentation ne doit pas occulter le fait que la revendication du 1/5 ème ressort bien au cours de cette consultation comme la revendication première de l'ensemble du personnel.

C'est en effet la seule proposition qui ait été faite dans la totalité des réunions de synthèse régionales, et qui apparait dans la totalité des rapports de base des personnels de surveillance, et des personnels administratifs et techniques.

Revendication phare du dernier conflit, elle a pris au cours de la consultation une charge symbolique, qui en fait la revendication considérée comme majeure et prioritaire par la très grande majorité des personnels.

S'il y a unanimité sur la demande, il y a, par contre, une certaine diversité concernant les modalités de son application :

- caractère rétroactif de la mesure : un large éventail jusqu'à 1980 de demandes de prise en compte de la rétroactivité,
- mise en place en pourcentage ou non. Les positions sont très discutées sur ce dernier point.

La promotion ou les primes pour le départ à la retraite

Les demandes sont de deux ordres :

- obtention d'une prime de départ à la retraite (3 mois de salaire),
- accès au grade supérieur au moment du départ à la retraite, ou six mois avant ce départ.

L'âge de départ à la retraite

Un certain nombre d'agents demandent la possibilité d'un départ à la retraite à 50 ans. Cette position est très controversée et fait l'objet d'oppositions très vives.

La position qui semble se dégager majoritairement est de fixer un âge de départ à la retraite à 55 ans par exemple, mais avec possibilité pour les agents de choisir de rester ou non en service actif jusqu'à 60 ans.

On trouve en outre un certain nombre de demandes de départ à la retraite proportionnelle au bout de 15 ans sur le modèle militaire.

Les pensions

Différents types de demandes exprimées :

- pension versée pour un agent frappé d'invalidité suite à une agression ou à un accident du travail. Demandes de taux variant de 75 à 100 %,
- pensions de reversion : Demandes d'une augmentation du taux actuel du taux de la pension de reversion (propositions de 66 %, 75 %).
Demande d'un taux entre 75 % et 100 % si le décès est consécutif à une agression.

" La pension de reversion d'une veuve ayant toujours assuré des devoirs au foyer devrait être portée à 90 % de la retraite de son conjoint décédé."

2. Le personnel de l'AP

Dans ce chapitre, nous avons rassemblé des thèmes : effectifs, reconnaissance et considération, recrutement et formation. L'Administration Pénitentiaire travaille avec et pour des hommes. Il est donc primordial de s'intéresser à la qualité des personnels assumant au quotidien les principales missions que la société confère et donne à l'Administration Pénitentiaire.

2.1 Les effectifs

Les effectifs sont vécus aujourd'hui en double décalage par rapport aux nouvelles données du fonctionnement : sur le plan quantitatif (manques d'effectifs), et sur le plan qualitatif (inadaptation de certaines compétences et système de répartition des effectifs).

2.1.1 Le manque d'effectif

Pour toutes les catégories il est mentionné comme chronique, permanent et patent. La revendication majeure porte sur l'augmentation du taux d'absentéisme passant de 16 à 22%, voire 25% pour les hommes et de 30 à 40% pour les femmes. (Ce dernier chiffre est justifié par le rajeunissement de la population de surveillantes, qui se traduit par un nombre croissant de congés pour maternité.) L'absence de personnel est ressentie avec une acuité particulière chez le personnel de surveillance, car elle provoque un sentiment d'insécurité (taux de couverture faible) et renvoie à un manque de moyens pour assurer les tâches élémentaires.

En fait, la situation s'est peu à peu dégradée à cause :

"d'une part, des remplacements non effectués du personnel muté ou détaché des agents en retraite ou en longue maladie, d'autre part de l'augmentation de la population pénale."

Par ailleurs, le décalage entre les "déclarations d'intention" et la situation réelle est vécu difficilement :

"Le manque chronique de personnel bien sûr, mais au delà, c'est dans ces lieux qu'on sent le plus la disproportion entre les déclarations d'intention de la Chancellerie et la réalité sur le terrain.

Dans ces petits établissements, toutes les catégories de personnel, lorsqu'elles existent, sont soumises à une pression quotidienne qui crée un sentiment d'abandon, de laissé pour compte.

On peut sortir des circulaires sur l'amélioration du fonctionnement de la détention pour un mieux-être de tous : quand on est tout juste assez de personnel pour assurer les roulements et qu'on a du mal à prendre ses congés, cela peut paraître bien lointain.

On peut sortir une circulaire sur le fonctionnement des services socio-éducatifs en milieu fermé : quand on est une A.S. à mi-temps et que l'on a même pas un bureau pour travailler, cela n'a aucune signification.

On peut parler du fonctionnement des greffes : quand celui qui en est responsable fait souvent fonction ... et est responsable de tant d'autres choses ! ..."

L'ensemble du personnel demande un renfort rapide d'effectif afin d'assurer :

"- le respect des lois sociales (les heures supplémentaires sont actuellement trop souvent approuvées pour raison de service)

- rétablir un taux d'encadrement surveillants/détenus plus en rapport aux normes européennes et ainsi permettre une meilleure sécurité."

La limitation de la population pénale a été moins souvent évoquée :

" limiter à 10% le sureffectif de la capacité théorique des maisons d'arrêts".

En résumé, la demande d'augmentation des effectifs et donc de révision des organigrammes est générale. Elle se module avec des particularités propres à chaque catégorie.

*Mme...
- D...*

Le personnel de surveillance

- Il se plaint de postes dont les taux de couverture sont trop faibles:

"L'organigramme oblige à des gymnastiques, à des heures supplémentaires..."

Dans le cadre de la consultation, un groupe de travail a donné un exemple de calcul du taux d'absentéisme pour un établissement de 20 surveillants.

Motif d'absence	Calcul	Nombre de jours
A Congés annuels et compensateurs	50 j x 20 St	1000
B Détachements (Syndicaux, Greta, Mutuelle, pont ...)	7 j/mois x 12 mois	84
C Congés exceptionnels (cures)...	72 jours	72
D Maladies Ordinaires	8 j/St x 20 Sts	160
E Maladies CLD et AT	1 an et 6 mois	545
F Formation continue (Tir stage ...)	60 jours	60
TOTAL		1921

Total de l'année : 365 jours x 20 Surveillants = 7 300 jours
Calcul en % : $1921 \times 100 / 7300 = 26,3\%$ donc 27%

Modulation du pourcentage par rapport à l'Etablissement :

de 0 à 20 surveillants : 28%
plus de 200 surveillants : 22%

Avec ce système, les AT et le CLD reprennent leur service après la maladie dans le même établissement.

Il est à noter que le taux d'absentéisme pour maladie (lignes D et E) représente dans ce calcul : 10% du taux total d'absentéisme.

Pour faire face à l'absentéisme, certains ont évoqués :

"la création d'une équipe de personnels "volants", volontaires ou nouveaux promus, qui pourraient assurer les remplacements (maladies ...)"

- Une attention particulière est portée sur le service de nuit notamment pour les petites maisons d'arrêts :

"Nous réclamons d'être 4 pour le service de nuit dans notre établissement qui compte parfois jusqu'à 200 détenus et bien souvent pas des moindres".

La présence d'un gradé la nuit est jugée indispensable.

Le personnel socio-éducatif

Le sous-effectif actuel du Service socio-éducatif met en péril le fonctionnement des activités socio-éducatives :

"Les personnels socio-éducatifs demandent instamment la mise en place d'une grille d'harmonisation (sur la base d'un travailleur social pour 80 détenus en Etablissement pour peines, par exemple),
Actuellement : aucune logique (une MC de 8 travailleurs sociaux pour 400 détenus ; une autre de 6 travailleurs sociaux pour 400 ; un CD de 4 travailleurs sociaux pour 400).
Nomination systématique d'un chef de service socio-éducatif dans tous les Etablissements pour peines et respects des textes sur le secrétariat socio-éducatif (1 secrétariat complet pour 6 travailleurs sociaux) ; remplacement impératif des personnels en congé parental ou décharge syndicale".

Le personnel technique

Les membres du personnel technique se sentent peu nombreux et éprouvent une grande inquiétude.

"Est-ce un personnel en voie de disparition ?".

Les techniciens sont très préoccupés par leur avenir. Ils demandent à être valorisés par la création de postes de directeur :

"Nomination d'un directeur technique dans les établissements importants (+500 places) et d'un pour plusieurs petits établissements. Par ailleurs ils s'opposent à la sous-traitance extérieure".

Pour les travaux d'entretien courant, ils souhaitent qu'ils soient effectués par le personnel technique en poste, sans appel à des intervenants extérieurs.

Le personnel administratif

Dans les petits établissements, il est demandé un personnel administratif plus étoffé.

"La pénurie des PA compensée au cours des années par un recrutement anarchique des TUCS et vacataires (main d'oeuvre bon marché)."

"La quantité du P.A. est liée à l'informatisation."

Le personnel médical

Là aussi, il est réclamé des moyens supplémentaires en personnel d'infirmerie et en personnel médical ou para-médical (dentiste ...)

TOTAL	personnel technique
-------	---------------------

2.1.2 Inadaptation des effectifs et mauvaise affectation

L'utilisation qualitative des effectifs renvoie évidemment aux problèmes d'organisation du travail. Nous avons cependant jugé utile de mettre ici en exergue un certain nombre de dysfonctionnements.

"Dans certains établissements, il n'est pas rare de voir les Premiers Surveillants accomplir des tâches techniques et administratives auxquelles ils ne sont pas préparés."

Les solutions qui sont proposées sont :

- un personnel administratif dans chaque petit établissement.
- la création d'organigrammes spécifiques à chaque établissement précisant le rôle, l'attribution des tâches de chaque personne au sein de chaque service et déterminant les remplacements en cas de : maladies, congés annuels ou de maternité et de détachement.
- la réintégration des personnels de surveillance en détention ou leur intégration dans le Personnel Administratif ou Personnel Technique (choix des intéressés)."

D'une façon constante, l'idée d'un recentrage sur la fonction détention est émise par le Personnel Administratif et par le Personnel de Surveillance, le renforcement global de l'effectif se faisant en majorité par le recrutement de Personnel Administratif :

"un recrutement de Personnel Administratif et Technique, afin de remettre en détention les surveillants et gradés actuellement affectés à ces postes."

Beaucoup demandent un effort de clarification qui permettrait de

"sortir les postes fixes de l'organigramme de détention".

Le problème de la compétence des cadres aux différents niveaux a été soulevé :

"il peut sembler intéressant de faire gérer l'A.P. par des professionnels de la pénitentiaire plutôt que par des gestionnaires étrangers venus d'ailleurs".

Le système d'affectation actuel est critiqué, et une plus grande indépendance des établissements en matière de recrutement paraît nécessaire.

"Cette indépendance peut s'accentuer s'il est permis au chef d'établissement de choisir ses principaux collaborateurs, effaçant, de ce fait, l'inconvénient de l'affectation au gré de l'administration.

Enfin, il est possible également de définir un profil de poste par établissement et de procéder aux affectations, non plus selon les critères du copinage, mais selon les critères plus objectifs des besoins du poste.

Plus généralement, il ne paraît pas inutile de prôner le principe du "juste homme dans la juste place" devant conduire, à tous niveaux, à une utilisation plus rationnelle des compétences".

Cette plus grande autonomie dans la gestion des effectifs est également souhaitée dans les Directions Régionales.

2.2 Reconnaissance et considération

Le terme de reconnaissance a été compris par les personnes consultées dans des acceptions très diverses. Aussi est-il besoin de préciser le traitement qui a été opéré sur les propositions formulées dans ce chapitre.

Les propos relatifs à des aspirations financières ou matérielles ou tenant aux conditions de travail ont été reclassés dans les chapitres afférant à ces questions (statut, rémunérations, conditions de travail, ...).

Ce chapitre traitera donc de :

- la reconnaissance sociale, (valorisation du métier effectué et de l'AP par l'environnement humain des membres de cette Administration, perception de l'image de l'AP à l'égard du "grand public")
- la reconnaissance dans le cadre du travail, par l'Institution et par la hiérarchie.

Comme dans tous les cas, certaines demandes sont communes à l'ensemble des agents, d'autres sont plus catégorielles et seront donc isolées.

2.2.1 La reconnaissance sociale de l'Administration Pénitentiaire

La reconnaissance sociale, ou plutôt son absence, eu égard aux efforts consentis par le personnel par rapport à ses conditions de travail, est un des thèmes majeurs qui ressort de la consultation. Elle préoccupe tous les personnels, au même titre que les questions de rémunérations ou de statuts, de conditions de travail ou de sécurité.

Elle est évoquée dans de très nombreux rapports d'établissement et dans la moitié des rapports régionaux.

Elle a surtout été mise en avant :

- dans les réunions régionales, où elle a donné lieu à des échanges souvent passionnés et faisant l'unanimité ;
- par la nature des propos qu'elle a engendrés. Plusieurs rapporteurs d'établissement ont parlé pour l'Administration Pénitentiaire et ses personnels d'un problème :

"d'identité, lié à la méconnaissance du public et à l'image de l'A.P. ;"

Un autre rapporteur conclut de la façon suivante :

"Nous espérons que la coopération de l'ensemble du personnel de surveillance à la Mission Bonnemaison permettra une rénovation du Service Public Pénitentiaire et la reconnaissance du métier de surveillant à sa juste valeur".

De façon générale, la question de l'absence de reconnaissance est exprimée en termes :

- "de méconnaissance" de la prison par l'Opinion Publique,
- de dévalorisation ou critique permanente par les médias,
- d'impossibilité ou de difficulté à dire son métier ou son lieu de travail,

Ce qui se traduit par le sentiment d'être mal aimé et une crise d'identité.

Certaines citations traduisent fidèlement le sentiment général de ces personnels :

"Le personnel aspire à une meilleure reconnaissance de son travail de la part du public et de ses usagers. Il souffre de son assimilation trop fréquente à un simple porte-clefs".

"Les surveillants en ont assez de ne pouvoir affirmer sans gêne leur profession. Ils en ont assez des surnoms de "matons" ou "gardiens". C'est par une revalorisation de leur statut et une meilleure définition de leur mission que cette image pourra changer".

"Le personnel unanime exige d'être considéré et respecté comme doit l'être un agent de l'Etat, digne lui aussi des droits de l'homme et du citoyen, et non comme un "larbin" au service de personnes que rejette la société".

"L'image de marque du personnel passe par une meilleure représentativité auprès de l'extérieur (revoir la coupe des blousons du P.S. et le port des galons sur les épaulettes, écusson métallique ...)"

En revanche, nous n'avons jamais repéré l'utilisation du terme de mépris. Pour les personnels, il s'agit essentiellement d'un problème d'information ou de désinformation par les médias :

"Le public, notre nation, ne connaît le monde pénitentiaire que sous son aspect le plus sombre relaté le plus souvent par des faits extraordinaires : évasions spectaculaires, mutineries, incendies d'établissements, ...) mettant en cause les personnels : jamais, le bon fonctionnement, la vie de tous les jours dans les établissements avec ses devoirs, ses droits, ses tâches, sa mission, ne sont retransmis sous leur véritable aspect. Une campagne d'information tendant à vulgariser et informer sur le métier de surveillant pénitentiaire enleverait sûrement les fausses idées depuis longtemps tenues pour vérités (population civile demandant si les détenus sont enchaînés avec des boulets, tenue vestimentaire rayée, sévices corporels) de nos jours encore, cela est perçu de cette manière : arrêtons et informons notre nation".

Ou encore :

"Les diverses attaques non fondées et injustifiées de par la méconnaissance de notre mission, par tous les médias, nous blessent profondément dans notre conscience professionnelle.

Ce sentiment est d'autant plus profond que nous ne constatons aucune prise de position ferme des dirigeants de notre Ministère ou de notre Administration, à l'encontre de ceux qui nous attaquent."

Face à ce problème de méconnaissance sociale et en premier lieu de méconnaissance de la prison par la société, les personnels demandent qu'une large campagne d'information soit lancée pour sensibiliser le public et expliquer les rôles de ces personnels.

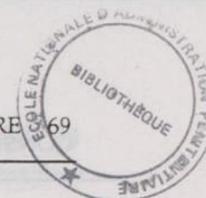
Ils demandent également un "droit de réponse" systématique, en cas d'agressions contre l'A.P. par les médias. Dans le même état d'esprit, ils souhaitent

"que le personnel de l'Administration Pénitentiaire soit plus souvent invité à des débats télévisés - qui vedettarisent trop souvent le détenu - de manière à avoir la satisfaction de voir, lors d'émissions télévisées portant sur l'univers carcéral avec débat à la clef, des hommes de terrains, des vrais, pas des scribouillards rondelés du Ministère, parler en leur lieu et place des problèmes de prison. En ayant la possibilité de s'exprimer librement, sans contraintes de quelques sortes, d'où quelles puissent émaner."

Certains rapporteurs ont également exprimé le souhait de voir l'AP et son personnel mieux soigner ses relations publiques et améliorer l'accueil fait aux personnalités extérieures.

"Les établissements pénitentiaires doivent s'ouvrir vers l'extérieur. Ainsi, il serait souhaitable que les élus et responsables locaux, les magistrats et les responsables administratifs s'impliquent davantage dans le fonctionnement des établissements. Le rôle de la Commission de Surveillance devrait être accru et les décisions prises en son sein, suivies et réalisées. Cela implique des visites plus régulières de l'établissement. Par ailleurs, les établissements doivent être présents et représentés dans tous les niveaux de la vie civique, au même titre que toutes les institutions. Ils sont souvent oubliés."

De façon générale, la question de l'absence de reconnaissance est primée en termes :



2.2.2 La reconnaissance dans l'Institution

La reconnaissance dans l'Institution - Généralités

De façon générale, les personnels de l'Administration Pénitentiaire ont le sentiment que l'Institution ou la hiérarchie sont incapables de reconnaître les efforts accomplis et les mérites individuels.

La reconnaissance au sein de l'Institution ne serait que "négative". L'Administration sanctionne les fautes, mais ne reconnaît jamais les actes méritoires ou la qualité du travail accompli. Ce système de reconnaissance "négatif" pèse lourdement sur les relations de travail.

Cela dit, l'exigence de reconnaissance, si elle est générale pour l'ensemble des personnels, se différencie sensiblement suivant les catégories de personnels.

Les personnels de surveillance et d'encadrement.

Les personnels de surveillance ont fréquemment le sentiment de ne pas être considérés par les différents niveaux de leur hiérarchie.

Ce sentiment s'exerce à deux niveaux :

- de façon intrinsèque par la demande d'une simple reconnaissance :

" Nous ne sommes que des "Pions" au grand jeu de l'échiquier pénitentiaire"

" Une bonne surveillante doit apprendre à se taire, ne doit pas penser, ni revendiquer, seulement exécuter sans essayer de comprendre..."

Ces quelques citations issues des rapports de base pourraient faire l'objet d'un chapitre entier. Elles ne sont que des illustrations de toutes celles répertoriées dans les rapports des groupes de base, montrant que ce sentiment n'est pas le fait de quelques établissements isolés, mais traduit au contraire un sentiment généralisé du corps des surveillants.

Face à cette situation, la demande consiste en une reconnaissance de l'existence et des capacités professionnelles propres des surveillants :

" Que l'on donne plus d'autorité et d'initiative au surveillant en ne les considérant plus comme de vulgaires porte-clefs."

" Que les surveillants soient mieux considérés et surtout mieux compris à bon escient."

"Tenir compte de l'avis du surveillant responsable de l'étage lorsqu'un détenu se plaint, et éviter de faire passer le surveillant pour une personne ne sachant prendre aucune initiative."

" Que le personnel soit mieux considéré, que sa dignité soit respectée"

La demande qui touche le plus à la sensibilité du surveillant est celle de la hiérarchie face aux détenus :

" Que la parole du personnel de surveillance ne soit pas mise en doute face à celle du détenu."

" Demander leur avis tant pour le travail que pour le classement des auxiliaires, sans prendre des mouchards qui sont de bons détenus. Que le personnel soit mieux considéré, que sa dignité soit respectée"

"Octroi systématique de la médaille pénitentiaire pour 20, 25 30 ans de service, avec les différents échelons (Argent - Vermeil - Or)"

"Octroi gratuit de la médaille pénitentiaire avec prime à l'attribution."

Les personnels techniques

Un des rapports régionaux a présenté de façon complète les questions de reconnaissance des personnels techniques. Nous les reprenons ci-dessous en extenso :

"Nous demandons la reconnaissance de :

- Notre mission d'observation qui doit nous permettre de donner un avis sur les détenus dépendant de nos prérogatives ;
- Les agents doivent être les artisans de la bonne marche des établissements, et à ce titre,
- Notre volonté d'être associé à toutes décisions concernant :
 - . Les projets de travaux et chantiers,
 - . La sous-traitance des travaux nous concernant professionnellement
 - . Le suivi des chantiers dont nous aurons la maintenance en charge,
 - . L'élaboration des budgets travaux maintenance et investissements,
 - . Participer à la gestion de l'enveloppe financière réservée aux travaux qui nous incombent.

L'Administration Pénitentiaire doit tout mettre en oeuvre pour que face à la volonté de diffamation de certains (population pénale et familles, presse, visiteurs, médias) les agents puissent travailler et assurer leur mission dans la sérénité. Elle se doit d'apprécier la valeur morale des protagonistes et prendre les mesures qui s'imposent pour pallier à ces infamies."

Le Personnel Administratif

"Le personnel administratif se demande l'intérêt de son travail, considéré qu'il est comme quantité négligeable à la limite, presque pas pénitentiaire et tout lui donne raison, son statut inexistant, la négation de sa spécificité, sa formation ou plus exactement sa non formation, sa feuille de paie en fin de mois, lui donne raison, il n'est rien."

L'ensemble du Personnel Administratif souhaite être complètement intégré dans l'équipe pénitentiaire de chaque Etablissement et que l'autorité du chef de service du Personnel Administratif soit reconnue également sur les personnels de surveillance affectés dans leur service.

Le Personnel Socio-Educatif et Médical

Les travailleurs sociaux et éducatifs, et les professionnels de la santé, demandent à "être reconnus comme des partenaires à part entière de l'action pénale".

Ils voudraient également :

- " que les avis du service ne soient pas considérés comme des atteintes portées aux missions des autres catégories de personnels
- que la concertation avec les autres services permet de préciser notre rôle ;
- que les outils utilisés pour nos missions ne soient pas vécus comme des actions superflues et aléatoires gênant la bonne marche de l'établissement (ex : regrouper des détenus avec des partenaires extérieurs pour des actions culturelles) ;
- que les images archaïques du travailleur social = de gauche = désordre, soient balayées des mentalités ;
- que les images de travailleur social réparateur de tous les torts et tous les maux, soient relativisées (ex. bon nombre d'autres personnels nous sollicitent quand la tension est trop forte ...)
- que certains réflexes : travailleur social = missions humanitaires avant tout, dans n'importe quelle condition, soient transformés."

Le personnel du milieu ouvert

Une bonne partie du personnel estime que :

"Le mode de fonctionnement des C.P.A.L. est désuet et dépassé."
 "L'appellation de "Comité de Probation et d'Assistance aux Libérés" est désuète. Elle nous donne d'emblée un manque de crédit par rapport aux partenaires sociaux car tout l'aspect social est gommé. On nous vit comme oeuvre de bienfaisance - c'est d'ailleurs à ce titre que l'on perçoit une subvention de la municipalité.
 Pour nos clients :
 PROBATION = pointer ! ...
 ASSISTANCE = secours pécuniaire.
 Notre outil est dépassé, comment l'adapter à la Société actuelle ?

Grâce à :

La création d'un Grand Service Social Pénitentiaire : avec uniformisation du personnel qui serait en mesure d'assurer la continuité du suivi du justiciable majeur (contrôle judiciaire et autres jusqu'à la condamnation définitive, après le prononcé de la sanction, en milieu fermé ou en milieu ouvert), sans rupture, cette absence de rupture nécessitant que le justiciable n'ait affaire qu'à un seul intervenant. Cela permettrait une meilleure crédibilité de notre action et donc une plus grande efficacité, d'où la nécessité impérieuse d'accroître les moyens en personnel. Ce corps unique de Travailleurs Sociaux, plus crédible, serait également mieux connu, d'où une amélioration avec les autres partenaires (Justice, services sociaux extérieurs, collectivités publiques, secteur associatif)."

Le personnel de Direction

Le personnel de Direction, dans son ensemble, souhaite que le Ministère de la Justice apporte une mise au point dès lors que des informations diffamatoires sont véhiculées par les médias :

"La considération du personnel de l'Administration Pénitentiaire commence par la défense en haut lieu et le respect du personnel : or, on entend des inepties, des propos erronés, mal intentionnés à l'encontre du personnel tant à la radio qu'à la télévision (les matons) et aucune mise au point ne vient annuler ces propos irrespectueux ou mensongers tant de la part des syndicats d'ailleurs que du Ministère de la Justice (Droit de réponse)."

Le personnel de Direction souhaite que la double mission de l'Administration Pénitentiaire Surveillance et Réinsertion) soit réaffirmée en haut lieu et qu'une réelle politique pénitentiaire à long terme soit mise en place.

"L'inertie de la hiérarchie soucieuse d'une gestion à court terme, la lourdeur des structures, l'Administration qui sollicite beaucoup mais qui s'implique peu, entraînent un désinvestissement des personnels, même les plus motivés."

"Le manque de volonté d'une politique à long terme est souligné et regretté"

Le personnel de Direction désire être reconnu au sein de sa propre Administration et être intégré à des postes clés.

"Le Personnel de direction est écarté de tous les postes clés de la Direction de sa propre Administration au profit des magistrats. Les deux postes de chef de bureau confiés à l'heure actuelle à des Directeurs Régionaux, ne sauraient être reçus comme une volonté réelle de reconnaissance d'un corps dont le niveau de recrutement n'a rien à envier à celui des magistrats."

Cette confiscation des postes à responsabilité est traduite par les expressions employées par des participants :

"Nous sommes les porte-serviettes des magistrats."

"Nous sommes une Administration sous tutelle."

Cette situation est de moins en moins tolérée, d'autant qu'elle est parfois teintée de mépris.

Ils déplorent également que l'Administration Pénitentiaire soit dirigée par des magistrats qui n'ont pas de véritable expérience pénitentiaire:

"d'autre part, cette situation aboutit à la défense d'intérêts corporatifs étrangers à la mission de l'Administration Pénitentiaire, notamment de la part de la magistrature."

Aussi en déduisent-ils :

- qu'il est nécessaire de placer du personnel pénitentiaire aux postes de Direction de l'Administration Pénitentiaire, pour garantir une gestion plus pragmatique de cette Administration ;
- qu'il convient que le personnel pénitentiaire soit associé à la définition de la politique pénitentiaire et participe aux décisions de l'Administration Centrale ;
- qu'il importe, dans un cursus de carrière normal, d'effectuer un passage à l'Administration Centrale, en particulier aux postes de décisions.

2.3 Le recrutement et la formation

Pour une large majorité des personnels de l'A.P., les questions de formation, et à fortiori de recrutement, ne constituent pas une priorité parmi leurs réflexions et revendications.

Les personnels de base et d'encadrement critiquent essentiellement les contenus de la formation initiale à l'ENAP et de la formation continue assuré par les GRETAP.

En revanche, les personnels de direction et certaines DR placent la formation continue parmi leurs priorités, et souhaiteraient la développer massivement dans les établissements dont ils ont la charge. Plus globalement, ils dénoncent l'absence d'une véritable politique en la matière :

"Le sentiment qui prévaut est celui qu'à défaut de volonté politique, la formation n'est pas une priorité, mais parfois un alibi.

Par ailleurs, la formation dans sa forme actuelle est handicapée souvent en raison de problèmes d'effectifs dans les établissements (petits et moyens établissements surtout) et de l'insuffisance notoire de moyens financiers adéquats".

Les questions de recrutement comme de formation étant fortement liées à la nature du travail, nous les abordons par catégories professionnelles.

2.3.1 Recrutement et formation initiale

Personnel de surveillance

Le recrutement

L'organisation territoriale du recrutement est abordée dans un nombre significatif de réunions régionales : la mise en place de concours régionaux permettrait d'affecter les surveillants dans une zone géographique limitée, réduisant sensiblement les demandes de mutation.

Quelques rapports suggèrent de redéfinir les critères de sélection des surveillants :

"Le recrutement doit être plus sérieux avec de véritables critères de sélection dont les plus importants semblent être :

- *l'expérience de la vie*
- *certaines capacités sur le plan humain."*

L'expérience de la vie se concrétiserait par un âge minimum de recrutement (25 ans). S'agissant des aptitudes humaines, la nécessité d'un examen de la personnalité du candidat est évoquée, afin de s'assurer de sa capacité psychologique à supporter le travail en détention.

Dans une perspective plus globale alliant recrutement et revalorisation de l'image de la profession, quelques groupes de travail ont suggéré le lancement d'une campagne médiatique comparable à celle qui a été organisée pour la police nationale.

La formation initiale et l'intégration

Les modalités et le contenu de la formation dispensée par l'ENAP sont abordés dans les deux tiers des rapports régionaux.

La Formation initiale de l'élève surveillant, dispensée à l'ENAP est jugée :

"trop théorique et éloignée des réalités."

"L'ENAP doit être une école d'application, non une université pénitentiaire."

Si un large consensus se dégage pour une refonte des programmes, la durée de la formation ENAP fait l'objet de divergences : certains pensent qu'elle doit être allongée à 7, voire 12 mois ; d'autres estiment au contraire qu'il faut la réduire car

"le métier de surveillant s'apprend en détention."

Quoi qu'il en soit, tous s'accordent pour donner la priorité à la qualité du stage suivant le passage à l'ENAP.

"Afin d'aider efficacement les élèves surveillants dans leurs nouvelles tâches et les sensibiliser sur le comportement de la population pénale, une doublure effective de quinze jours nous semble indispensable."

Trop souvent en effet,

"les jeunes ne sont pas guidés par les anciens. Ils ressentent une sensation d'indifférence à leur égard et ainsi leur encadrement leur semble incompetent car ils sont souvent livrés à leurs seules intuitions".

Certains stagiaires "parachutés" sans accompagnement dans un établissement se font guider par les détenus qui "connaissent mieux les lieux que le personnel". Mais surtout, le personnel de détention s'insurge contre les affectations des stagiaires qui visent plus à compenser les sous effectifs qu'à assurer une qualité pédagogique : "on fait du bouche trou".

Il apparaît également souhaitable que toute nouvelle recrue effectue des stages dans les différents types d'établissements : MA, DC, MC mais aussi CPAL.

Personnel de direction

Le recrutement

Le recrutement actuel de jeunes sous-directeurs sortant de l'université est critiqué par les personnels de surveillance :

"ce sont de bons gestionnaires mais ils ne savent pas mener une prison".

Pour de nombreux surveillants, ces personnels devraient débiter par une période en détention, au titre de surveillant stagiaire.

En revanche, les directeurs d'établissement ne remettent pas le recrutement des sous-directeurs en cause.

La formation initiale

Certains sous-directeurs estiment que la formation ENAP est insuffisante sur le plan théorique, en comparaison avec l'Université : son contenu les prépare mal à l'étendue de leurs responsabilités (gestion, organisation, communication, relations avec les entreprises privées).

Plusieurs avis positifs ont été exprimés concernant l'évolution dans laquelle l'ENAP s'était engagée il y a plusieurs années : l'alternance de cours théoriques et de stages pratiques apparaissait harmonieuse et bien organisée.

Educateurs

La demande principale des éducateurs porte sur l'instauration d'un diplôme d'état reconnu dans différentes institutions extérieures au Ministère de la Justice.

"La formation de base des éducateurs de l'A.P. doit être portée à 3 ans, dans un souci de reconnaissance par rapport aux autres corps de travailleurs sociaux (AS et éducateurs spécialisés) et par besoin d'une meilleure qualification pouvant être négociée ailleurs."

Personnel Administratif

Les modalités de recrutement du personnel administratif n'ont pas fait l'objet de remarques particulières.

S'agissant de la formation initiale,

"le personnel administratif est la seule catégorie qui ne reçoit aucune formation initiale ou continue efficace alors que les tâches à accomplir sont basées sur des textes précis et que le plus souvent on ne lui reconnaît pas le droit à l'erreur".

Pour pallier cette carence,

"le personnel administratif revendique une formation initiale de base comprenant : du droit, de la comptabilité, rédaction administrative et organisation du travail".

A ces demandes s'ajoute une attente grandissante de formation aux outils de travail modernes que constituent l'informatique et la bureautique.

Personnel technique

Le personnel technique souhaite en premier lieu que l'Administration maintienne le niveau actuel du recrutement.

"Il ne faut surtout pas attribuer les difficultés de recrutement que connaît actuellement la fonction technique au niveau demandé dans les différents concours. Il faut maintenir un recrutement de qualité et pour cela, faire que les carrières techniques ... puissent attirer par un déroulement attractif et une rémunération conséquente de bons professionnels."

En complément de ce niveau de recrutement, il convient :

"que l'ENAP revoit le contenu des formations de base et continue des P.T. affectés à la formation et au travail".

"Il faut mettre en place un véritable programme de formation pour les personnels techniques."

Ce programme devrait notamment comporter des éléments de communication et de pédagogie, ainsi qu'une approche de la psychologie des détenus. Enfin :

"le P.T. doit inclure dans sa formation initiale des stages en détention et recevoir une formation spécifique pour la régie".

2.4.2 La formation continue

Les attentes concernant la formation continue peuvent se résumer en quatre points :

1. faciliter l'accès à la formation.
2. faire évoluer le contenu des stages; à ce titre, les GRETAP sont souvent mis en cause.
3. élever le niveau de compétence des formateurs.
4. ouvrir l'A.P. sur les organismes de formation extérieurs.

L'accès à la formation continue

Par le respect des textes et leur prise en compte dans l'organigramme

L'ensemble des agents demande que soit appliqué :

"le décret 85607 du 14 juin 1985 relatif à la formation professionnelle des fonctionnaires de l'Etat ainsi que la circulaire interministérielle du 16 novembre 1987 précisant notamment les droits des agents en la matière".

Trop souvent en effet, le manque d'effectifs et les besoins du service sont invoqués pour refuser le départ en stage du personnel :

"la formation continue est considérée comme un élément déstabilisateur des établissements".

Pour éviter cet écueil, il faut :

"intégrer dans le calcul des organigrammes un pourcentage propre à la formation (16% + 3% formation)".

Par la décentralisation

Outre la prise en compte du temps formation dans les effectifs, il convient d'opérer une décentralisation massive des structures de formation. Il est notamment proposé une :

"déconcentration de la formation continue au profit de structures régionales, par la création de véritables équipes pédagogiques régionales regroupant les personnels de toutes catégories".

On souhaiterait voir se multiplier des structures telles que le CIRF de Marseille, et se développer la formation locale en affectant :

"un gradé-formateur par établissement, afin d'éviter de longs déplacements et surtout que nous puissions choisir nous-mêmes le style de formation, selon l'établissement".

Une telle décentralisation favoriserait également l'accès aux concours. Ainsi, le PA demande que les concours administratifs soient :

"organisés au plan régional comme cela se fait par l'examen professionnel de premier surveillant (frais lourds pour les candidats qui doivent se déplacer à l'ENAP)".

Par l'ouverture sur des organismes extérieurs

"Pour tous, l'accès à des formations présentant un intérêt professionnel ne doit pas être limité à l'ENAP, mais élargi à d'autres organismes de formation (université), le seul critère de choix étant la qualité de l'enseignement et des intervenants".

Cette volonté s'inscrit dans une perspective plus globale d'ouverture de l'AP sur le monde extérieur. Elle semble également s'appuyer sur une insatisfaction par rapport aux structures internes :

- *"L'ENAP semble plus être un lieu de distribution de cartes syndicales qu'un lieu d'acquisition du savoir. Elle est un tremplin pour accéder au grade supérieur, et formateurs et responsables s'y dirigent plus pour leur carrière personnelle que par souci de formation".*

- *"Il faut revoir l'ensemble des GRETAP : contenu et intervenants".*

Par des mesures financières d'incitation

Concernant les stages hors établissement, il est demandé une revalorisation des forfaits d'indemnisation en matière d'hébergement et de restauration. Par ailleurs, les règles afférentes aux déplacements sont jugées trop rigides :

"si je prends le train, on me rembourse mon billet, si j'y vais en voiture, je n'ai droit à rien, alors que dans certains cas, c'est beaucoup plus rapide par la route !".

Enfin, l'avance des frais par le personnel est sujette à des délais de remboursement inacceptables.

S'agissant des cours par correspondance et des différents enseignements préparant aux concours internes, le personnel estime que les coûts devraient être entièrement pris en charge par l'Administration.

Les orientations et les contenus de la formation continue

Concilier besoins de l'AP et désirs des personnels

La formation continue "doit se situer à deux niveaux :

- stages en cours de carrière en fonction des besoins professionnels et des souhaits d'ouverture (autres administrations, entreprises privées),
- stages obligés en cas d'accession à un niveau hiérarchique supérieur, en dégageant les stagiaires de leurs responsabilités sur le terrain".

Se situant dans une perspective de gestion décentralisée de la formation, les personnels et directions souhaitent contribuer "à une cellule de réflexion permanente sur le contenu de la formation".

Des préoccupations et demandes spécifiques à chaque corps

Parmi les **personnels de surveillance**, deux centres d'intérêt se dégagent :

- des formations liées à la sécurité : secourisme, organisation de groupe pour la maîtrise des émeutes et l'évacuation des locaux, tir, techniques de self-défense et entretien physique
- des formations orientées vers l'action éducative : sociologie, psychologie, communication et pédagogie, ainsi que les connaissances pratiques nécessaires pour répondre aux questions des détenus (situation de leur compte, renseignement de formulaires, droit pénal ...)

De plus, les surveillants de base estiment qu'il est urgent de former leur encadrement : la hiérarchie de détention "manque complètement de psychologie et ne sait pas organiser le travail".

Le **personnel administratif** souhaite en premier lieu se former aux techniques de l'informatique et de la bureautique. De plus, il estime que :

"les stages actuels ne répondent pas aux besoins en connaissances professionnelles. Ils sont inadaptés. Ce sont plus des modules de découverte que des formations. Ils manquent dangereusement de technicité et devraient comporter une partie pratique".

Le manque de formation :

"entraîne des façons de travailler empiriques, différentes d'une région à l'autre, d'un établissement à un autre".

Le **personnel technique** souhaite pouvoir se former aux nouvelles techniques qui se développent dans leurs différents corps de métier. Par ailleurs, il demande que l'installation de matériels modernes (communication, détection, contrôle d'accès) soit accompagnée d'une formation suffisante pour leur permettre d'effectuer correctement la maintenance des installations.

Les formations inter-catégorielles

Parallèlement à l'acquisition de compétences, l'action de formation est vécue comme lieu et moment privilégiés d'échanges sur la vie au travail. Dans cette perspective, on note le souhait de voir se développer des formations inter-catégorielles, susceptibles de favoriser une meilleure communication entre les différents acteurs de la mission pénitentiaire.

Les dispensateurs de formation

On note l'expression de réserves quant à la compétence de certains formateurs "qui ont du mal à se mettre au niveau des stagiaires".

Les formations dispensées par des intervenants extérieurs à l'AP sont "plus intéressantes mais souvent éloignées des réalités de notre Administration". D'où la proposition d'intensifier la formation de formateurs au sein de l'AP :

"que sont devenus les formateurs du PA ? Une expérience avait été lancée dans les années 80 où des S.A.I. avaient suivi une formation de formateurs du PA à l'ENAP. Cette initiative a été abandonnée".

Dans la même logique, il est demandé un accroissement de l'effectif des gradés-formateurs. Toutefois, le statut actuel de ces derniers n'est pas sans soulever des réserves : installé dans son poste pour une durée de 6 ans, le gradé formateur a-t-il toujours les moyens, les compétences et la motivation nécessaires pour assurer sa mission pédagogique ? Ce poste n'est-il pas parfois conçu comme un tremplin carriériste ? Les personnels qui ont abordé ce sujet souhaitent donc à la fois plus de gradés formateurs et davantage d'assurances sur la qualité de leur travail.

3. Le fonctionnement de l'Administration Pénitentiaire

Ce chapitre traite de l'organisation des relations et des conditions de travail.

Ces trois thèmes sont extrêmement liés, si bien que leurs frontières ne sont pas faciles à établir.

L'organisation traduit l'ensemble des modes de fonctionnement et des formes de coopération en vue d'atteindre des objectifs communs; c'est aussi un problème relationnel.

De même, les conditions de travail dépendent de la façon dont sont organisées les activités.

3.1 Organisation

L'organisation du travail est un thème central.

Il est présenté en deux parties :

3.1.1 L'organisation du milieu fermé

3.1.2 L'organisation du milieu ouvert

3.1.1 L'organisation du milieu fermé

On distinguera l'organisation générale des particularités de certains métiers.

L'organisation générale

Les traits marquants, tels qu'ils ont été exprimés et observés, peuvent se résumer en 4 points :

- 1) Une organisation peu claire, mal définie et confuse et ceci à tous les niveaux et dans tous les métiers,
- 2) Une organisation très spécialisée par métiers et très cloisonnée sur les rôles, et dans ses relations interhiérarchiques,
- 3) Une organisation sous contrainte des temps de travail,
- 4) Une organisation routinière, très peu performante, ne laissant que peu de place à l'initiative, et donc vécue plutôt négativement que positivement comme une aide ou une référence.

1) Une organisation mal définie et confuse

- L'organigramme

L'organigramme, fondement de l'organisation rationnelle du travail, est considérée comme inexistant ou non respecté. La référence commune est donc fortement demandée :

"Il est important de respecter les organigrammes. Tout manque de personnel se traduit par un manque dans la sécurité en général, par un surplus de travail aux personnels et par des inconvénients qui souvent portent atteintes aux droits des surveillants (repos, vie de famille, moral ...). Il faudrait revoir annuellement les organigrammes."

De plus, les modalités de calcul actuelles sont jugées inadéquates :

"Organigrammes des établissements calculés en fonction des postes, des agents, des activités nouvelles et non en nombre d'heures. Révision de ces organigrammes en concertation avec les surveillants".

En fait le terme d'organigramme ne semble pas adapté à la désignation de la répartition fonctionnelle et des responsabilités de chacun. Il s'agit plutôt d'un tableau de service affectant quantitativement les différentes tâches. Il en résulte que beaucoup ont émis la proposition de redéfinir les tâches.

- La nécessité de redéfinir les fonctions de chacun

"Le sentiment d'une organisation du travail insuffisamment spécifiée est ressenti par la grande majorité des participants. Ce flou organisationnel contribue à générer ou à entretenir des phénomènes tels que :

- irrationalité de répartition des tâches,
- fortes disparités de la charge de travail entre équipes et entre individus au sein d'une même équipe,
- tensions entre les différents acteurs de l'établissement (surveillants et éducateurs, notamment),
- perte de crédibilité vis-à-vis de la population pénale."

D'où le souhait général de voir les attributions, obligations et limites de compétences de chaque poste redéfinies de manière précise.

"Une meilleure répartition des tâches de chacun, ainsi qu'une définition de chaque poste - avec consultation du personnel - est nécessaire :

exemples :

- distribution des médicaments par l'infirmier
- distribution de la cantine par un cantinier
- etc."

La redéfinition et répartition des tâches apparaît aussi comme nécessaire pour plus d'équité :

"Répartition des tâches et mise au travail effectif de chacun par le C.M.A. Il est anormal de voir ses collègues lire le journal alors que d'autres sont surchargés de travail, au vu et su du C.M.A."

2) Une organisation très spécialisée et cloisonnée

- Cloisonnement inter-métier

L'ensemble des catégories semblent fonctionner comme des éléments dissociés d'un même ensemble. Il en résulte que les problèmes de coordination ne sont pas résolus et entretiennent à leur tour des dysfonctionnements.

Il est à souligner le rôle d'interface que le personnel de surveillance est obligé de jouer entre les détenus et les autres métiers : administratif, technique, médical, rôle parfois difficile dans la mesure où ces fonctions ne peuvent pas toujours être parfaitement assurées. La spécialisation s'oppose à la polyvalence, laquelle permettrait plus de souplesse et aussi une meilleure répartition des tâches.

"Favoriser la polyvalence et répartir équitablement le travail"

Cependant, on observe certaines résistances :

Le personnel de surveillance s'oppose à l'augmentation continue de sa charge de travail, liée à l'addition de tâches qui ne relèvent pas de sa mission : distribution des médicaments, des cantines et du courrier, tenue du standard, par exemple.

En revanche, une partie du personnel souhaite s'impliquer davantage dans des activités touchant à la mission de réinsertion :

"... certains surveillants manifestent l'envie d'être associés de plus près aux activités qui tendent à la re-socialisation des détenus (puisque cela fait en principe partie de notre mission). Une partie importante des surveillants, et surtout les nouveaux (recrutés à un niveau plus élevé), acceptent de plus en plus difficilement d'être uniquement confinés à des tâches aussi peu enrichissantes que la garde, ainsi qu'à ouvrir et fermer des portes en permanence. Il est temps d'en finir avec ce rôle de porte-clefs, comme cela se fait déjà dans d'autres pays européens"

- Cloisonnement interhiérarchique

La spécialisation des métiers se double d'une incompréhension interhiérarchique.

"L'autorité des personnels de Direction doit être exercée avec intelligence (formation ou recrutement à revoir)"

Lequel personnel de Direction reproduit à l'échelon ce dont il est précisément l'objet.

Cette confiscation des postes à responsabilité est traduite par les expressions employées par des participants :

"Nous sommes les porte-serviettes des magistrats", "Nous sommes une administration sous tutelle"

situation de moins en moins tolérée d'autant qu'elle est parfois teintée de mépris.

Le cloisonnement interhiérarchique (longuement développé dans les relations de travail), est ici rappelé comme cause profonde d'une mauvaise organisation, car le propre d'une organisation efficace est de situer les responsabilités au bon niveau. Des responsabilités bien situées, permettent de résoudre les problèmes là où ils se trouvent. Ce qui n'est pas actuellement le cas, car tout s'énonce en termes de pertes de responsabilité à commencer par le surveillant :

"Un surveillant est fait pour surveiller, il est responsable de son étage"

Les problèmes sont déplacés vers le haut, et il n'est pas rare de voir un sous-directeur ou un directeur négocié et intervenir directement avec un détenu pour le faire changer de cellule.

En résumé :

"Trop grand décalage entre le niveau où la décision est prise et le niveau où elle s'exécute, très mauvaise coordination entre les services"

- Cloisonnement des rôles

Cloisonnement par métiers et par niveau hiérarchique, ne sont pas les seuls caractéristiques de l'organisation pénitentiaire. Il faut ajouter celui de la séparation très nette entre, d'une part les exécutants et d'autre part les concepteurs, responsables de la programmation et des prévisions au Ministère.

En ce qui concerne les installations techniques et l'absence de concertation de toutes sortes, de nombreux exemples sont cités dans les autres chapitres. Quant aux prévisions d'activités, de service, de charge de travail ... il semblerait que "le silence soit la seule règle en vigueur". Les exécutants ont donc un travail appauvri, qu'ils subissent de fait et ont ainsi tendance à avoir un discours dur par rapport à d'inévitables dysfonctionnements. Discours revendicatif, mais aussi discours d'auto-exclusion par rapport aux problèmes d'organisation.

3) Une organisation sous contrainte des temps de travail

Les rythmes de travail sont pratiquement les mêmes dans l'ensemble des établissements, sauf pour le service de nuit (2 fois 6 heures ou 3 fois 4 heures). La journée en détention s'articule autour du déjeuner. Les activités se déroulent trois heures avant et trois heures après. Quels que soient la taille de l'établissement, sa population, son climat ... le rythme est quasiment immuable.

Il en résulte que la charge de travail, extrêmement concentrée pendant un temps relativement court. N'est pas facilement gérable. Elle est par conséquent mal assumée, ce qui entraîne alors d'autres problèmes et beaucoup d'insatisfactions.

Cependant, la majorité du personnel n'exprime pas beaucoup d'idées nouvelles, si ce n'est pour demander la généralisation des deux fois six heures et pour s'opposer aux tentatives du 3 fois 8 heures.

Par contre, il demandent que l'on respecte ses droits en matière de repos et de garde, repos hebdomadaire et repos compensateur. Il proteste contre le recours systématique aux heures supplémentaires, d'autant que celles-ci ne sont pas toujours effectivement rémunérées.

A considérer le rythme comme immuable, les propositions ont surtout porté sur la planification du service et le travail de nuit.

Planification du service

"La planification du service est évoquée dans environ 50% des rapports. C'est qu'en la matière co-existent deux situations extrêmes : certains établissements réussissent à planifier le tableau de service pour l'année ; dans d'autres, le surveillant connaît son emploi du temps moins de 24 heures à l'avance. La plupart des groupes de travail se sont accordés pour estimer qu'une planification mensuelle constitue le minimum acceptable."

Cependant, la planification, si elle existe, peut ne pas toujours être respectée. Beaucoup ont demandé plus de participation et de transparence relative aux changements d'affectation, notamment pour les jours fériés.

Un remplacement imposé en dernière minute, a souvent été mentionné comme source d'absentéisme ultérieur, provoquant à son tour des remplacements imposés ... et ainsi de suite.

Le travail de nuit

Le service de nuit est évoqué dans 43% des rapports régionaux. D'une part, les surveillants demandent qu'un effectif minimum soit défini réglementairement pour les petits établissements. D'autre part, l'organisation en 2 x 6 heures doit être maintenue et effectivement appliquée. Enfin, les surveillants estiment que les rondes de nuit devraient être abandonnées au profit d'une surveillance périmétrique par réseau VIDEO et barrières volumétriques et miradors. Les rondes à l'intérieur des unités de vie, accompagnées de la surveillance des détenus par les oeillets des cellules, sont jugées inutiles et nuisibles : elle réveillent les détenus et favoriseraient les auto-mutilations.

"A l'unanimité il a été réclamé :

Un allègement des rondes, avec suppression des contrôles visuels de l'intérieur des cellules (surveillance périphérique).

La mise en place de systèmes vidéo permettant le contrôle des courives entre les rondes.

Un pointage par système horodateur à cartes.

La généralisation du 2 fois 6 heures.

Que les surveillants soient au minimum à 2 pour ronder".

De plus, des pratiques telles que le chronométrage des rondes sont jugées désuètes et injustifiées : elles sont symptomatiques d'une non-responsabilisation du surveillant (cf. thème Relations de Travail).

4) Une organisation routinière, peu performante

"Nous avons une organisation, une structure, un fonctionnement de la détention qui sont devenus complètement inadaptés aux nécessités actuelles".

"Il est urgent de procéder rapidement à la restructuration du grand quartier. Son organisation, son fonctionnement, sa capacité sont à tous points de vue à saturation avec ses évolutions récentes : activités, sports, ... Le système est de plus en plus vulnérable."

Malgré un certain nombre de cris d'alarme tels que ceux énoncés, l'organisation ne change pas et ce parce qu'elle se reproduit égale à elle-même, sinon pire. Pourquoi en serait-il autrement puisque initiative et droit à l'erreur ne sont pas reconnus ou admis ?

"Il conviendrait de ne prendre en compte que la responsabilité en cas de faute lourde, permettant la reconnaissance d'un droit à l'erreur par application de la notion juridique d'obligation de moyens, par opposition à l'obligation de résultat, comme c'est le cas dans toutes les professions ayant à traiter du matériau humain."

"Cette notion devrait permettre au fonctionnaire de Direction de mettre en oeuvre un minimum d'initiative qu'il lui serait possible d'assurer sereinement et non plus avec la perpétuelle angoisse de la retombée possible en fonction de l'impact de l'incident dans certaine presse".

L'ensemble de l'organisation est donc très mal vécu :

"La mauvaise organisation use et démobilise le personnel".

Les particularités de certains métiers

Le personnel administratif

Un problème unanimement reconnu est celui de :

" L'affectation des surveillants gradés à des postes hors détention (postes fixes et "faisant fonction" qui est majoritairement mal perçue. Elle est source de sous-effectifs en détention et permet de masquer la carence en personnels administratifs et techniques."

De plus, elle coûte fort chère puisque :

"des personnes incompétentes payées deux fois plus font deux fois moins de travail".

Le problème de l'informatisation doit être pensé avec de nouvelles formes d'organisation :

"La mise en place des services informatiques nécessite une nouvelle organisation du travail. Encore faut-il ne pas faire les choses à moitié !

Ex : Informatisation des postes du vaguemestre. Une seule console. Ce service en nécessiterait deux. La passation des écritures comptables des mandats reçus occupe la console jusqu'à environ 15 heures. Ce qui interdit toute interrogation de l'informatique par le service "positionnement du courrier". La manipulation manuelle emploie 2 "TUCS" + 1 "vacataire" + 1 "standardiste" + 2 "titulaires du tri" + 2 "titulaires de la censure". Compte tenu que les TUCS n'effectuent qu'une demi journée, l'arrivée du courrier emploie 7 personnes à plein temps. Avec une seconde console dans ce service, le travail peut être fait avec 4 personnes et une bonne organisation.

Ceci n'est qu'un exemple particulier. Il faut faire confiance à l'informatique et avant tout c'est un état d'esprit et une volonté. Ou on joue la carte de l'informatique, ou on continue en parallèle les fichiers manuellement et on n'utilise pas les multiples facilités de l'informatique. Le coût de l'équipement informatique n'est pas rentabilisé dans cette condition."

en essayant d'intégrer les problèmes de dactylographie,

"chacun a pu noter que dans des établissements, des services, les sous-directeurs, attachés, chefs de service, surveillants chefs, enseignement, infirmeries, éprouvent des difficultés afin d'assurer la dactylographie de documents divers

Deux possibilités leur sont offertes :

- adresser les documents sous leur forme manuscrite
- faire participer leur épouse ou leur fille
- ou, en désespoir de cause, "se prendre par la main" et dactylographier durant les heures de travail, ou bien souvent, en dehors."

... et le problème des archives

"On ne peut pas dire que les services extérieurs sont à la pointe en matière d'archivage. Un cercle de réflexion est à mettre en place. Dans vingt ans, comment retrouvera-t-on les fiches pénales, les fiches d'écrou, les dossiers du personnel, ... Rien dans notre institution ne milite en faveur de l'archivage, toutefois j'estime la note AP.85-20 du 26.6.85 excellente. Tout le monde est pris ou préoccupé par des tâches plus nobles ou les moyens de la bureaucratie ..."

Par ailleurs l'organisation administrative interne est défaillante pour ses propres agents.

"Organisation des paiements et remboursements divers s'obtiennent longtemps après, et au bout de beaucoup de difficultés".

Le manque de moyens de télécommunications ou tout simplement de matériel de bureaux, ne concourent pas à rendre l'organisation performante.

Le personnel technique

Le personnel technique, lui aussi, a des demandes de clarification.

"Pour une organisation rationnelle, il est urgent de revoir toute l'organisation du travail technique dans notre administration, de s'en donner les moyens par une révision statutaire. Ce n'est pas seulement un corps ou une appellation qu'il faut revoir, mais toute la pyramide."

"Il est nécessaire de confier toutes les tâches techniques à des professionnels ayant compétence pour les assumer. Nous souhaitons donc pour cela :

- La nomination d'un Directeur Technique par Direction Régionale et un par gros établissement.
- Le remplacement des contractuels par des professionnels issus des corps techniques.
- Le remplacement des "faisant fonction" par du personnel technique.
- Le maintien des personnels techniques de tous grades dans le programme des 13.000 places.
- Une utilisation de la main d'oeuvre pénale encadrée par des personnels techniques pour tous les travaux de maintenance, rénovation, petites constructions (miradors) et ce, avec assistance d'un service technique ministériel compétent (architectes, ingénieurs). Cette remarque concerne également les services (lingeries, buanderies, cuisines, quincaillerie, ...).
- Des passerelles (à double sens) entre la R.I.E.P. et les services généraux, permettant aux ateliers de maintenance d'épauler la R.I.E.P; par certains travaux et aux ateliers R.I.E.P. de dépanner la maintenance par certains travaux ou fabrications".

Ils demandent aussi un recentrage :

- moins d'intervenants autres que les techniciens dans la résolution des problèmes techniques,
- pas d'interventions autres que celles des responsables techniques au niveau de l'exécution des travaux d'entretien (rôle et attributions de chacun mal définis)."

Et une meilleure planification :

"Prévisions à court et moyen terme des travaux à exécuter, autres que les travaux de sécurité (calendrier d'exécution)."

Beaucoup d'ennuis pourraient être évités avec :

"Plus de normalisation technique (miradors, parloirs, serrures ...)."

3.1.2 L'organisation du milieu ouvert

• Des finalités et des moyens

Le milieu ouvert opère selon une logique territoriale et organisationnelle caractérisée par une diffusion géographique de ses actions ainsi que par leur répartition dans le temps pour chaque probationnaire. Il s'agit en fait d'une logique de point à point contrairement au milieu fermé qui opère selon une logique de concentration.

Les finalités sont clairement énoncées et ne sont pas ressenties comme contradictoires.

Elles font l'objet d'indicateurs de qualité :

- "- Prévention de la récidive,
- Règlement des dommages et intérêts, pensions alimentaires, frais de justice et amendes (cadre global de la protection des victimes),
- Accès au travail et à la formation,
- Accès à l'hébergement (ces deux titres entrant dans le processus d'autonomisation de la personne)
- Exécution de la peine (Travail d'Intérêt Général)
- Suivi médical (toxicomanies diverses, cas psychiatriques),
- Exigence de contrôle."

Une rapide étude d'un CPAL faite dans le cadre de la consultation, a montré que :

- 1/ le taux de récidive était de l'ordre de 8%,
- 2/ pour le paiement des dommages, 81% participent au dédommagement de leur victime pour l'emploi formation,
- 3/ 80% des personnes concernées ont une activité,
- 4/ concernant l'exécution du TIG, 58% effectivement réalisés.

A travers cette étude, on constate que des indicateurs peuvent facilement refléter l'atteinte des finalités, et peuvent aussi servir de guide à l'action collective. Par conséquent, l'existence et le suivi d'indicateurs servent à structurer l'organisation et à l'adapter en permanence.

Les moyens notamment en personnel (recrutement et formation) et en nouvelles technologies de l'information et de la télécommunication, n'ont pas suivi à la fois le développement quantitatif exponentiel du milieu ouvert et l'accroissement des finalités notamment dans le cadre du présentiel.

"L'importance du nombre des mesures diverses à assurer sans accroissement d'effectif et le caractère d'urgence de certaines de ces mesures laissent moins disponibles les travailleurs sociaux pour exercer un véritable suivi éducatif des condamnés en milieu ouvert".

L'absence de moyens a une incidence sur l'organisation :

"L'organisation du travail est rendue difficile par l'absence de limitation des dossiers et l'attribution continue de nouvelles tâches pour le service sans création de postes supplémentaires."

"Manque de moyens (personnel, matériel, ...) permettant d'organiser sur le plan local un service cohérent de prise en charge des mesures normalement dévolues au service public au risque de se voir substituer par les associations privées subventionnées par le Ministère de la Justice."

• Les caractéristiques de l'organisation

L'organisation du milieu ouvert se caractérise par :

- 1/ un non respect des normes de production et de définition des tâches,
- 2/ un positionnement mal affirmé par rapport aux magistrats et aux autres administrations,
- 3/ une coordination pas assez performante.

1/ Le non respect des normes

Le travail très relationnel du M.O. ne suit pas dans la pratique les normes quantitatives prévues :

"Etablir des quotas de dossiers pour les T.S. en Milieu Ouvert et Fermé, et respecter ces quotas : 50 dossiers en M.F. ; 70 dossiers en M.O."

Mais peut-on le faire ?

"Les normes d'attribution de personnel dans les comités : norme difficile à établir, utilise le terme de charge de travail plutôt que de norme"

Des évolutions sont possibles :

"Introduire un rapport d'activités faisant ressortir missions et interventions des travailleurs sociaux. Envisager une étude de postes de travail avec évaluation."

2/ Un positionnement confus

Vu le développement quantitatif du M.O. et sa relative jeunesse, il apparaît normal que son positionnement soit encore en période transitoire.

Deux conceptions sont en présence :

" Etre au service de la justice ou au service du condamné."

la première étant manifestement majoritaire. En tout état de cause, une demande forte se manifeste pour qu'une position claire soit définie, de telle sorte que les travailleurs sociaux puissent se déterminer, et à la limite se démettre s'ils n'adhèrent pas, en conscience, à cette politique.

Les travailleurs sociaux s'interrogent sur leurs relations avec les magistrats :

"Revoir les formes organisationnelles de la délégation de pouvoir : L'article D 583 du CCP qui confie au DP l'attribution des dossiers aux agents de probation vient contredire l'article 740 du CPP par lequel le JAP tient de la Loi le pouvoir de conserver le dossier ou de choisir la personne chargée de le suivre. Le juge est comptable devant le Tribunal de l'exécution des Peines alors que lui échappe l'organisation des outils de cette organisation."

"Lorsqu'il y a de gros conflits entre le JAP et les délégués, les petits Comités de Probation restent avec leurs problèmes"



Les frontières floues entraînent quelques problèmes matériels.

"Cela se confirme dans la gestion des matériels. La dotation et la gestion du matériel de bureau est assurée à la fois par le Tribunal et l'Administration Pénitentiaire ce qui provoque des disparités et un fonctionnement du CPAL différent selon les juridictions."

"Les commis et agents de bureau constatent parfois qu'ils assurent plus le secrétariat du Juge que le secrétariat du CPAL."

La situation du M.O. n'est pas encore très claire, en interne dans l'AP.

"Le milieu ouvert apparaît comme le dernier wagon de l'Administration Pénitentiaire car il occupe une place entre deux autorités administratives. Il dépend à la fois du judiciaire et de l'Administration Pénitentiaire."

Et de même, par rapport à ses partenaires extérieurs :

"De même, il est très difficile de faire appliquer ces directives quand elles font état d'une collaboration avec d'autres administrations ; le Comité de Probation est toujours en position de demandeur ; il serait important que l'on puisse imposer aussi aux partenaires le respect des directives."

"Le comité de Probation reçoit de l'Administration Centrale, beaucoup d'informations et de directives qui impliquent souvent d'autres administrations (A.N.P.E., D.A.S.S., JEUNESSE ET SPORTS ...) ; or, il y a d'énormes difficultés à mettre en oeuvre ces mesures."

3/ Une coordination peu performante

Les problèmes de coordination ont été beaucoup exprimés à travers ceux relatifs à une mauvaise circulation de l'Information, à une absence de transparence.

"Circulation de l'information pour favoriser les équipes multicatégorielles"

"Le fonctionnement de notre administration est beaucoup trop lourd, d'où pertes de temps et d'énergie : transmission non reçues - délais trop longs - textes en double. Un exemple : il est inadmissible que les frais de déplacements des assistants sociaux soient transmis à la Direction Régionale avant de revenir à leur ville de départ pour paiement."

"Simplifier, clarifier, favoriser la transparence de la gestion de tous les postes des travailleurs sociaux."

La circulation de l'information est la condition d'un meilleur travail en équipe,

"Circulation de l'information et nécessité de réunions régulières pour que chacun se sente concerné par le travail de l'autre et en perçoive les imbrications avec sa propre fonction",

équipe qui pourrait être plus soudée s'il y avait davantage d'autonomie individuelle.

"A noter que dans les petits comités de probation, l'autonomie de chacun permet un travail plus efficace, et plus gratifiant."

3.2 Les relations de travail

Les relations de travail constituent la matière première de l'action collective. Nous avons distingué les relations inter-hiérarchiques des relations transversales ou horizontales.

3.2.1 Les relations inter-hiérarchiques

Les difficultés et les propositions relatives aux relations hiérarchiques ont été classées suivant les partenaires entre lesquelles elles se développent :

- entre les niveaux hiérarchiques au sein d'un établissement
- entre les responsables d'établissement, les Directions Régionales et l'Administration Centrale
- entre les CPAL, la Direction Régionale et le TGI.

Les relations hiérarchiques à l'intérieur des établissements

Conditionnant pour une très large part la qualité de vie au travail, les relations hiérarchiques ont été mentionnées dans la quasi totalité des rapports et abordées avec un développement spécifique pour la moitié d'entre eux.

Les griefs rapportés par les personnels concernent :

- 1- de façon unanime, la diffusion de l'information ;
- 2- le manque de réunion, et donc un souhait de coordination, de concertation ou de participation ;
- 3- la responsabilité et son application effective;
- 4- le système d'évaluation.

La diffusion insuffisante de l'information

Dans le classement des fréquences d'apparition, ce thème vient en deuxième position après le "1/5". Il ressort dans 93% des rapports régionaux, tandis que le thème suivant, "l'augmentation des effectifs", n'apparaît que dans 84% d'entre eux.

Le besoin d'information est multiple et à tous les niveaux. Il porte sur les notes de service, les textes réglementaires, le statut, les mutations, la formation, les congés ... Il s'agit autant d'un souhait de transparence que d'explication. On le retrouve autant chez les surveillants et les autres personnels que parmi l'encadrement ou le personnel de direction.

Pour pallier les multiples rétentions d'informations, les personnels se sont constitués des réseaux d'informations parallèles (notamment par les syndicats) quand ce ne sont pas les détenus qui informent les agents (par exemple sur le mode de financement de la télévision et la règlement intérieur).

Il est important de noter que la mauvaise circulation de l'information ne revêt pas la même réalité dans les petits établissements "à caractère familial" et dans les établissements les plus importants, où le nombre de "filières" s'accroît avec le nombre de niveaux hiérarchiques.

Les difficultés de communication se posent autant en milieu fermé qu'en milieu ouvert.

"Avec les CPAL, les liaisons fonctionnelles, régulières et prenant en compte les problèmes de terrain, sont, sinon inexistantes, du moins insuffisantes".

"Les liens privilégiés entre le Comité et le Bureau du Milieu Ouvert sont insuffisants : il y a nécessité d'instaurer des relais plus dynamiques permettant à l'Administration Centrale de diffuser les orientations et directives nécessaires et aux Comités de faire "remonter" l'information."

Face à ce dysfonctionnement, les personnels consultés proposent selon les établissements et les cas de figure :

- la mise à disposition des agents de tous les textes fondamentaux (statuts, dispositions réglementaires, ...) à condition que cette mise à disposition soit facile d'accès et ne soit pas dépendante du bon vouloir du responsable d'établissement,
- un meilleur affichage des informations (congés, formation ...) où "la lecture de ces informations lors des appels ou de réunion de services",
- l'utilisation de la lettre de la Chancellerie,
- la création d'un service national de documentation au service des personnels ou "la création de service de documentation par établissement indépendant du secrétariat de direction".

Le manque de concertation

Il s'agit là également d'un thème largement évoqué par les personnels de l'Administration Pénitentiaire. Le souhait de réunions plus fréquentes a été exprimé dans plus de la moitié des rapports régionaux.

Ce souhait a été généralement présenté parallèlement à des demandes

- d'information et d'explication,
- de participation à la prise de décisions et au fonctionnement des établissements,
- de coordination entre les services.

Il est important de noter que ce besoin n'a pas été satisfait par les réunions de synthèse :

- soit parce qu'elles sont insuffisantes et animées sans grand investissement de la part de la hiérarchie,
- soit parce qu'elles sont dévalorisées par le mode de management.

Pour certains, elles sont vécues comme "un lieu où sont entérinées des décisions déjà prises"; pour d'autres, les agents ne peuvent s'y exprimer par "peur" de faire l'objet de mesures disciplinaires.

Par conséquent, les personnels, toutes catégories confondues, sont demandeurs de réunions, animées selon un mode participatif ou approchant, qui permettent une meilleure circulation de l'information, dans le sens montant comme dans le sens descendant.

"Ce besoin est renforcé par le fait que la structure hiérarchique et la structure syndicale ne sauraient s'arroger le monopole de la transmission de l'information d'une part et de la prise de décision d'autre part".

De leur point de vue, ces réunions permettraient :

- la résolution des dysfonctionnements locaux,
"Entre catégorie de personnel. Bien des difficultés pourraient être aplanies par des réunions régulières et en humanisant les contacts. Il faut arriver à dialoguer dans le calme et la dignité".
- la cohésion des équipes de travail et leur décloisonnement (cf. 3.1. Organisation du travail),
"Même si communication et solidarité dans notre service existent, le peu de réunions régulières rend difficile les processus de formalisation et l'élaboration de projet d'équipe. La présence aux réunions est parfois vécue comme facultative. Difficulté à tenir une parole collective dans le service - grande difficulté à rencontrer d'autres personnels et de façon régulière (énorme cloisonnement). Diviser pour régner ?"
"Il faut supprimer la tendance excessive à voir les problèmes de chacun au niveau de son service et non pas de l'ensemble".
"L'amélioration de la communication par les biais de ces réunions doit permettre d'apporter aux uns et aux autres un témoignage sur la pratique de chacun et le respect de chaque corporation".
- la participation à la prise de décision et l'amélioration du mode de fonctionnement des établissements,
"Que les agents volontaires puissent prendre des initiatives au sein de leur division, aider suivant leur capacité la population pénale sans pour autant se substituer aux socio-éducatifs. Pour certains agents, ce serait là une nouvelle source de responsabilité et de motivation et ceci avec l'accord de la hiérarchie."
"Décentralisation du pouvoir décisionnaire : demande d'une plus grande concertation avec les exécutants pour les tâches au quotidien - à tous les niveaux de décision - prenant en compte les difficultés et problèmes de ces exécutants pour mettre en application les décisions".
- la mise en commun des expériences.

Pour être pertinentes, des réunions poursuivant ces objectifs doivent dépasser le cadre de l'établissement. De telles réunions sont souhaitées par les personnels socio-éducatif, administratif et technique et par les chefs de Maison d'Arrêt :

"Au même titre qu'il existe des réunions de directeurs régionaux, des réunions de chefs d'établissements au sein d'une même direction régionale, de chefs d'établissements pour peines, il serait intéressant de permettre aux chefs d'établissements gérant des maisons d'arrêt de confronter leurs expériences. Cette position n'a toutefois pas fait l'unanimité."

Le système de responsabilité et son application. Le mode de management. Le système d'évaluation

Sur ce thème, les constats ont été exprimés surtout oralement et ont été relativement peu consignés par écrit.

Les griefs sont cependant importants. Ils portent sur :

- les "passe-droit", le "copinage", la délation et l'absence de confiance dans certaines relations de travail,
- le "court-circuit" des différents niveaux hiérarchiques,
- les abus d'autorité pour certains, le manque d'autorité pour d'autres,
- le système d'évaluation (RO).

• **Les "passe-droit", l'absence de confiance**

Ces problèmes de relations ont été abordés dans la quasi totalité des réunions régionales. Mais dans la plupart des cas, ils ont été exprimés de façon incidente ou à l'occasion d'une discussion sur un autre thème : des mutations, la notation, les congés, ...

Ils expriment dans de nombreux cas, soit des inégalités de traitement entre les agents ("favoritisme") ou un manque de respect des règles internes aux établissements ("magouilles"), soit une demande de transparence et de clarté dans les rapports humains :

"Actuellement, les directions mettent en place des réseaux d'informations et grâce à eux, ils croient maîtriser la détention et accessoirement se constituent une réserve de bons détenus intouchables. Ces réseaux sont autant ignorés des Surveillants que de la population pénale (sécurité oblige). Le résultat est Saint Maur, Ensisheim, Marseille".

Les problèmes de "passe-droit" ou d'absence de confiance ont surtout été le fait des surveillants et visent soit leur hiérarchie soit les organisations syndicales.

- "Les court-circuitage" ou le non respect des rôles hiérarchiques

Les surveillants déplorent que les détenus ne s'adressent plus à eux, mais qu'ils sollicitent directement le responsable d'établissement, en cas de difficultés ou de demandes personnelles.

Certains gradés estiment que devant la déresponsabilisation des surveillants, ils sont amenés à prendre en charge une trop grande part des initiatives et des travaux incombants normalement aux surveillants.

Les responsables d'établissements se voient "court-circuités" par les organisations syndicales ou les DR qui permettent aux surveillants d'adresser directement leur requête au niveau régional ou national, sans passer par la voie hiérarchique ...

Nous n'avons pas noté de sentiment de court-circuitage de la part des DR et de l'Administration Centrale.
Écoutons un directeur évoquer ce problème et présenter des propositions :

"Mettre fin au court-circuitage : le pouvoir d'appréciation et de décision du chef d'établissement est sans cesse remis en cause. Les représentants syndicaux et même les agents téléphonent directement à la Direction Régionale ou à l'Administration Centrale, provoquant l'affaiblissement de l'autorité locale et l'engorgement des instances supérieures.

- 1° Les affaires doivent être réglées au niveau local.
- 2° Le recours contre la décision de l'autorité local doit passer par la voie hiérarchique.
- 3° Les autorités supérieures ne doivent accueillir que les demandes qui ont suivi la voie hiérarchique.
- 4° Elles doivent favoriser la solution rapide des problèmes lorsque le directeur le demande en faveur d'un membre du personnel.

Remarque : Certains représentants syndicaux utilisent de façon consciente et habile le court-circuitage".

Et plus loin,

"Les chefs d'établissement contestent l'autorité que les délégués régionaux ont de venir lors des visites d'établissement, leur demander de se justifier. Ils se comportent comme de véritables inspecteurs. Nous ne devons rendre de comptes qu'à nos supérieurs hiérarchiques".

- Le système d'autorité et le mode de management

La question de l'autorité et plus spécifiquement du pouvoir du chef d'établissement est évoqué par environ 20% des rapporteurs régionaux. Cette fréquence d'apparition est relativement faible, mais cette question suscite toujours des débats passionnés lorsqu'elle est discutée.

Elle est surtout présentée de façon très contradictoire par les différents partenaires :

Les surveillants :

? *"Nos relations de travail se doivent d'être améliorées. Nous ne voulons plus subir l'écrasement, les ingérences de notre hiérarchie."*

"Il est à constater que le comportement autoritaire quotidien des responsables de service et des directeurs est de nature à engendrer des incidences psychologiques et médicales (longues maladies, longues durées reconnues par le Comité Médical)".

"Le personnel exige de la correction de la part du gradé. Le gradé peut être amené à contraindre, il doit le faire avec correction : dialogue, connaissance parfaite de son travail. Le gradé qui donne un ordre, doit être capable de l'exécuter lui-même".

Ils demandent l'arrêt des brimades et des sanctions "médiocres".

- *Infantilisation du personnel par l'encadrement.*
- *Recherche systématique d'un bouc-émissaire lors d'un incident...*
- *Chantage à la mutation et à la note de service lors d'un conflit entre les agents et l'encadrement".*

L'encadrement

Le personnel d'encadrement

"Rapport de plus en plus difficile avec le personnel qui conteste, qui n'a plus, comme par le passé, le respect de la hiérarchie."

Les responsables d'établissement

"Donner aux chefs d'établissement l'autorité nécessaire à l'accomplissement de leurs missions.

Constatation : l'autorité est indispensable à l'exercice de la mission de commandement des chefs d'établissement. Or, elle est affaiblie."

"Des fautes graves ont été commises par deux membres du personnel. Malgré constitution et transmission du dossier disciplinaire, aucune décision n'est intervenue. Ce personnel demeure aussi incompétent et beaucoup plus virulent à l'égard de l'Administration.

- Les décisions du Conseil de discipline doivent être systématiques et rapides.
- Elles doivent être proportionnées à la faute et ne pas conduire à un simple avertissement."

Si ces critiques particulièrement vives sont le fait de quelques établissements, elles reflètent cependant un "climat" relativement général, que l'on peut résumer de cette façon :

- Les surveillants dénoncent les abus d'autorité et le manque de considération de la part de leur hiérarchie. Ils remettent en cause une "infantilisation" et les brimades dont ils peuvent faire l'objet. A ce titre, ils demandent dans certains établissements :
 - la suppression du Rapport d'Observation dans sa forme actuelle et son remplacement par un cahier où seraient mentionnés tous les dysfonctionnements apparus au cours du service, et qui seraient discutés lors des réunions avec l'encadrement,
 - la suppression de la lecture des sanctions au cours des appels,
 - la suppression des sanctions après les amnisties,
 - la suppression des sanctions encourues dans le dossier des agents après un délai à déterminer,
 - la prise en compte des actes mentionnés ou de la qualité du travail accompli.
- L'encadrement et surtout le personnel de direction demandent une réelle possibilité d'évaluer leur personnel et surtout de l'encourager et de le motiver.

Les relations entre les établissements, les DR, l'Administration Centrale et la Magistrature

Les responsables d'établissement, ainsi que les autres catégories de personnels dénoncent surtout la lenteur de l'Administration Centrale, sa méconnaissance des problèmes du terrain, l'incohérence de sa politique et l'absurdité de ses procédures, notamment budgétaires (déblocage de fonds à la mi-décembre pour consommation avant la fin de l'année civile, par exemple).

Certains rapporteurs évoquent plus globalement l'attitude de l'Administration Centrale. Ils souhaiteraient qu'elle apporte les conseils et le soutien qu'on est en droit d'attendre d'un organisme de tutelle et de contrôle :

"Lorsque le Ministère demande un travail, des statistiques, une enquête quelconque, les explications sont insuffisantes ou inexistantes et même téléphoniquement elles restent évasives et contradictoires (d'où applications diverses dans les services extérieurs). L'Administration Centrale ne joue pas son rôle de conseil."

Pour remédier à ces difficultés, les personnels ont, pour nombre d'entre eux, demandé la décentralisation de certaines structures et procédures de contrôle. Ils souhaitent notamment la création de CTP Régionaux et de CHSCT par établissement ou groupe d'établissement, ainsi que l'habilitation des Directions Régionales et des établissements à gérer de façon plus autonome et plus souple leurs crédits.

"Trop de micro-décisions sont prises au niveau central, aussi bien en matière d'investissement qu'en matière d'exécution des peines" note un rapporteur régional.

"Ne pas avoir à demander à la D.R. quand il faut acheter un taille crayon"

résume cette première exigence d'un minimum d'autonomie budgétaire pour les petits et moyens établissements.

" Il n'y a aucune reconnaissance budgétaire des charges liées au travail pénal"

font remarquer beaucoup de chefs d'établissements. Si certaines contraintes sont bien liées au respect des règles de gestion budgétaires de l'administration publique, il faut remarquer que la déconcentration budgétaire est encore extrêmement faible à l'AP. :

"tout remonte au Ministère".

Cette inefficacité des procédures budgétaires est très vivement critiquée pour les retards qu'elle entraîne dans le paiement des primes et du remboursement des notes de frais, nous n'y revenons pas.

Quant à la critique du centralisme excessif, il se manifeste sous des formes diverses :

"Un organigramme, on en fait un projet, on l'envoie au Ministère et 3 mois après il nous revient modifié ... Entretemps les choses ont bougé et il ne veut plus rien dire".

"On est abreuvé de notes qui se succèdent les unes aux autres, sans qu'on ait le temps de les mettre en oeuvre ou même de les diffuser".

D'ailleurs du point de vue d'un surveillant

"les notes ne nous arrivent jamais, elles sont bloquées par la hiérarchie ...".

Au niveau de l'encadrement ce qui est souvent mis en cause ce sont les lenteurs de la transmission *"quand un compte rendu de CAP ou de CTP nous arrive, c'est avec des semaines de retard, alors c'est les syndicats qui nous informent, c'est quand même pas l'idéal ..."*

Beaucoup se plaignent également de l'incohérence des notes émanant de directions ou de bureaux différents

"ils pourraient se concerter avant de nous envoyer des notes contradictoires" ; 'c'est aberrant, une partie du personnel dépend de l'A.P., l'autre de la DAGE, ils ne sont jamais en place ..."

En ce qui concerne les groupes de direction, des propositions de réorganisation sont émises et notamment celles d'un renforcement au niveau du Ministère et de l'AP de la fonction communication :

"créer un Bureau de Relations Publiques et de la Communication"

traduit ce souhait.

L'exigence de continuité dans le fonctionnement de l'Administration, de renforcement du corps des directeurs à la tête de l'Administration Pénitentiaire, sont également des sujets qui ressortent très fréquemment, nous les mentionnons également dans la partie sur le Service Public Pénitentiaire. En voici un exemple :

"De même que les policiers dirigent la police, que les militaires dirigent leur arme, les pénitentiaires ont absolument vocation urgente à diriger leur administration".

La question de l'importance à donner au statut d'établissement public a également été traitée par de nombreux groupes qui ont analysé les avantages et inconvénients d'une telle formule, sans qu'il y ait eu unanimité sur le sujet.

Il faut enfin relever la fréquence avec laquelle les groupes ont traité la question de la place des magistrats dans leur institution.

"Ils sont omniprésents, alors que notre administration doit être dirigée par nous mêmes"; "ils défendent leur corps plus que notre administration"; "ils prennent des décisions à notre place, alors qu'ils n'ont pour la plupart jamais mis les pieds dans nos établissements ..."

"En cas de conflit entre une personne de l'AP et un magistrat, c'est un autre magistrat qui tranche, ce n'est pas normal"

Un autre groupe résume l'ensemble de ces positions :

"Les personnels pénitentiaires relèvent :

- que l'Administration Pénitentiaire est dirigée par des magistrats ou d'autres fonctionnaires étrangers à cette Administration, qui n'ont pas de véritable expérience pénitentiaire, d'où dysfonctionnement de cette Administration et de ses établissements ;
- que l'occupation des postes de direction au niveau central par des personnels n'appartenant pas aux Personnels Pénitentiaires aboutit à la défense d'intérêts corporatifs étrangers à la mission de l'Administration Pénitentiaire, notamment de la part de la magistrature.
Ainsi par exemple, la responsabilité de la gestion, délicate, des mandats de dépôt, dont la délivrance et la levée dépendent du seul magistrat instructeur, a-t-elle pu être imposée aux établissements pénitentiaires ;
- que les magistrats ont un regard soupçonneux sur l'Administration Pénitentiaire en ce qui concerne l'exercice de la mission de sécurité.

Cet ensemble d'éléments n'est pas de nature à créer des dispositions favorables au fonctionnement de l'institution. Aussi apparaît il :

- qu'il est nécessaire de placer du personnel pénitentiaire aux postes de direction de l'Administration Pénitentiaire, pour garantir une gestion plus pragmatique de cette administration
- qu'il convient que le personnel pénitentiaire soit associé à la définition de la politique pénitentiaire et participe aux décisions de l'Administration Centrale,
- qu'il importe, dans un cursus de carrière normal, d'effectuer un passage à l'Administration Centrale, en particulier aux postes de décisions."

Ce même groupe conclut qu'il faut :

"décloisonner l'Administration Pénitentiaire à l'intérieur même des services du Ministère de la Justice. Actuellement, l'Administration Pénitentiaire a davantage de relations avec les autres administrations qu'avec les directions parallèles du Ministère de la Justice."

Peu de critiques ont été exprimées à l'égard des Directions Régionales, toutefois, certains rapporteurs ont souhaité entretenir des relations plus étroites avec les DR :

"Le personnel souhaite la présence une fois par an d'un représentant de la Direction Régionale lors d'une réunion de synthèse, et une inspection régulière effectuée par le Directeur Régional dans les établissements".

"La demande de création d'un cahier d'observation régional a également été soulevée. Ce cahier permettrait à chaque fonctionnaire de consigner des remarques, des suggestions, ce cahier serait visé une fois par trimestre par un représentant de la Direction Régionale".

"Il a également été demandé qu'en cas de conflit au sein d'un établissement, un représentant de la Direction Régionale soit dépêché sur place pour participer à la résolution du conflit en apportant un regard nouveau sur la situation".

Les relations entre les CPAL, les DR et les TGI

Les CPAL dépendent dans leur fonctionnement quotidien des Directions Régionales de l'Administration Pénitentiaire et des Tribunaux de Grande Instance. Cette double dépendance fonctionnelle suscite de multiples difficultés dans les demandes d'allocations de moyens et la coordination entre les différentes activités.

Un des CPAL exprime ces difficultés de cette façon :

"Le CPAL fait partie intégrante du Tribunal de Grande Instance ce qui implique que l'on reconnait notre spécificité au sein de l'Institution Judiciaire.

Le décret de 1986 est une base mais nous réclamons la clarification des rôles et des missions de chacun au sein du CPAL (CDS, JAP, Secrétaires, TS, Directeur ...) ; l'absence de structure claire et bien définie replie chacun des membres du personnel sur soi et entraîne le service dans un rétrécissement de plus en plus étroit nuisible à la communication.

A Paris, on pense que la structure est trop dépendante de la personne qui dirige le service.

Ailleurs, la présence effective des JAP dans le CPAL est réclamée avec l'organisation de permanences pendant lesquelles ils pourraient traiter des problèmes spécifique à leur fonction (notification des obligations, répondre aux commissariats en cas de recherches nationales ...)".

Un autre CPAL souhaite la suppression de la tutelle exercée par le TGI.

"Indépendance des C.P.A.L vis-à-vis des Tribunaux de Grande Instance souhaitée :

Dépendance actuelle vis-à-vis :

- du Greffier en Chef pour le matériel,
- du Président du Tribunal et du Greffier en Chef pour le personnel de secrétariat,
- du Juge de l'Application des Peines. La raison invoquée pour ce dernier cas étant qu'il est le principal "fournisseur" des mesures confiées aux services de Probation. Ce principal client est donc "juge et partie".

3.2.2 Les relations transversales

Les besoins de développer ou d'améliorer les relations entre les diverses catégories de personnels participant aux missions de l'Administration Pénitentiaire et entre les diverses institutions (Milieu Fermé, CPAL, Magistrature) ont été fréquemment débattues lors de la consultation.

Nous avons classé les constats et propositions suivant le type de relations :

- à l'intérieur des établissements
- entre le milieu ouvert et le milieu fermé
- entre l'Administration Pénitentiaire et la Magistrature.

Les relations transversales à l'intérieur des établissements

De très nombreux personnels ressentent un manque flagrant de coordination entre les diverses composantes qui participent au fonctionnement d'un centre pénitentiaire : le personnel de surveillance, les personnels administratif, technique, socio-éducatif et médical.

L'expression d'un souhait, d'une meilleure coordination entre ces différentes fonctions est présentée dans un tiers des rapports régionaux.

Les rapporteurs ont à ce sujet principalement exprimé les lourds inconvénients liés à un trop grand cloisonnement.

"L'ensemble des catégories professionnelles déplore un manque de concertation et de reconnaissance des différents services. Il faut arriver à définir et à faire reconnaître les rôles de chacun."

"Les cloisonnements internes des établissements sont trop importants. On se rend compte que c'est le poids de l'institution qui pousse au cloisonnement".

"Meilleure concertation et dialogue avec les personnels socio-éducatif, technique et administratif - décloisonnement des divers départements de l'Administration Pénitentiaire".

"Les travailleurs sociaux estiment ne pas être assez informés sur les décisions concernant les détenus. Ils sont trop souvent mal compris par le personnel de surveillance. Il faut développer une confiance mutuelle."

"Le personnel technique souhaite participer aux réunions de surveillance pour répondre aux doléances et y apporter des avis."

Le souhait de décloisonner le fonctionnement des centres pénitentiaires est partagé par tous les corps.

Dans l'esprit des personnels consultés, ce décloisonnement vise à :

- dépasser "les problèmes fréquents" entre les différentes fonctions et notamment entre "le service socio-éducatif et le personnel de surveillance".
"Les éducateurs et intervenants veulent toujours plus d'activités et de libre circulation des détenus, et méconnaissent les difficultés de la détention actuelle et les instructions que les agents sont tenus de respecter".
"La méconnaissance engendre trop souvent l'incompréhension et la non reconnaissance".
- et enrichir le travail quotidien des personnels de l'Administration Pénitentiaire par une meilleure connaissance de leur environnement professionnel.

Dans ces buts, les personnels ont proposé deux mesures :

- le développement des réunions intercatégorielles,
- la mise en place d'un système de rotation de postes internes aux établissements (par exemples stages de quelques mois dans le service du Greffe).

Les relations milieu ouvert - milieu fermé

Traditionnellement suggéré par le milieu ouvert, le développement de ces relations est néanmoins évoqué dans environ 30% des rapports régionaux.

En effet, de nombreux personnels du milieu fermé comme du milieu ouvert, ont constaté que ces deux milieux se méconnaissent mutuellement et accepteraient la mise en place de structures de coordination.

Ce souci de coordination se fait particulièrement sentir pour les personnels socio-éducatifs, nombre d'entre eux souhaitant la création d'une structure unique pour les deux milieux.

"La création de véritable service socio-éducatif départemental permettrait une intervention tant en milieu ouvert que fermé, sans intervention exhaustive d'un travailleur social dans un lieu ou l'autre. Intérêt : compensation des milieux fermés dotés d'un seul travailleur social, entraînant un service socio-éducatif "vide" durant les congés. La permanence du Service Public serait ainsi assurée en tout temps et tous lieux."

Un directeur de Comité de Probation justifie cette fonction de la façon suivante :

"fusion souhaitée entre les travailleurs sociaux du Milieu Ouvert et du Milieu Fermé. Mise en place d'une seule hiérarchie.

Justificatifs :

- 1/ postes mixtes non gérables, hiérarchies parallèles (judiciaire, pénitentiaire), gestion différente entre éducateurs et assistants sociaux, incohérences nombreuses à ce niveau ;*
- 2/ le traitement d'un délinquant exige un travail de longue haleine qui s'effectue aussi bien en Milieu Fermé qu'en Milieu Ouvert par un travailleur social de l'Administration Pénitentiaire (en partenariat cependant)."*

Les relations avec la Magistrature, la Police et la Gendarmerie

Les personnels de l'Administration Pénitentiaire estiment en premier lieu que les magistrats ne prennent pas assez en compte dans leurs décisions les contraintes spécifiques de la détention. Il ressentent également que la Magistrature est mieux écoutée par le Ministère de la Justice que leur propre Administration.

En revanche, les relations avec la Police et la Gendarmerie sont plutôt satisfaisantes et se limitent le plus souvent à des aspects organisationnels.

Pour entrer dans le détail des propositions effectuées par les personnels consultés, il convient de distinguer celles qui émanent du milieu fermé, et celles provenant du milieu ouvert.

Le milieu fermé et la Magistrature

Les personnels de surveillance proposent :

- *de limiter, voire de refuser les mises sous écrou en service de nuit (50% des rapports régionaux évoquent une telle disposition, qui est généralement justifiée par des motifs de sécurité). Pour certains, des structures spécifiques devraient être mises en place pour accueillir les détenus après 19 heures ou 21 heures.*
- *d'instaurer un numéris clausus, limitant le nombre de places par établissements. Une telle mesure aurait l'avantage de "responsabiliser la Magistrature face au sureffectif dans les établissements".*
- *de renforcer le rôle des personnels de surveillance dans les CAP. Dans leur fonctionnement actuel, les CAP souffrent selon les personnels de l'AP de deux maux : la parole du représentant de l'institution pénitentiaire est insuffisamment valorisée ; trop souvent, ce représentant ne connaît pas directement le détenu passant en CAP. La décision s'effectue donc sans que soit pris en considération l'avis de ceux qui connaissent le mieux les détenus à savoir les surveillants. Certains personnels de surveillance souhaitent donc :*

"une meilleure coordination et dialogue avec la magistrature et les forces de l'ordre (police, gendarmerie), et une participation à la Commission d'Application des Peines. De ce fait une partie du personnel de surveillance souhaite que des imprimés soient créés de façon à ce que les surveillants puissent porter à la connaissance de J.A.P. des appréciations sur les détenus qui demandent des permissions, la semi-liberté ou qui doivent bénéficier de remises de peines. Ces imprimés auront un impact bénéfique sur la population pénale en ce sens qu'ils seront remplis par des agents qui les côtoient quotidiennement".

Les personnels de l'Administration Pénitentiaire (du milieu ouvert comme du milieu fermé) ont également exprimé leur inquiétude face au manque d'expérience de certains JAP (trop jeunes sortis de l'E.N.M.), et face à leur méconnaissance du milieu carcéral.

- et de revaloriser la crédibilité de l'Administration Pénitentiaire à l'égard des autres membres participant à l'Institution Judiciaire (magistrature, avocats, ...). Un rapporteur surveillant souhaite notamment :

"Une meilleure compréhension de notre métier de la part de la Magistrature. Une réelle confiance envers le personnel de surveillance, là encore de la part de la Magistrature. Nous avons trop souvent constatés lors d'enquêtes suite à un incident du type suicide, agression, tentative d'évasion ... la mise en doute de notre parole face à celle des détenus".

Le Milieu Ouvert et la Magistrature

Le Milieu Ouvert souhaite de façon générale des relations plus étroites avec la Magistrature et un investissement plus marqué de ses membres dans le fonctionnement des CPAL.

Un membre des CPAL évoque ces relations de la façon suivante :

"Le comité nécessite le soutien et l'action d'un magistrat qui soit présent et motivé (JAP pris par d'autres fonctions), intéressé par le travail social. Trop souvent, les magistrats chargés de l'Application des Peines ne peuvent ou n'exercent pas la mission de représentation inhérente au fonctionnement du C.P.A.L., relations et articulations avec les autres services du tribunal, avec les autres administrations et relations avec les organismes extérieurs.

- Nécessité d'un Juge d'Application des Peines qui représente et anime le Comité.
- La dimension socio-éducative du C.P.A.L n'arrive pas à passer au sein du Tribunal en l'absence des magistrats disponibles,
- Manque de reconnaissance des travailleurs sociaux au sein du Tribunal."

3.3 Les conditions de travail

Le thème des conditions de travail occupe une place importante dans la plupart des rapports de base. Deux messages fondamentaux émergent de la consultation :

1. les conditions de travail et de vie au travail sont anachroniques et intolérables.
2. l'A.P. ne se donne pas les moyens de ses ambitions, et "le manque de moyens n'est trop souvent compensé que par la bonne volonté des personnes".

Nous avons classé l'expression des personnels selon quatre domaines :

- 3.3.1 Environnement et locaux de travail
- 3.3.2 Outils de travail
- 3.3.3 Hygiène et santé
- 3.3.4 Tenue de travail

3.3.1 L'environnement et les locaux

Trop d'établissements vétustes et inadaptés

Le mauvais état des locaux est souligné dans plus de 60% des rapports régionaux.

Aperçu général

"La vétusté d'une grande partie du parc immobilier pénitentiaire, son mauvais entretien faute de crédits, ses conceptions désuètes et réalisées sans consultation des utilisateurs, font que les conditions de travail sont altérées."

Une organisation rationnelle est souvent impossible :

"on ne peut pas regrouper le greffe et les bureaux administratifs dans le même bâtiment, d'où des déplacements incessants".

La pénurie de locaux est parfois de nature à empêcher la réalisation du travail. C'est le cas de cette équipe de travailleurs sociaux, qui dispose :

"d'une salle commune pour 18 personnes, d'environ 35 m², avec des problèmes d'acoustique rendant les communications très difficiles".

Enfin, l'exiguïté et la vétusté de certains bâtiments débouchent sur des problèmes de salubrité (présence chronique de rats dans une maison d'arrêt) et de sécurité au travail ("il y a des fils électriques dénudés dans un atelier").

Face à de telles situations, le personnel fait preuve d'une grande adaptation. Mais le seuil de tolérance se trouve dépassé lorsqu'il y a "amélioration des conditions de vie des détenus au détriment de celles du personnel".

Ainsi, dans un établissement du Sud-Ouest :

"on a supprimé les bureaux abritant le greffe, l'économat et la comptabilité pour aménager des parloirs libres; puis, une grue géante est venue déposer deux bungalows préfabriqués dans la cour d'honneur : c'étaient nos nouveaux bureaux!"

Conditions de travail en détention

Tous les personnels de surveillance insistent sur l'urgence d'améliorer l'environnement de travail en détention dans les établissements anciens. C'est ainsi qu'il est exigé "la construction d'un bureau pour le surveillant et l'installation de WC à l'étage".

Le problème semble encore plus aigu pour le service de nuit :

"il nous faut une salle de repos décente avec des douches et des sanitaires".

Un surveillant excédé résume sa situation par l'équation :

"l'étage où je travaille = bruit + crasse + odeur + pas de lumière".

Or, "il existe une pression psychologique réelle à travailler en détention..". L'environnement des surveillants doit donc viser à compenser cette tension, notamment en comportant "une salle de repos qui permette vraiment de récupérer".

Outre l'aménagement des locaux de détention propres aux surveillants, il est demandé d'insonoriser les coursives, dans l'intérêt commun du personnel et des détenus.

Les surveillants évoquent enfin leurs conditions de travail à l'extérieur des locaux. C'est ainsi que "la couverture des chemins de ronde contre les intempéries" est demandée dans plusieurs établissements.

Aspects complémentaires de la vie au travail

Le logement

Le problème du logement est abordé dans 40% environ des rapports régionaux. L'adjectif "décent" apparaît dans de nombreux textes. Il est notamment demandé :

"une amélioration des logements de fonction pour compenser les inconvénients liés aux déménagements successifs, notamment pour le personnel de direction. Le logement de fonction étant une contrainte dans l'Administration Pénitentiaire, contrairement à d'autres administrations où il est lié à une notion de promotion et devient un avantage".

Les disparités entre personnels logés et non-logés sont également évoquées : il y a lieu de revoir le système d'indemnités existant, mais les propositions divergent en fonction des situations individuelles.

3.3.2 Les outils de travail

"Notre Administration souffre d'un manque général de moyens matériels et de crédits de fonctionnement. Quand le matériel existe, il est rarement adapté pour cause de vétusté, et, s'il l'est, sa maintenance est rendue aléatoire par manque chronique de crédits. Il faut faire beaucoup avec peu. Nous avons des difficultés à trouver des fournisseurs car ils subissent trop d'attente de paiement."

Cette citation résume parfaitement les descriptions qui nous ont été relatées lors des réunions régionales. Nous allons maintenant les décliner par corps de métier.

Personnels de surveillance

Les surveillants de tous grades abordent surtout le problème des outils de travail en fonction de ses impacts sur la sécurité.

Leurs préoccupations peuvent être regroupées en trois chapitres :

- maintenir les outils et équipements existants
- remplacer les outils obsolètes par des équipements modernes
- doter les personnels d'outils d'information

Maintenir les outils et équipements existants

Le non-fonctionnement de certains matériels est présenté comme chronique : c'est notamment le cas des radios MOTOROLA. Dans tel établissement, "la caméra de surveillance VIDEO du SAS d'accès principal est en panne depuis plus d'un an". Dans tel autre, "les miradors n'ont jamais fait l'objet d'une seule visite de contrôle".

La liste des demandes locales est longue et variée : remplacement d'un hygiaphone, pose d'une gâche électrique, réfection d'une clôture, révision de l'éclairage d'un mirador (dans le Nord et dans l'Est, il faut des phares anti-brouillard...). Il est impossible de les citer toutes ici, mais des listes détaillées ont été établies, et parfois valorisées, au sein des établissements.

Remplacer les outils obsolètes par des équipements modernes

Le personnel de surveillance souhaite voir généralisés les systèmes de télésurveillance et de détection : réseau VIDEO, barrières volumétriques et détecteurs de métaux. Cette modernisation permettrait d'alléger, voire de supprimer les rondes nocturnes. Concernant celles-ci, l'utilisation des chronos est jugée dépassée, d'autant plus que "nos trois chronos n'indiquent pas la même heure, et aucun n'indique l'heure exacte".

D'autre part, il existe une forte demande en matériels de télécommunication, afin d'éviter l'isolement des surveillants affectés aux miradors, effectuant une ronde ou procédant à un transfert par la route.

Les surveillants demandent aussi l'agrandissement et la modernisation du parc automobile, tant en véhicules de service banalisés qu'en fourgons cellulaires. Cette revendication est présentée avec vigueur par les petites maisons d'arrêt qui ne disposent que d'un vélomoteur !

Enfin, les entraves actuellement utilisées pour les transferts sont jugées inadaptées :

"la chaîne est dangereuse, car sa longueur permet au détenu d'étrangler le surveillant qui se trouve seul avec lui; quant aux entraves à vis, c'est vraiment le moyen âge, et en plus ce n'est pas pratique du tout. Il nous faut des menottes à clefs comparables à celles de la police".

Disposer d'outils d'information

Les surveillants demandent "un code de procédure pénale récent par agent." Ils souhaitent également disposer d'un centre de documentation pénitentiaire par région et de cellules d'information dans les établissements.

Le personnel technique

Le personnel technique déplore son "impuissance à maintenir les établissements, faute de matériel". Parmi les équipements de plus en plus difficiles à faire fonctionner, les chaudières de chauffage central et les ascenseurs reviennent le plus souvent.

Le personnel technique estime qu'il devrait être consulté pour tout projet de construction, rénovation ou aménagement touchant leur établissement.

Leurs remarques rejoignent donc celles des personnels de surveillance, en donnant la priorité à l'entretien des installations existantes d'une part, à la participation aux décisions d'autre part.

Le personnel administratif

"Il est demandé qu'il soit procédé au remplacement des bureaux et mobiliers vétustes et d'avoir des bureaux un peu plus éclairés."

D'autre part, il y a une demande très forte de modernisation du travail par introduction et développement des outils informatiques et bureautiques.

Enfin, il existe dans certains établissements une réelle difficulté à obtenir l'ensemble des petites fournitures nécessaires à la réalisation du travail de bureau.

Le personnel médical

On note une grande disparité de locaux et de matériel selon les établissements. Une infirmière écrit par exemple :

"il est choquant de voir la différence entre le confort des locaux administratifs et la vétusté des unités de soins."

Par ailleurs, le personnel médical souligne sa difficulté à concilier exigences de sécurité et déontologie médicale :

"les consignes sécuritaires sont très souvent une entrave au bon déroulement de notre travail".

Certaines infirmières estiment travailler

"dans l'illégalité la plus totale, le non-respect du secret médical, le non-respect de l'hygiène et le non-respect de la fonction infirmière sur le plan déontologique".

De plus, il est déploré

"l'absence de véritables soins de fond pour les détenus alcooliques et toxicomanes, par manque de moyens et parce qu'on pense d'abord répression".

Enfin, les unités de soins qui n'en disposent pas soulignent la nécessité d'une ligne téléphonique directe.

Travailleurs sociaux

Qu'ils appartiennent au milieu fermé ou au milieu ouvert, l'ensemble des travailleurs sociaux affirment ne plus pouvoir assurer leur travail avec les moyens budgétaires actuels. Le téléphone constitue un des outils de travail les plus indispensables, or :

"les crédits de téléphone sont épuisés avant le milieu de l'année" et "on a droit à quatre appels par mois hors département".

Le milieu ouvert

Les personnels du milieu ouvert jugent leurs moyens de travail dérisoires. Une représentante d'un Comité de Probation déclare :

"on ne semble pas se rendre compte que de la qualité de notre travail dépend le nombre de récidives, et donc, à terme, la surpopulation pénitentiaire".

Un CPAL évoque avec humeur :

"l'absence ou la quasi-inexistence de secrétariat. Tout le travail administratif est fait par les délégués au détriment des missions qui incombent au milieu ouvert".

3.3.3 Hygiène et santé

Outre les mesures d'hygiène et de salubrité générale qui passent par la rénovation des établissements, le personnel pénitentiaire développe trois sujets de revendication.

La mise en place d'un suivi médical des personnels de l'Administration Pénitentiaire

Le non-respect de la législation du travail en matière de médecine préventive apparaît patent :

"Depuis plusieurs années, le personnel ne passe plus de visite médicale dans le cadre de la médecine du travail."

"La médecine du travail en faveur des personnels doit être reconsidérée dans les mois qui viennent. Tout le personnel y est très sensible."

La crainte des maladies contagieuses

Tous les personnels au contact de la population pénale, et les surveillants en particulier, redoutent l'éventualité d'une contagion provenant de détenus malades. Au premier rang des préoccupations figurent le SIDA et les affections virales telles que l'hépatite.

Pour remédier à ce risque, le personnel demande :

- une information précise et concrète sur ces maladies : modes de contamination et mesures prophylactiques,
- des mesures de prévention : vaccinations gratuites notamment,
- la levée du secret médical pour les détenus reconnus séro-positifs,
- l'affectation des détenus malades ou à haut risque (toxicomanes et homosexuels) dans des établissements spécialisés.

De plus, il est demandé que le SIDA et l'hépatite virale soient classés dans les maladies professionnelles, eu égard au risque spécifique encouru par les personnels de l'Administration Pénitentiaire.

La reconnaissance de l'astreinte psychologique propre au travail en détention

L'Administration doit prendre en compte :

"l'impact certain du fait de travailler dans un lieu sécuritaire fermé (portique, règlement intérieur, contrôles et précautions) sur la vie quotidienne de toute personne ... travaillant chaque jour dans un établissement pour peine".

Cette prise en compte doit se traduire par :

- "la nomination d'assistantes sociales pour le personnel",
- "la reconnaissance des troubles psychologiques (dépression nerveuse) comme maladie professionnelle".

3.3.4 La tenue de travail

L'uniforme

Astreints au port de l'uniforme et souhaitant majoritairement le rester, les personnels de surveillance sont sensibles à l'aspect et à la qualité de leur tenue (le thème est abordé dans la moitié des rapports régionaux). La tenue de travail apparaît déterminante pour l'image du surveillant, en particulier dans sa relation avec le détenu : tandis que l'uniforme doit aider le surveillant à asseoir son autorité, la blouse de la surveillante lui permet d'instaurer un climat plus "familial" avec les détenues.

La disparité de l'uniforme (veste ou blouson, port ou non de la casquette) est fortement décriée : ~~il faut respecter "l'uniformité de l'uniforme"~~. D'autres estiment que l'uniforme actuel n'est pas adapté au travail quotidien : "trop écriqué, il limite la liberté de mouvements". De plus, on dénonce de fréquents défauts de coupe. La prise en considération des conditions climatiques régionales est également demandée.

Un groupe propose de standardiser la dotation annuelle selon les normes suivantes :

- 4 chemises, réparties en 2 chemises coton pour l'hiver, 2 chemises tergal pour l'été;
- 2 pantalons : un d'hiver, un d'été;
- 1 manteau de cuir 3/4, remplaçant la gabardine actuelle (à noter que cette demande a été exprimée dans de nombreuses réunions);
- 1 paire de demi-bottes fourrées pour l'hiver.

Cette dotation devrait s'effectuer à dates précises."

Le problème de la casquette est souvent évoqué avec humour, comme symbole des incohérences de l'administration : les agents dénoncent la livraison annuelle de casquettes inutiles, puisque facultatives et donc rarement portées.

Tenue des personnels féminins

Les surveillantes demandent en premier lieu le choix de porter l'uniforme ou la blouse selon leur convenance, sachant que le maintien de la blouse est souhaité par une très large majorité. Elles remarquent par ailleurs que la cape réglementaire n'est pas fonctionnelle, et pourrait être remplacée par un imperméable ou un autre vêtement plus moderne. Elles souhaitent également pouvoir choisir entre le port du pantalon et celui de la jupe.

Les chaussures

L'activité du surveillant comportant des déplacements continuels dans l'établissement, il est demandé qu'un soin particulier soit apporté au choix des chaussures : "il nous faut des chaussures adaptées à la marche". Certains préconisent "de remettre en service les anciennes chaussures à lacets, qui sont mieux que les mocassins".

Quant aux surveillantes, elles sollicitent l'octroi d'une prime annuelle pour l'achat de chaussures.

La tenue pour le travail de nuit

Un grand nombre d'agents estime que le travail de nuit pourrait s'effectuer dans une tenue plus décontractée que l'uniforme, du type vêtement de sport ("jogging et tennis").

4. La sécurité et les relations avec les détenus

Chaque administration ou entreprise possède ses particularités. Pour l'Administration Pénitentiaire, ce sont les questions de sécurité et de relations avec les détenus qui constituent les spécificités fondamentales.

4.1 La sécurité

La sécurité c'est "l'affaire de tous mais les surveillants y sont plus sensibles".

Si l'ensemble du personnel s'accorde pour reconnaître que "l'établissement parfait n'existe pas", chacun est également conscient que la sécurité se construit à partir d'une multitude de détails.

Les revendications en matière de sécurité peuvent être regroupées en deux catégories :

- la mise à disposition dans les établissements de moyens matériels supplémentaires, issus notamment des progrès techniques. La diversité et la précision des nombreuses propositions ayant porté sur des aspects matériels n'ont pas empêché un large recouvrement des propositions.
- l'organisation interne de l'établissement, notamment pour les mouvements. Celle-ci se ramène aussi à des problèmes d'effectifs. Sur ce sujet, nous ne traiterons pas dans ce chapitre les revendications relatives au problème général des effectifs, mais les problèmes d'effectifs ramenés à tel ou tel poste, permettant d'assurer correctement cette sécurité.

Le poids respectif et la nature de ces besoins varient selon le type de problèmes auquel les agents sont confrontés.

Nous les avons classés selon une logique territoriale : d'une part, la sécurité à l'intérieur de l'établissement, d'autre part, la sécurité périmétrique et lors des mouvements par rapport au périmètre de l'établissement. Enfin, nous avons traité à part tout ce qui relève du domaine des mesures réglementaires et de la gestion générale de la sécurité.

4.1.1 La sécurité interne

A l'intérieur de l'établissement la sécurité concerne principalement le risque de perte de contrôle de l'établissement.

Les moyens matériels

Ils varient considérablement d'un établissement à l'autre selon la nature des équipements, et l'ancienneté de l'établissement. Lorsque ces moyens n'ont pas été renouvelés, les agents demandent des moyens modernes.

"Les moyens existants sont rudimentaires, la sécurité incombe aux agents, l'emploi de moyens modernes serait très utile".

Il est naturellement difficile de décrire les demandes car la plupart correspondent à des problèmes d'équipement local. Nous retiendrons toutefois trois catégories de demandes :

- les serrures pour lesquelles le choix technique de certaines installations est contesté:

"Les serrures à canon doivent être remplacées par des serrures de type Tool"

- les équipements d'alarme (répéteur d'alarme, alarme portative)
- les équipements de communication (motorola, bip-bip) qui répondent à un double besoin, à l'intérieur de l'établissement entre les agents, et à l'extérieur pour pouvoir joindre rapidement le chef d'établissement en cas d'absence (en particulier pour les petites maisons d'arrêt).

Lors de l'attribution de tels matériels, il conviendra de ne pas omettre d'attribuer également les moyens nécessaires pour assurer l'entretien de ces matériels de sécurité nouveaux.

Les réunions régionales ont souvent permis de confronter l'attente des agents des établissements non-équipés, avec la désillusion de ceux qui disposent d'équipements devenus inutilisables par manque d'entretien.

Il est aussi mis l'accent sur l'équipement en groupes électrogènes car, en cas de coupure du secteur, il n'y a plus de visibilité ni d'alarme.

L'organisation

Il faut à ce sujet distinguer les problèmes de sécurité de jour et de sécurité de nuit.

Sécurité de jour

Elle concerne les problèmes de déplacements et les fouilles.

Les déplacements

L'évolution de la vie carcérale a radicalement transformé l'activité des personnels. La surpopulation pénale et le développement des activités ont généré la multiplication des mouvements et renforcé la nécessité de contrôles plus fréquents.

"la sécurité interne serait améliorée par le transfert des services médicaux et infirmerie hors de la détention, et par un certain nombre de transferts tel celui "relatif" à une mauvaise implantation des locaux d'entretien (atelier de serrurerie au fond d'une cour de promenade."

"...qu'il n'y ait pas d'intervenant extérieur pendant les mouvements importants de détenus."

*"Ne pas laisser les détenus circuler en détention ou à la porte seul ; ces détenus classés au service général ont sur eux : scie, marteau, burin, tournevis etc.,
- il faut réorganiser les mouvements en détention par une stricte circulation et des horaires précis."*

Les promenades posent aussi beaucoup de problèmes :

"Il faut revoir la sécurité des promenades au quartier C, en cas d'agression et prise du trousseau de clef, les détenus peuvent ouvrir les cours de promenade, le terrain de sport, le quartier disciplinaire, sans être vus ainsi que les cellules du quartier C."

D'une manière générale, le développement des activités et l'ouverture des établissements au personnel extérieur génèrent des demandes de contrôle et de limitation des mouvements des détenus. Les surveillants ressentent de plus en plus d'insécurité en détention :

"trop de mouvements, trop de circulation inter-division, possibilités pour les détenus de se contacter, de s'organiser, de se donner des structures aux fins de réactions collectives."

Les contacts entre détenus et visiteurs font l'objet d'une crainte importante de la part des surveillants qui souhaiteraient limiter ces contacts :

" Trop de personnes extérieures qui pénètrent en détention"

Les parloirs constituent une zone particulièrement sensible depuis l'instauration des parloirs libres. De nombreuses suggestions existent dans ce domaine comme la création d'une zone de parloirs AVOCATS-VISITEURS hors détention, l'aménagement d'un couloir central ou d'un sous-sol familles. Le type d'aménagement requiert des études techniques poussées.

La sécurité est également évoquée en termes de cloisonnement et de contrôle strict des mouvements :

- le maintien du principe de séparation des bâtiments de détention
- pas de circulation libre des détenus et pas de communication ni de contacts inter-bâtiments.

Enfin, certaines propositions mentionnent la sécurité en termes de programmation préparée : les agents doivent connaître le plan de défense et d'intervention de l'établissement ainsi que la conduite à tenir en cas de problème (exercices réguliers d'évacuation en cas d'incendie, utilisation du matériel d'intervention).

Les fouilles

Il s'agit d'un sujet particulièrement sensible. Le personnel est unanime pour considérer que l'encombrement actuel des cellules exclut toute possibilité de fouille complète, à tel point que certains agents souhaiteraient que ce terme soit remplacé par celui de "visite de cellule" plus adapté à la réalité.

Les temps impartis ne permettent pas de faire à la fois une fouille avec la cellule complètement vidée, et les sondages des barreaux conformément à la procédure prévue.

Parmi les propositions,

"la création d'une équipe de fouille spécialisée".

" le rétablissement de la fouille à corps complète".

" un mobilier de cellule adapté "

Enfin, la sécurité en établissement passe par la qualité de l'ambiance en détention. A ce titre, les agents sont très inquiets de la concession au secteur privé de ces fonctions dans le cadre des nouvelles prisons.

La sécurité de nuit

Elle est d'une toute autre nature et les surveillants sont principalement préoccupés par la réduction des effectifs qui les conduit à aller seuls en détention, en particulier dans les petits établissements :

Les demandes pratiquement unanimes concernent l'effectif minimum de nuit avec présence obligatoire d'un gradé.

"plus d'agents la nuit, service minimum 4 agents, avec présence obligatoire d'un gradé".

Pour la nuit deux problèmes apparaissent majeurs : les rondes d'une part, les extractions ou incarcérations tardives, d'autre part.

La ronde de nuit est fréquemment remise en cause. Les propositions vont de la suppression complète de la ronde à sa transformation en ronde d'écoute sans contrôle visuel qui permettrait de réduire, sinon de supprimer, les automutilations.

"Alléger le service de nuit en effectuant des rondes d'écoute, suite aux réussites dans les établissements pilotes, en supprimant les chronos et en instaurant un dispositif de pointage fixe à carte."

Certains se réfèrent à des pays Européens qui pratiquent ce système et dans lequel, aucune poursuite n'est engagée contre le personnel en cas d'évasion.

Toutefois si la ronde est maintenue, elle ne doit jamais être faite seul.

" Avoir toujours deux rondiers de nuit "

Les extractions et entrées tardives

Elles sont unanimement rejetées en bloc et de façon globale :

" plus de mouvements après 19 heures "

De nombreux groupes ont travaillé sur ce sujet lors des réunions de synthèse. Il en ressort que cette question pose naturellement le problème du fonctionnement des Tribunaux, même si les agents ne remettent pas en cause le fonctionnement des Cours d'Assises. Ils pensent d'une façon unanime que les magistrats pourraient sans difficulté aucune organiser différemment leur journée de travail pour réduire les nuisances sur ce point. On rejoint à ce sujet les problèmes de reconnaissance des surveillants qui demandent à ce que leur conditions de travail soient examinées de façon globale, d'autant plus que l'ensemble de la chaîne pénale relève du même Ministère.

Sans illusion toutefois sur la possibilité de réformer l'ensemble du fonctionnement de la Justice, les surveillants proposent des palliatifs, comme la création de cellules spéciales pour les retours tardifs, de façon à éviter au maximum les mouvements en détention.

4.1.2. La sécurité périmétrique

Le périmètre, dernier rempart avant l'évasion, semble manquer de surveillance comme le souligne nombre de propositions. En premier lieu, les miradors font l'objet de nombreuses demandes.

Il est nécessaire d'en créer, d'en déplacer là où leur visibilité est partielle, de les munir de vitres pare-balles, de projecteurs extérieurs efficaces ...

Les conditions particulières de visibilité, brouillard ou ensoleillement excessif, ont souvent été évoquées. A l'intérieur des miradors se pose "la clarté de condition d'utilisation des armes à feu".

Beaucoup demandent aussi des murs d'enceintes mieux éclairés et plus hauts, ainsi que l'utilisation de barrières hyper-fréquence et de moyens de télé-surveillance.

Là encore, se pose le problème de la maintenance et de la formation à l'utilisation de moyens techniques perfectionnés. Longue est la liste des installations en panne ou inexploitable (projecteur à l'intérieur du mirador, caméras ne fonctionnant pas ou n'ayant jamais pu être mises en oeuvre...)

Il est également demandé la présence de chiens dans les chemins de ronde.

A la porte, certains demandent leur "mise en arme", d'autres "une bulle d'entrée pour la protection du surveillant portier".

La sécurité des mouvements par rapport au périmètre

Le périmètre d'un établissement est de plus en plus franchi. A tel point que le concept même de milieu fermé serait à revoir. Le nombre de mouvements augmente et les problèmes de sécurité s'accroissent.

Concernant les familles, beaucoup souhaitent avoir une entrée spécifique et des moyens de détection plus efficaces : portiques efficaces de détection et système de détection de la drogue.

Concernant les intervenants extérieurs, ils est à souligner, même si elle est très spécifique, la demande "de dépôt d'armes par les agents de la force de l'ordre avant leur entrée aux greffes ou aux parloirs dans les consignes aménagées à cet effet".

Il semble en effet que l'arme en stricte détention est généralement refusée.



Les mouvements des véhicules font l'objet de beaucoup de propositions.

"Agrandissement du sas à la porte voiture avec ouverture électrique des deux portes."

"Mise en place d'un système de reconnaissance des véhicules à l'entrée du domaine."

"Il n'y a pas de miroir à la porte principale pour vérifier le dessous des véhicules."

Concernant les mouvements de détenus, une demande massive a porté sur la création d'équipes régionales de transfert et la création d'équipes locales d'extraction. Le personnel de surveillance souligne le décalage entre les moyens affectés à la sécurité périmétrique, même s'ils ne sont pas parfaits "et la faiblesse des moyens lors des transferts".

En effet, les véhicules sont très peu protégés et leur liaison avec le commissariat est insuffisante. La demande de l'équipement en moyens de liaisons radiotéléphoniques des véhicules de transfert est quasi-générale.

Enfin, sur ce dernier point, les agents demandent un respect de la réglementation sur les transferts hospitaliers, et la présence effective des escortes de police ou de gendarmerie.

Il est demandé de façon unanime que les quartiers de semi-liberté soient construits en dehors des établissements.

4.1.3 Réglementation et organisation

Les mesures réglementaires

En premier lieu, le rétablissement des QHS, QSR est quasi unanimement demandé par le personnel des surveillants. Les QHS, QSR font figure de symbole face au "laxisme".

A ce sujet, de nombreux surveillants dénoncent l'hypocrisie qui consiste à maintenir des quartiers spéciaux malgré leur suppression officielle, qui s'est traduite par une diminution des effectifs.

Les motifs de la demande de rétablissement de ces quartiers sont clairs. Lors des réunions de travail, certains surveillants se sont interrogés sur les critères d'isolement de certains détenus. Les surveillants souhaiteraient en premier lieu isoler les meneurs.

"Les DPS et dangereux doivent pouvoir être isolés. Par ailleurs, le chef d'établissement doit avoir plus d'autonomie."

En revanche, le milieu socio-éducatif dénonce parfois ces quartiers accusés "de fabriquer des bêtes fauves".

Il serait souhaitable que les responsables puissent juger sur le terrain de l'opportunité de tel ou tel transfert :

"Le maintien de l'opportunité pour un Chef d'Etablissement d'effectuer un transfèrement par mesure de sécurité ; ce responsable doit conserver le moyen d'agir."

A l'unanimité, il est demandé d'affecter les détenus les plus dangereux dans des établissements adaptés.

Contrairement aux textes, l'encombrement des établissements pénitentiaires ne permet pas de séparer les primaires, des récidivistes, les détenus pour contrainte par corps et les multirécidivistes ..."

Il semble en effet que l'arme en strictes détentions est généralement refusée.

L'organisation de la sécurité

Elle porte sur :

- la programmation des équipements :

"- Problèmes liés aux travaux de rénovation : privilégier le rendement ou la sécurité ?"

- Suivi du programme sécurité (programme mis en place soit reconduit annuellement)".

- une approche de l'information individuelle.

"attribution d'une carte d'identité intérieure pour chaque détenu."

"création de fiche de circulation pour chaque service : avocat, visiteur, comptabilité, parler, infirmerie (carnet)."

- le développement de la sécurité active

Lors des réunions régionales et à l'occasion d'entretiens dans les établissements, certains surveillants ont proposé de développer la sécurité active. Cette forme de sécurité est fondée sur la prévention des risques majeurs et sur des méthodes d'observation des comportements de la population pénale. Le principe de cette forme de sécurité est d'anticiper les événements plutôt que de les subir.

Des compétences plus élevées :

Une formation sécurité et de la discipline pour les agents.
Certains notent "une perte de l'esprit sécurité et des stages portant sur la sécurité".

D'autres affirment que :

"le personnel de direction n'est pas compétent dans les moyens matériels et les pratiques professionnelles de la sécurité des établissements".

"Les responsables de détention doivent être plus qualifiés et opérationnels sur le terrain quant aux pratiques sécuritaires".

Encore sur ce terrain très prégnant, il y a malaise ; il y a une forme d'incommunicabilité.

"Un plan de sécurité, pour une intervention extérieure (police) en cas d'émeute a été mis au point. Mais le seul oubli est que les responsables syndicaux, ainsi que le personnel de base (surveillants) ne sont pas au courant des modalités mises en place et des critères d'interventions."

Les problèmes de sécurité des établissements sont, en fait, liés à deux éléments très importants :

- 1) l'écoute du personnel qui se rend compte de toutes les carences existantes
- 2) les raisons budgétaires.

Ils apparaissent comme le reflet d'une gestion bureaucratique coupée des problèmes vécus quotidiennement sur le terrain :

"Le personnel se rend compte que pour de vagues questions budgétaires, la sécurité d'un établissement est remise en jeu pendant des mois complets."

" Etudes des prix, devis, rapports à l'Administration Centrale, accords et déblocage hypothétiques de crédits sur des travaux allant parfois au simple changement d'ampoules grillées. "

"Pour un problème de garantie d'un portail d'accès à l'établissement (celui-ci reste en position ouverte dû à une anomalie et pendant des semaines le PT ne peut intervenir pour les réparations)."

La sécurité, dans ce cas, est tributaire d'une bataille juridique et du bon vouloir d'une entreprise extérieure.

Ces deux exemples actuellement vécus et non résolus laissent aux agents un goût d'amertume et leur inspirent la réflexion suivante :

"Par qui sommes-nous commandés ?

Par des rêveurs ? (peut être)

· des non initiés ? (sûrement)

des compétents ? (sûrement pas)."

"Il serait souhaitable qu'à l'avenir l'Administration Centrale prenne en compte les observations d'un personnel qui a toujours fait preuve d'un grand professionnalisme et qui ne demande, en matière de sécurité, que des interventions rapides basées sur la logique des choses."

"Associer le personnel dans son ensemble, le plus largement possible, à l'élaboration des réformes. Il se sentira concerné par celles-ci puisqu'ayant participé."

"Commenter, expliquer, ne pas se sentir "gêné" en demandant conseil aux "hommes du terrain". Ils sont plus à même de parler de la prison, de leur prison, qu'une bande de technocrates obscurs qui n'ont jamais vu ni de près ni de loin une prison si ce n'est qu'au travers de reportages pas toujours objectifs d'émissions de télévision."

4.1.4 Aspects spécifiques de la sécurité

D'autres catégories de personnel qui ne gèrent pas directement la sécurité sont cependant très concernés.

Par les travailleurs sociaux

Ainsi :

"Les travailleurs sociaux n'ont pas à être enfermés dans une salle d'animation, sans trousseau de clef, en présence de 12 à 15 détenus. Ainsi, il paraît absurde de leur avoir supprimé une clé ouvrant les cellules pour raison de sécurité !"

- le tableau d'alarme ne fonctionne pas ou mal,
- problème au niveau des mouvements de détenus,
- les détenus circulent vers les ateliers et les quais vers l'extérieur sont ouverts,
- favoriser des cloisonnements par unité de vie,
- problème de la salle d'attente en détention pour les détenus qui sont envoyés tous ensemble pour les audiences du juge d'application, du directeur, des travailleurs sociaux".

Par le personnel médical

"Nous nous sentons en sécurité. L'essentiel pour nous est de respecter les règles. Mais nous refusons de jouer sur l'argument "sécurité" pour certaines initiatives liées aux soins ou aux activités thérapeutiques (travail en salle d'activité, soin en cellule). Il y a un manque de discrétion des interphones".

Par le personnel technique

*"Davantage d'équipements individuels et collectifs de sécurité et autres gros outillages pour gros travaux.
Une plus grande assistance par des personnels de surveillance pour certains travaux pouvant nuire à la sécurité (ex : travaux dans les chemins de ronde, travaux avec des échelles)".*

La sécurité dans le milieu ouvert

Moins fréquemment citée, elle représente une préoccupation pour certains agents des Comités de Probation, qui voient défiler une population pénale sans qu'il y ait dans les bureaux la moindre mesure de sécurité.

4.2 Les relations avec la population pénale

"Les relations avec la population pénale ont beaucoup évolué ces dernières années. Mais il ne faut pas pour autant imaginer, si l'évolution devait se poursuivre, qu'elle finirait par engendrer des relations de collaboration surveillants-détenus. Il faut savoir, en effet, que la mission de garde imposera toujours des restrictions aux libertés individuelles des détenus, (enfermement, gestion des mouvements, protection des faibles par rapport aux caïds). Les relations surveillants-détenus doivent donc se traduire, non en terme de cohabitation mais en terme d'obéissance et de soumission de la part de la population pénale. L'ordre et la discipline doivent être restaurés dans tous les établissements. La dignité du personnel de surveillance est trop souvent bafouée en détention. Chacun le sait mais personne n'y remédie."

Nous avons classé ces relations en deux types :

- les relations des personnels de l'Administration Pénitentiaire avec les détenus,
- les relations des détenus avec le personnel extérieur.

4.2.1 Les relations des personnels avec la population pénale

Les relations du personnel de surveillance avec les détenus

Les relations peuvent être tendues. Actuellement, on observe de profonds sentiments d'injustice et de désarroi.

"La prison doit demeurer une crainte pour les délinquants, elle est en train de le devenir pour son personnel.

Dans certains établissements de notre région, le personnel de surveillance appréhende la détention.

Dans tous les établissements pénitentiaires, tous les corps appréhendent tour à tour leur venue sur les lieux de travail. Que faire avec les personnes détenues."

"De plus en plus tendus, les rapports avec les détenus relèvent parfois du rapport de force. Ce phénomène est dû en grande partie à la surpopulation avec les conséquences qui en découlent (promiscuité, énervement, soucis des lendemains, jugement qui approche d'où angoisse ...). Il faut également être très réaliste et dire que les différentes "perestroikas" pénitentiaires qui ont déferlé depuis 1974 ont eu pour effet de diminuer considérablement l'autorité du personnel de surveillance et de direction.

Ce qui engendre de plus en plus d'agression sur le personnel, de mutinerie, la population pénale se sentant plus protégée par la justice (les exemples ne manquent pas où des membres du personnel poursuivis pour s'être livrés à des soit-disant violences à l'encontre de détenus ont été condamnés plus fortement que lorsque l'inverse s'est produit). Encore une fois abandon du Ministère de Tutelle."

Manque de discipline, abandon, laxisme sont les mots clefs énoncés lorsque l'on parle de relations avec les détenus. Le personnel de surveillance vit dans un univers qui manque de rigueur.

"Mauvaise mentalité dans la population pénale, la peine est souvent ressentie comme une injustice, la notion de dette à payer parce qu'on a joué et perdu n'existe pratiquement plus. Le contexte actuel pousse les détenus à revendiquer "leurs droits" et à multiplier leur exigences.

D'une manière générale, les rapports sont souvent plus mauvais avec les détenus dangereux et signalés qu'avec la population pénale "ordinaire". Cette catégorie de détenus accepte de plus en plus mal la privation de liberté et les contraintes qui en découlent."

En fait, le rapport de force entre les surveillants et les détenus est vécu comme de plus en plus favorable à ces derniers.

"La population pénale est devenue plus nombreuse et plus exigeante, car mieux structurée et soutenue par des associations extérieures qui forment des groupuscules à l'intérieur des établissements ayant pour mission de destabiliser le régime carcéral. Le travail pénitentiaire devient de plus en plus délicat et insécurisant."

De ce fait, beaucoup de propositions portent sur :

- l'isolement de certains détenus :

"Nous avons assisté à des émeutes avec prise d'otages pour lesquelles les meneurs et les participants sont connus mais ne sont pas toujours sanctionnés. Une prise d'otage est un crime. Il faut reconsidérer logiquement les décisions prises concernant l'abolition des QS.R. Seules, les possibilités d'isolement des détenus dangereux dans des quartiers spécialisés permettent à nos établissements de fonctionner normalement, c'est-à-dire avec la discipline indispensable à la sécurité"

- l'application des sanctions :

Une très grande majorité de surveillants se prononce pour des sanctions plus sévères en cas d'agression du personnel

"Une meilleure défense des personnels qui font l'objet d'injures, d'outrages ou d'agression de la part des détenus ou de leurs familles"

"Pour les peines exemplaires en cas d'agression interne et externe sur le personnel sans confusion possible et sans amnistie."

- la restauration de la discipline :

La discipline s'est relâchée, depuis quelques années. Les personnels de surveillance pensent qu'elle passe par l'application stricte du code de procédure pénale et du règlement intérieur. Ils demandent aussi le soutien du personnel d'encadrement pour la faire appliquer.

"Autorité de la hiérarchie et pouvoir disciplinaire des gradés."

"Importance du règlement intérieur écrit garant du droit, limite à l'arbitraire qui remplit diverses fonctions (fonction normative et d'organisation, fonction de garantie et de contrôle; fonction d'information; fonction de négociation) qui rappelle les droits et obligations des détenus, les règles de fonctionnement propres à chaque établissement. Ce document de référence se doit d'être réactualisé et relayé par des moyens originaux comme des systèmes antiopes, émissions radio."

"Il est donc demandé le respect des droits et obligations des détenus et des personnels par une application stricte du Code de Procédure Pénale et du règlement intérieur qui rétablirait une meilleure discipline. A ce titre les personnels demandent, pour une meilleure connaissance du C.P.P., que leur soit remis à leur entrée en fonction le fascicule "C.P.P. 3ème partie Décrets" édité par l'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire."

Isolement, sanction, discipline et application stricte du règlement sont donc les valeurs fondamentales sur lesquelles portent les propositions de la majorité.

Toutefois des approches minoritaires ont été développées et portent sur l'évolution de la politique pénale et des approches actives de la relation.

Des propositions sur l'évolution pénale

De nombreuses propositions portent sur la politique pénale (diminution de la population, meilleure orientation des détenus).

"...il faut déjà diminuer la population pénale (pas en paroles mais avec des actes concrets) c'est-à-dire moins d'incarcération au niveau des petits délits, application plus grande des T.I.G. et des peines de substitution, chantiers extérieurs ..."

"Nous sommes obligés d'accepter les prévenus et condamnés qu'on nous impose, malgré la limite des places actuelles. Une amélioration de la gestion de ces places existantes non extensible (4 par cellule, voir 5 accidentellement) peut se résoudre par d'autres solutions que nous ne pouvons pas décider. Il en résulte que nous tenons des rôles à l'encontre de nos convictions morales (incarcération de gamins, voire enfants, par manque de maisons appropriées."

Des approches actives de la relation

Opposées aux discours majoritairement orientés vers la sécurité passive et le dispositif réglementaire, certaines propositions ont porté sur des aspects "plus égalitaires" de la relation.

"Les rapports ne sont pas systématiquement mauvais avec tous les détenus. Il est nécessaire d'en avoir à titre d'information, sans que cela aille aux "dialogueries". Ce dialogue a très vite ses limites et ne permet pas à l'expérience de faire fonctionner correctement une détention."

"Une tenue pénale moderne (jogging jean's de bonne coupe, sweat-shirt et tee-shirt, chaussures type randonnée et blouson) obligatoire pour l'ensemble des condamnés serait souhaitable, facilitant ainsi l'hygiène et les fouilles (plus de risque de drogue cousue dans les doublures et venant de l'extérieur ou autre ...)"

"Pouvoir classer les détenus en formation, stages, ... sur des critères de sélection précis et pouvoir les refuser lors de l'exécution d'une tâche ou d'une activité, s'ils présentent des signes évidents d'incapacités."

Les relations des autres catégories de personnel de l'Administration Pénitentiaire avec la population pénale

Le personnel socio-éducatif

Cette catégorie de personnel se déclare solidaire de la mission de garde, même si elle n'en n'est pas directement responsable.

"Nécessité de souligner que le service socio-éducatif est respectueux du principe de sécurité au sein des établissements mais aussi élément permettant une gestion de la sécurité."

"Nécessité d'une prise en compte de règles minima pour le traitement des détenus."

Les problèmes de manque d'effectifs resurgissent dans des équations très simples :

"2 000 détenus = 15 travailleurs sociaux."

"La relation avec les détenus est rendue difficile par le nombre de dossiers à gérer trop important"

Le personnel souligne aussi

"L'impossibilité d'effectuer un travail à long terme, travail au coup par coup"

Le personnel technique

Pour les personnels techniques, les rapports avec les détenus sont des relations hiérarchiques de travail :

- travail dans le cadre de la formation professionnelle et de l'éducation,
- travail artisanal dans le cadre de la maintenance et du service général avec toujours une part de formation continue ou spécialisation,
- travail à la tâche dans le cadre de la R.I.E.P.

"Nos relations dites "Privilégiées" sont dues à plusieurs facteurs : dans le cadre de notre mission, nous leur apportons un objectif - une formation, une occupation - un savoir technique, une dextérité manuelle, une organisation du travail, une réalité toujours proche de la vie civile."

Le personnel technique doit pouvoir travailler hors de la détention. Les ateliers régionaux doivent exister dans les établissements pour peine afin d'améliorer la sélection de la main d'oeuvre pénale."

Le personnel médical

Le personnel médical avoue avoir certaines difficultés pour accomplir sa mission qui lui semble mal comprise des surveillants.

"C'est à l'infirmier que le détenu apporte sa demande tant physique que psychologique, c'est très important que ce lieu soit préservé et respecté de tous. Nous sommes régulièrement bousculés par des surveillants pressés. Nous sommes très souvent "amputés" de ce rôle d'aide psychologique mal comprise par les surveillants."

Il doit aussi maintenir la rigueur :

"Notre relation doit être neutre. Il doit y avoir un respect réciproque. Nous avons un rôle éducatif, psychologique et cela passe par l'exigence du respect du règlement. Cette relation doit obéir à des règles précises, il faut savoir dire "non" à certaines exigences du détenu."

Le problème de coordination

Il n'est pas facile de donner satisfaction aux demandes des détenus, compte tenu d'une absence de coordination.

*"Nous sommes souvent "obligés" de nous substituer aux autres services pour des questions de gestion des peines, de vie quotidienne des détenus.
" Ex. : "je veux voir le médecin, j'ai écrit, pas de réponse".
"Je veux connaître ma situation pénale, j'ai écrit, pas de réponse"
" Je veux changer de cellule ..."
"L'intervention du psychiatre devrait se faire régulièrement et non pas suite à des incidents comme cela est souvent le cas."*

4.2.2 Les relations des détenus avec des personnes de l'extérieur

Dans toutes les relations que les détenus ont avec des personnes extérieures à l'A.P., le personnel de l'Administration Pénitentiaire est mis en situation de tiers. Que ce soit avec les familles, les associations, les juges et les avocats, le personnel de l'AP, et notamment le personnel de surveillance, vit une situation d'exclusion, car il ne se sent pas associé aux décisions concernant ces relations extérieures. Il a donc tendance à refuser toute forme d'extension de ces relations.

Avocat au prétoire

Il est quasi unanimement refusé par le personnel de surveillance, sauf à de rares exceptions :

"S'oppose vigoureusement à la présence d'un défenseur du détenu traduit devant le prétoire (avocat ou autre)."

"Sur ce dernier point, un intervenant du groupe P.1. émet un avis favorable et invoque le droit d'un détenu à sa défense."

"Sur ce même sujet, un intervenant du groupe Socio-Education propose qu'un témoin "muet" assiste au prétoire."

"L'encadrement reformule son opposition et, répondant à ces interventions, indique qu'il ne saurait être question de remettre en cause l'autorité du Chef d'Etablissement et la validité des décisions prises au prétoire."

Ce refus correspond également à une volonté d'affirmer l'autorité disciplinaire du responsable d'établissement, et de faire appliquer les décisions des tribunaux.

"Non à l'avocat au prétoire, instance purement disciplinaire qui échappe à la jurisprudence de la cour européenne des Droits de l'Homme qui distingue les accusations en matière pénale et le droit disciplinaire : seul, le chef d'établissement est habilité à faire respecter et appliquer l'ordre, la discipline, le règlement intérieur et le respect du personnel, ce qui n'incombe à personne d'autre et surtout pas à une personne étrangère à l'établissement dont les compétences ne donnent aucun droit de regard sur notre institution interne."

"Beaucoup trop de plaintes de la part des détenus adressées aux tribunaux pour des motifs futiles et qui trouvent une oreille complaisante auprès de certains magistrats qui n'hésiteront pas à tracasser les personnels alors que dans la plus grande majorité, ces plaintes sont mensongères et bien souvent inverses."

Les parloirs sexuels

Ils sont refusés catégoriquement.

Cette position est le fait d'une très large majorité de surveillants. Toutefois, un certain nombre d'agents ne sont pas opposés à l'examen des problèmes liés à la sexualité des détenus, mais ils abordent cette question avec une extrême prudence en demandant d'en analyser et d'en vérifier préalablement toutes les conséquences :

"Non aux parloirs sexuels en l'état actuel de la législation de notre Institution. Etude et révision des textes approfondies et concertation des représentants des Personnels avant la mise en oeuvre d'une telle réforme."

"Concernant la mise en place de parloirs spéciaux permettant les relations sexuelles : Pas d'opposition si des locaux stricts et adaptés sont créés et si une réglementation très précise et contrôlée est instaurée. Sur ce dernier point, il est demandé qu'une large consultation avec le personnel soit le préalable à toute décision."

Il semble que la précédente expérience des parloirs libres ne soit pas encore totalement intégrée.

"Les parloirs libres entraînent une très grande gêne des personnels à plusieurs titres : les détenus peuvent se faire "livrer" diverses substances illicites qui modifient leur comportement telles que la drogue, l'alcool, les produits pharmaceutiques, voire même les piqûres, non détectables avec les portiques ou même rayons X. Nous constatons et regrettons un certain désintéressement de certains magistrats instructeurs sur ces problèmes (signature du permis de visite)."

Les syndicats des détenus

Les créations de syndicats de détenus sont vécues comme une menace, qui viendrait encore accentuer le pouvoir des détenus et sont massivement refusées :

"Le personnel exprime une opposition unanime à une éventuelle création de "syndicats de détenus" et précise qu'un tel projet ferait courir le risque d'une déstabilisation du système pénitentiaire."

Cette position est très rarement nuancée :

"Le personnel de surveillance est favorable à la constitution d'une association des détenus. Il est prêt à s'engager dans le projet de cette association à titre consultatif."

Cette volonté de limiter les relations des détenus avec l'extérieur est justifiée par la définition même de l'incarcération.

"Non aux syndicats des détenus, à la sexualité des détenus, à la création de journaux de type "l'Ecrou" par les détenus et pour les détenus, car le syndicalisme, l'expression et la sexualité représentent la liberté, or l'incarcération ..."

Les associations

Le personnel associatif et surtout les relations que les détenus peuvent entretenir avec les associations socio-culturelles, sont vécues comme un détournement de la discipline.

"Les associations socio-culturelles sont souvent la possibilité, pour certains détenus, de l'expression du caïdat. Les surveillants ne veulent pas s'asseoir à la même table que les détenus".

Plus directement certains groupes de surveillants mettent parfois en cause l'orientation de la politique pénitentiaire actuelle, nous y répondons de façon symptomatique par rapport à la réinsertion :

L'aspect le plus souvent évoqué par le personnel est celui des lieux de garde et de sécurité par rapport à la réinsertion :

Quant aux grades, ils insistent sur l'importance de leur mission :

"Nous avons une mission d'ordre public, certes spécifique, mais avec une responsabilité de sécurité et de maintien de l'ordre, nous sommes les gardiens de la prison".

5. Les missions du Service Public Pénitentiaire

Ce thème a été inégalement traité par les différents groupes : il a été évoqué, dans les réunions de surveillants, alors que l'encadrement, le personnel administratif et socio-éducatif, et surtout le personnel de direction, l'ont traité de manière très complète.

La question la plus fréquemment traitée est celle des deux missions "de base", la garde et la réinsertion et la manière dont ces deux missions se déclinent, se complètent ou s'opposent parfois. La deuxième question très souvent traitée en liaison avec ce thème, est celle du maintien voire du renforcement du service public. Parfois ces réflexions débouchent sur des critiques ou projets concernant l'ensemble de la politique pénitentiaire voire pénale. Enfin, les questions sont soulevées par rapport aux projets d'avenir : programme des "13.000" et harmonisation des politiques pénitentiaires à l'échelle européenne.

Nous examinerons donc successivement les points suivants :

- 1 La double mission du service public pénitentiaire
- 2 L'attachement au service public
- 3 La politique pénitentiaire
- 4 Le programme des "13.000"

5.1. La double mission du service public pénitentiaire

Cette double mission de garde et d'insertion est évoquée par tous les groupes. Mais avant d'aborder le fond de la question, certains groupes ont expliqué le malaise lié à ce qu'ils ont parfois appelé "un vide en matière de doctrine pénitentiaire", ils dressent le constat d'une "définition vague ou floue".

Un groupe de direction explique ainsi :

"Le personnel pénitentiaire a du mal à assimiler les changements de politique pénitentiaire, qui entraînent doute et suspicion systématique par rapport aux décisions prises, d'où perversion du système ..."

"... Par rapport à l'évolution de ces dernières années, il est donné de constater que le personnel n'a pas suivi cette évolution, voire qu'il la refuse. On observe chez lui une certaine nostalgie d'une politique passée, d'un fonctionnement rassurant, qui ne tient pas compte de l'évolution de la population pénale et de ses revendications souvent mal perçues."

Les personnels de direction

Ils insistent sur l'impératif de sensibilisation du personnel, sur la nécessité d'une évolution, en portant notamment l'effort sur les actions de formation pour faire passer le message.

Plus directement certains groupes de surveillants mettent parfois en cause l'orientation de la politique pénitentiaire actuelle, nous y reviendrons. De façon symptomatique certains groupes n'ont pas mentionné la mission de réinsertion :

"La mission du service public pénitentiaire ainsi définie par les lois, les textes, les règlements, doit garantir le bon ordre et la discipline dans les établissements pénitentiaires. Le pouvoir central doit respecter le fondement des lois, sans laxisme ni relâchement." (groupe de surveillants).

L'aspect le plus souvent évoqué par le personnel en tenue est celui de garde et de sécurité ; parfois il exprime même des réserves très nettes par rapport à la réinsertion.

Quant aux gradés, ils insistent sur l'importance de leur mission :

"Nous avons une mission d'ordre public, certes spécifique, mais aussi noble, aussi respectable avec autant de contraintes (travail, nuits et jours fériés) que les services de police".

Le personnel d'encadrement

- manifeste son attachement à la mission de garde et de sécurité ;
- souligne que le maintien de la discipline permet l'application du règlement ;
- se montre très réservé sur la réinsertion sociale, et à ce propos, fait les remarques suivantes :
 - . la notion de réinsertion paraît utopique
 - . elle est faussée par la situation économique
 - . pas de résultats visibles
 - . préfère le terme d'insertion.

L'analyse des actes professionnels quotidiens permet de constater qu'il existe néanmoins une participation - même légère - à la réinsertion.

Dans la majorité des cas, il semble qu'il y ait au contraire une volonté très forte de renforcer l'aspect d'insertion dans le travail du personnel de surveillance :

"Réflexions sur la mission du surveillant actuelle : se résume au gardiennage et à la sécurité.

Volonté : il faut sortir de cette situation et reconquérir notre place.

Souhait : permettre aux agents qui le souhaitent, d'accéder à des postes de responsabilités. Exemple : formation - prévention - réinsertion - comités de probation - obtenir des détachements sans qu'il y ait d'obstacles pour le déroulement de sa carrière. Elargir notre rôle en dehors de la prison par la formation, utiliser la valeur humaine et profiter de l'acquis professionnel.

Le surveillant "garde" des détenus mais le surveillant est prisonnier du système pénitentiaire et de son statut".

Un autre groupe souligne que :

"le surveillant est réduit par suite de manque d'effectifs et de moyens, au gardiennage, mais que les travailleurs sociaux n'ont pas le monopole de la réinsertion ; le surveillant est en contact permanent avec le détenu, c'est souvent avec lui que s'effectuent les échanges du "quotidien" et qu'il est parfois empêché par le manque de temps, d'aller plus loin dans le dialogue."

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle beaucoup de groupes souhaitent la participation des surveillants à la Commission d'Application des Peines avec un vrai statut d'information et de consultation.

Toujours est-il qu'il n'y a pas eu, ni dans les groupes de base, ni dans les travaux régionaux, de propositions concrètes permettant de faire participer de manière évidente le personnel de surveillance aux tâches de réinsertion.

De la part du **personnel administratif et technique**, il y a même eu incompréhension encore plus forte, comme en témoignent ces extraits de rapports :

"La mission de Service Public Pénitentiaire !

Pourquoi abordons-nous ce sujet en dernier ?

Il faut constater que nous, personnel administratif et technique, n'avons guère de remarque à formuler sur ce sujet. Cette mission, de même que la façon dont elle est mise en oeuvre, ne nous a jamais été expliquée.

Il semble au Personnel Administratif qu'il pourrait accomplir sa tâche de même façon dans n'importe quel autre cadre. En ce sens aussi, il ne se sent pas réellement intégré à l'Administration Pénitentiaire qui pourtant n'est pas et ne peut être considérée comme une Administration quelconque.

Il apparaît pourtant que chacun des participants souhaite contribuer à part entière à la réalisation de la mission dévolue à l'Administration Pénitentiaire. Pour ce faire, information, consultation et reconnaissance sont indispensables de la part des autres catégories de personnel.

Le corps du Personnel Technique est chargé des tâches de formation des détenus, entretien des établissements et de la production.

Le rôle initial se trouve actuellement bafoué :

- trop de personnel de surveillance faisant fonction
- augmentation des intervenants extérieurs en formation professionnelle (nombre de personnel de surveillance + intervenants extérieurs supérieur aux postes du personnel technique)."

Pour le **personnel médical**, certaines difficultés spécifiques ont été formulées à plusieurs reprises. Voici à titre d'exemple un extrait d'un rapport.

"Nous sommes en accord avec la notion du service public nous nous heurtons cependant à certaines difficultés :

Nous devons faire respecter le droit du détenu à la santé.

Cette notion n'est pas toujours dans l'esprit du personnel de surveillance. Le droit du détenu à la santé passe également par le secret médical. Nous disons que ce secret n'est pas respecté (présence du surveillant dans la salle de soins. Accès possible aux dossiers des détenus).

En cas de contagion, nous avons un double soucis :

- respecter le secret médical du détenu contagieux
- protéger le surveillant qui risque d'être contaminé et qui a peur.

Nous devons envisager une formation et une information du personnel de surveillance :

- sur les notions d'hygiène indispensables
- sur les maladies contagieuses (dédramatisation)

• sur le secret médical."

Pour le personnel socio-éducatif, le thème des missions est abordé plus longuement, notamment par les personnels des CPAL (cf. partie sur le service public). Voici quelques positions caractéristiques :

"Volonté de faire de l'Administration Pénitentiaire, un pilier important, le plus important de l'appareil justice. Rien ne sert de condamner, si c'est pour condamner au pire: la récidive".

"La création d'un grand service global des personnels socio-éducatif regroupant milieu ouvert et milieu fermé. Ce service interviendrait dès le délit commis jusqu'à la socialisation du délinquant. Il aurait pour mission d'intervenir dès le Présentiel en vue d'une réelle réinsertion rapide. Pour cela, il nous faut les moyens nécessaires (Etude du coût d'un délinquant pris en charge immédiatement en opposition au coût d'un délinquant pris en charge un ou deux ans après, le délit commis : très certainement coût accru par : prisons, récidives, victimes, recherches nationales, ...).

Ce service aurait un rôle d'orientation, de réflexion, de consultation en liaison avec les différentes institutions et en collaboration avec l'Institution Justice".

Quelques groupes de gradés ou mixtes (collège 2) ont réalisé un véritable travail d'analyse de ce que sont ces deux missions et leurs articulations, nous en donnons ci après un extrait :

"Au regard de l'article D. 189 du C.P.P., une double mission est confiée aux fonctionnaires de l'Administration Pénitentiaire :

1° La garde, l'entretien, le maintien à la disposition de la justice, la mise à exécution des décisions judiciaires prononçant une peine privative de liberté ou ordonnant une incarcération provisoire de personnes qui dans les cas déterminés par la loi doivent être placées ou maintenues en détention en vertu ou à la suite d'une décision de justice. En ce qui concerne cette mission nous pensons qu'elle est pleinement remplie et ce, malgré les difficultés rencontrées dans la vie de tous les jours.

Les difficultés sont de tous ordres, surpopulation, accroissement des tâches qui incombent aux personnels de toutes catégories, manque de discipline, individus dont la longueur de l'instruction les font quelquefois passer plus de trois années en Maison d'Arrêt.

La préférence doit être donnée, lorsqu'il en est possible, aux peines de substitution, la durée de l'instruction raccourcie, la discipline réinstaurée au sein des établissements (dans toutes collectivités il est nécessaire d'y avoir une certaine discipline sous peine de voir s'instaurer l'anarchie). La justice, de par le code pénal et le C.P.P., n'impose-t-elle pas une certaine discipline, un code de vie, aux Citoyens que nous sommes ? Dès lors que l'Administration Pénitentiaire tolère un manquement à ce code de vie, comment peut elle ensuite parler de "Reclassement social" !

2° La mission de réinsertion pour laquelle le personnel se sent complètement désarmé.

Le personnel en service depuis une bonne vingtaine d'année et qui compose aujourd'hui celui-ci dans sa grande majorité n'a pas obtenu la formation requise pour ce genre de mission.

Malgré la bonne volonté de ce personnel par son dévouement, son action, sa participation à la mise en place d'activités culturelles, école, travail pénal, il n'en demeure pas moins une certaine carence sur le plan formation et surtout sur le plan matériel. Il faudrait à notre sens abandonner l'expression "Réinsertion" sur le plan purement pénitentiaire au profit de "Pré-réinsertion". Car la réinsertion, s'il en existe une, c'est avant tout à l'extérieur qu'elle doit se faire. Comment obliger un détenu illettré à se rendre à l'école, s'il ne le désire pas ? Comment obliger un détenu à travailler alors que l'établissement pénitentiaire ne couvre en matière de travail pénal que 30 à 40% de la population pénale ?

Il faut que l'Administration Pénitentiaire se donne les moyens de sa politique de réinsertion, notamment par une augmentation substantielle de son budget, de son personnel tant de surveillance que de probation.

Développer les actions de réinsertion à l'extérieur, en suivant le détenu libéré.

Tâche qui incombe aux personnels socio-éducatifs du milieu ouvert. Augmentation en effectif des dits personnels (Assistants sociaux, éducateurs, Agents de Probation).

Développer les actions de prévention dans les quartiers populaires et populeux, source de délinquance et d'alimentation des prisons. Donner au personnel les moyens matériels de mener une bonne politique pénitentiaire, en abandonnant la politique des petits pas et du coup par coup, trop connue jusqu'à présent, politique ayant eue pour effet de distiller des réformes qu'à l'issue de mouvements collectifs qui n'ont fait que ternir un peu plus l'image de marque (déjà bien ternie) de notre Administration, de réduire un peu plus le patrimoine mobilier et immobilier (déjà bien pauvre). Sans compter que la remise en état de celui-ci n'a eu pour effet que de dilapider la maigre augmentation de notre budget.

Ne pas laisser le soin aux seuls "Technocrates bien pensant" de décider de l'application de telle ou telle politique pénitentiaire. Nous sommes à notre avis mieux qualifiés que quiconque pour émettre un avis sur le "Bien-être" à apporter en matière de politique pénitentiaire et de réinsertion. Il y a un énorme fossé entre la "théorie" des technocrates et la "pratique" des hommes de terrain. Nous sommes des fonctionnaires responsables, donnez nous les moyens de vous le prouver !"

Il nous semble enfin qu'au niveau du **personnel d'exécution** cette réflexion sur les missions est rendue difficile par son caractère abstrait alors que le surveillant ou le commis vivent dans un monde de pénurie, de contraintes matérielles, qui rendent la réflexion sur les grands objectifs quelque peu lointaine. Témoin ce rapport d'un groupe de surveillants qui ne parle du service public qu'en référence aux problèmes budgétaires :

"Il est impératif d'augmenter le budget du Ministère de la Justice, de manière à redonner à l'Administration Pénitentiaire les moyens de mener à bien les trois grandes missions qui lui sont confiées et qui sont initialement prévues par les textes.

- a. *Mission de garde : l'encombrement des prisons empêche une bonne exécution des décisions de justice et des règles de fonctionnement sécuritaire.*
- b. *Mission d'entretien : le manque de matériel est vivement ressenti dans tous les domaines. Un effort urgent et massif dans l'accroissement de nos capacités pénitentiaires, doit être fourni.*
- c. *Mission de préparer la réinsertion sociale : il existe à l'heure actuelle, un trop grand nombre de conditions défavorables pour préparer effectivement et efficacement la réinsertion sociale des détenus. Ce problème, soulevé depuis des années par les différentes catégories professionnelles, n'a jamais été pris en considération. Aucune ébauche de solution n'a jamais été esquissée."*

C'est au niveau des réunions de direction que la problématique des missions et des finalités a été la plus approfondie, soit sous forme de texte de réflexion concis, soit sous forme d'interrogations multiples. Voici deux exemples extraits de rapports d'équipes de direction.

"Nécessité de définir une règle générale de fonctionnement du service pénitentiaire, indépendante de toutes tendances politiques en fonction d'un objectif général de la justice.

Fixé sur la base d'une idée de rentabilisation du service public, la finalité de l'Administration Pénitentiaire doit tendre vers l'idéal suivant : zéro évasion, zéro récidive.

Pour ce faire, si la notion de garde est bien définie, la notion de réinsertion est à revoir. Cette dernière tient plus, en effet, de la volonté d'accueil du sortant de prison par la société que de la qualité du travail effectué en prison.

La prison ne peut, effectivement, permettre qu'une préparation à l'insertion ou une orientation.

Ainsi faut-il redéfinir cette autre mission en restant dans les limites du possible, la vanité pénitentiaire dut-elle en souffrir.

Au demeurant, il est indispensable de préciser le rôle de l'A.P. en insistant sur le fait que la garde et l'insertion ne sont pas deux missions opposées, mais une seule mission de "sécurité sociale" dont l'objectif est la protection de la société et du délinquant.

Dans ce schéma la garde est le support matériel de l'insertion, ce qui a pour avantage de rendre le processus cohérent."

"S'interroger sur la question, c'est déjà faire apparaître certains éléments principaux, brièvement résumés ici, au premier niveau. La poser sous cette forme, c'est aussi l'orienter. On peut estimer que c'est la tâche que l'on se donne à soi-même avec le sentiment d'un devoir, au sein d'un grand corps d'état ayant son caractère spécifique, au bénéfice de certains membres de la société.

Quelque soit son rang, sa position dans la hiérarchie, le terme servir peut être la référence du fonctionnaire pénitentiaire. Servir laisse entendre la notion de l'Idéal, de la Foi en l'Homme.

Par suite de l'évolution de cette société, de ses moeurs, ce fonctionnaire s'interroge :

- maintien de l'ordre,
- garde, protection de la société
- sécurité
- éducation
- réinsertion
- motivation
- compétence de l'encadrement
- ses motivations
- sa psychologie
- sa qualité au commandement
- la crise du commandement
- sans oublier la privatisation.

A l'écoute des personnels, et pour des raisons très diverses, on peut affirmer que la majorité de ceux-ci sont très attachés à la notion du service public pénitentiaire."

Parmi les questions posées, il y a celle de l'antinomie apparente entre la garde/exclusion et l'insertion, celle de l'attente de la société par rapport à la prison ("sanction-mise à l'écart ou sanction-amendement"). Des avis comme "en finir avec l'idée réinsertion-rédemption" ou "certains n'ont pas besoin de se réinsérer, l'étant déjà" ou "certains ne sont pas réinsérables". Ces questions interagissent sur le rôle exact de chaque catégorie d'établissement et sur les critères d'affectation dans ces établissements. D'autres, se demandant si ces questions intéressent l'actuel Garde des Sceaux, voudraient dépolitiser le débat sur la politique pénitentiaire et obtenir une véritable stabilité à long terme dans la définition des missions. Pour certains directeurs, cette définition devrait s'élaborer en les y associant de manière très importante.

5.2. L'attachement au service public

Celui-ci s'est exprimé à de multiples reprises aussi bien pour le milieu fermé que pour le milieu ouvert.

"Tout traitement de décisions de justice ne peut relever que du secteur public. En aucun cas, ne serait-ce qu'une parcelle des missions de garde, de réinsertion, de sanction, ne doit être déléguée à une association.

Desaisir l'Administration Pénitentiaire de son rôle, ou d'une partie, présente deux aspects négatifs :

Le traitement d'une privatisation ou d'une réinsertion de la liberté individuelle ne peut céder à une autre institution que celle publique sous peine d'arbitraire. Y aurait-il d'un côté le privé avec des détenus "au degré de dangerosité moindre" et le public chargé de ceux les plus dangereux, les moins réinsérables".

Parfois cet attachement, notamment dans le milieu ouvert (groupe de surveillants), s'affirme de manière très nette :

"Le Comité de Probation, en tant qu'élément du service public ne doit pas se voir dessaisir d'un certain nombre de missions (contrôle judiciaire, enquêtes rapides, mesures de probation) au profit du secteur privé.

Cela se passe bien entendu par la revalorisation et le renforcement des conditions de fonctionnement des Comités :

- moyens en matériels
- moyens en personnel
- moyens financiers.

Le secteur privé doit évoluer en fonction d'un secteur public fort.

Le Comité de Probation a une mission de service public à faire reconnaître, le travailleur social fonctionnant sous mandat judiciaire.

Il faut éviter la prolifération d'officines privées de contrôle judiciaire (enquêtes ...), qui peuvent se développer en l'absence de moyens données aux Comités de Probation".

Certains groupes ont analysé ce que pouvait signifier le mot "public" comme le montre le texte ci-après :

"a - Mission de service public, au nom de et au profit de la société, qui est la garde et la gestion des justifiables incarcérés.

- mission "spécifique" car elle s'exerce dans un lieu fermé non public ;
- mission ingrate, car soumise à des contraintes de sécurité et de contrôle ;
- mission peu valorisante car la prison est un lieu un peu honteux et mal connu
- mission peu responsabilisante car elle est simple application de décisions prises par d'autres (les magistrats) et sous leur contrôle ;
- mission peu claire et mal définie pour les personnels administratifs.

b - Travail au contact d'un public particulier :

- les détenus
- et leur famille.

Travail contraignant et exigeant du fait de la particularité du "public" concerné qui n'a rien à voir avec de simples usagers."

Pour un groupe de personnel administratif, il y avait d'une certaine manière problème du fait de l'absence de relation avec le public. Des propositions ont été émises quant à la concertation avec le JAP et les services préfectoraux.

Pour les CPAL la réflexion sur les missions a été l'occasion de les préciser, mais aussi parfois d'en souligner les ambiguïtés. En voici deux exemples :

"Par rapport aux finalités de la justice pénale, il nous a paru important de souligner l'enjeu du développement du milieu ouvert par rapport à l'évolution de l'institution judiciaire (afin de permettre l'émergence d'une nouvelle politique pénale) par une meilleure utilisation des moyens.

Le développement du milieu fermé n'est pas toujours la réponse la plus satisfaisante aux problèmes de délinquance (l'échec de la prison a été maintes fois dénoncé ... et ce depuis plus d'un siècle !).

Cf. taux de récidives, taux encore important des détentions préventives (42,64%).

Au niveau des moyens la prison coûte cher."

"Le développement du milieu ouvert peut être une solution, une réponse au "tout prison" avec :

- . l'extension des mesures présentencielles.
- . prises en charge immédiate des prévenus dans le cadre du contrôle judiciaire socio-éducatif, de l'enquête rapide et des condamnés dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve ou du TIG à l'audience,
- . promotion du TIG et des peines de substitution,
- . économie du système des peines de substitution.

Le CPAL

- participe à l'application des peines (individualisation),
- participe à l'exécution de peines (SME-LC-TGI-L.51).

Mission de service public confiée au Comité de Probation est de deux ordres :

- judiciaire
- de réinsertion sociale et professionnelle des personnes prises en charge.

Mais moyens insuffisants pour mettre en oeuvre cette mission :

- d'exécution des peines en milieu ouvert
- de prévention de la récidive de la petite délinquance
- d'accompagnement socio-éducatif
- d'expertise auprès des autres services judiciaires (enquêtes, ajournement de peines ...)."

L'es auteurs de la réforme (ou des réformes successives) n'ont pas disposé des moyens à hauteur de leur ambition.

Sentiment de projets contradictoires parfois mis en place par les différents services du milieu ouvert et les services judiciaires.

Exigence d'une organisation rigoureuse et d'un fonctionnement efficace de service pour accomplir de façon crédible la mission (par rapport aux autres services judiciaires, par rapport aux partenaires institutionnels ou associatifs).

Exécution de qualité de la mission en fonction d'objectifs pertinents à court et moyen terme, avec des outils appropriés.

Abandon progressif des notions de "tâches urgentes" et "prises en charge"."

Certaines tâches de cette mission peuvent être confiées aux partenaires associatifs ou institutionnels, mais le Comité de Probation doit en rester le "maître d'oeuvre".

Trop grande dépendance dans laquelle se trouve le Comité par rapport aux administrations ou services tant dans son fonctionnement (Tribunal) que dans l'exécution des missions ou la gestion du personnel (Administration Pénitentiaire), ainsi que les conséquences qui en découlent."

Enfin, en marge de cet effort pour mieux cerner ce qu'est le service public, on trouve des exhortations pour que l'Etat assure ses responsabilités vis à vis des détenus comme à l'égard du personnel.

"Le personnel Pénitentiaire, dans sa grande majorité est pour le service public et donc, contre la privatisation. L'Etat n'a pas à avoir honte de l'Administration Pénitentiaire, et il ne doit pas non plus tenter de se débarrasser de nous.

Le Personnel Pénitentiaire est conscient de remplir une mission - La Mission du Service Public Pénitentiaire - d'une extrême importance, et lorsqu'il parle de sécurité, il le fait toujours à un double niveau. Sécurité pour son Personnel à l'intérieur des établissements mais aussi sécurité pour la société.

Vous et nous pouvons dormir tranquilles, vous et nous voudrions être persuadés que les individus confiés à l'Administration Pénitentiaire payent - c'est un fait - la fameuse dette sociale mais aussi et surtout ressortent aptes à la non récidive. C'est notre mission, c'est votre devoir, c'est notre intérêt à tous.

Le traitement des personnes incarcérées doit être efficace, donnez nous les moyens demandés. Ces moyens sont bien sûr des moyens matériels et financiers, ils sont primordiaux, vous le savez et vous les aurez, mais ils sont aussi au plan des grands principes, ils sont faits de cette chose qui ne coûte rien mais qui est tout. La volonté, votre volonté".

5.3. La politique pénitentiaire

Celle-ci a été abordé de façon très concrète par la plupart des groupes dans son analyse du thème "rapport avec les détenus" (ou avec la population pénale - pour y inclure le milieu ouvert) ; les exemples concernant la classification des détenus, leur affectation, l'unification des règlements relèvent de cette politique pénitentiaire.

"La diversification des établissements pour peines n'est plus du tout adaptée à la réalité de la population pénale actuelle. Il était impératif de préserver de petits établissements ou quartiers à vocation principalement sécuritaires, car maintenant les détenus les plus dangereux à tous points de vue, sont mélangés au reste de la population pénale, et ce sont ceux-là qui sont à l'origine des mutineries, saccages et prises d'otages de cet été et des réactions collectives qui se multiplient. Les agents pris en otage dans ces mutineries vérifient à leurs dépens les conséquences particulièrement néfastes de la fermeture de ces quartiers. Le mélange actuel de ces détenus, au reste de la population pénale, compte tenu de leur nombre croissant, est beaucoup plus explosif qu'avant. Il y a une accumulation trop importante de dangereux en attente de toutes sortes". (groupe d'encadrement)."

Un autre groupe relève que :

"seule une nouvelle politique de sectorisation et de réorganisation des lieux de détention permettrait de dépasser ce qui apparaît comme une des limites de la mission Bonnemaïson."

Globalement l'absence de continuité et le faible intérêt manifestés par les instances gouvernementales à la politique pénitentiaire sont très vivement critiqués ; on propose par exemple l'institution de lois de programmes (à l'instar d'autres administrations) dont l'élaboration serait la véritable compétence de l'Administration Centrale.

On dénonce également la mise en application de "réformettes" conjoncturelles, sans aucune conceptualisation de la peine. A cet égard, la manière dont a été conçu puis mis en oeuvre le programme des "13.000" est très vivement critiqué. Nous y reviendrons ci-après.

Quelques rapports placent enfin cette politique pénitentiaire dans le cadre de l'harmonisation de l'Europe des Douze et se demandent s'il n'y a pas lieu de définir des politiques pénitentiaires dans ce contexte.

5.4. Le programme des "13.000"

Ce programme suscite beaucoup d'incompréhension, le projet est "politique", et malgré les remaniements successifs on estime que la part du secteur privé y est beaucoup trop importante. Les représentants du personnel technique sont les plus inquiets puisque leur fonction est souhaitée à l'extérieur. Tous craignent l'incohérence du fonctionnement de ces nouveaux établissements avec les structures pénitentiaires anciennes et souhaitent l'intégration au sens le plus large du terme, de ces établissements à la "règle commune". Certains gradés et personnels de direction auraient souhaité être associés à la réflexion sur ce programme ; les informations ne descendent en effet jamais jusqu'au niveau des établissements, d'où faux bruits et inquiétude notamment dans les petits établissements vétustes qui sont en principe destinés à être fermés.

TROISIEME PARTIE
INTERPRETATION ET
ANALYSE DE GESTE

Le pré-rapport de consultation a pour objet et pour ambition de faire une synthèse des revendications, demandes et propositions exprimées tout au long des dix semaines de consultation des personnels de l'Administration Pénitentiaire.

Pour le réaliser, nous avons travaillé à partir des rapports des réunions de base, des rapports de synthèse des réunions régionales, mais nous avons aussi à cette occasion rencontré environ 1600 rapporteurs dans ces réunions ainsi que plusieurs centaines d'agents lors des visites que nous avons faites dans les établissements et les CPAL.

En tant que conseil en organisation et en gestion des ressources humaines, nous avons donc souhaité présenter, en troisième partie, une analyse de Geste, sur les problèmes majeurs rencontrés par l'Administration Pénitentiaire et les voies qui peuvent s'ouvrir pour les résoudre durablement.

Cette partie a été volontairement limitée, car l'objet de la mission de Geste n'était en aucun cas un audit de la situation, ni une mission d'organisation.

Aussi des sujets fondamentaux qui auraient relevé d'une telle étude (statut, formation, syndicats...) ne sont pas abordés directement, et cette partie s'articule autour de deux volets majeurs :

- l'analyse de la gravité du problème,
- les marges de manoeuvre.



1. La gravité des problèmes

L'insatisfaction générale est très élevée, le conflit l'a montré, le discours le confirme.

Les problèmes sont profonds et complexes. Ils ne seront résolus qu'à travers une analyse globale et une prise en compte de toutes leurs implications. A titre d'exemple, nous avons esquissé l'analyse de quatre problèmes majeurs, qui nous semblent avoir été déterminants dans la genèse du conflit. Ils se structurent autour :

- du manque de reconnaissance et de considération,
- des sous-effectifs chroniques,
- de la gestion et des moyens,
- de l'absence de projet global et cohérent.

1.1 Le manque de reconnaissance et de considération

1.1.1 Le rejet du métier de surveillant

Un constat s'impose : le surveillant est rejeté dans les niveaux très bas de l'échelle sociale. Aucune compensation salariale, statutaire, corporatiste ne lui permet d'y remédier ; au contraire, un cercle vicieux l'enferme dans un métier qui le déconsidère aux yeux de sa hiérarchie comme de son environnement.

Ce que les surveillants sentent de manière extrêmement forte, c'est l'amenuisement de leur rôle face au développement des autres fonctions dans l'univers pénitentiaire. Des conditions matérielles de travail souvent exécrables, une organisation hiérarchisée et très bureaucratique, un rythme de travail difficile où se succèdent certaines contraintes temporelles très fortes et de longues périodes d'inactivité, conduisent à aggraver les angoisses liées au milieu carcéral : manque d'identité, menaces diffuses, risque de contamination,....

Il importe de prendre en considération au sens plein du terme ce mal être et de bien évaluer la difficulté, d'y remédier.

1.1.2 La marginalisation des autres catégories

La marginalisation des autres catégories (personnel administratif, technique, éducatif parfois) est une autre manifestation d'une construction sociale déficiente. Le rejet parfois très violent de la fonction de l'autre, la méfiance des surveillants par rapport aux socio-éducatifs notamment, avec ce qu'elle implique de tensions, de difficultés dans l'exécution quotidienne des tâches, rend l'univers de travail - déjà hostile - encore plus étouffant, plus compartimenté et donc de plus en plus dépourvu de "sens".

Et de ce fait on risque de perpétuer un système où le tryptique spécialisation / hiérarchisation / bureaucratie crée les conditions d'un blocage de plus en plus permanent : politisation excessive et poids des groupes de pression, résistances passives locales, incapacité à gérer les situations imprévues, difficultés à maintenir l'équilibre entre la population pénale et le personnel de surveillance ...

Rejet des surveillants et marginalisation des autres catégories entraînent un constat d'évidence : la prison n'est pas un lieu valorisé ; y travailler suscite plus la surprise ou le dédain que l'estime. Les surveillants souffrent d'un manque de reconnaissance et de considération sociale. Ils ne sont pas reconnus pour leur métier et leur appartenance à l'Institution, à savoir le Ministère de la Justice.

Sont-ils rémunérés en conséquence, et leur statut juridique leur offre-t-il une compensation à la considération sociale qui leur fait défaut ?

Il y a quelques années, la réponse était probablement affirmative. Aujourd'hui, elle est incertaine, et pour les personnels les plus motivés lors du conflit et de cette consultation elle est certainement négative.

Ainsi, beaucoup d'éléments se conjuguent et se renforcent, pour accréditer l'idée que les personnels de l'Administration Pénitentiaire et notamment les surveillants n'ont guère d'utilité sociale et d'importance aux yeux de leurs dirigeants. Ce corps social se pose tout naturellement la question de son identité et de son avenir.

Cette interrogation frappe toutes les catégories sociales qui composent l'Administration Pénitentiaire. Chacune d'entre elles se sent marginalisée au sein de l'Institution, et développe ses propres revendications catégorielles, comme si elles ne participaient pas toutes ensemble à une même mission.

1.2 Les problèmes d'effectifs : l'enchaînement négatif des facteurs

L'existence de "cercles vicieux", l'effet renforçant la cause, sont à l'origine de dysfonctionnements qui vont en s'amplifiant. Les problèmes d'effectifs s'appuient sur ce type de mécanisme.

Au premier niveau, trois causes sont désignées comme provoquant l'ensemble des perturbations importantes :

- le développement des activités des détenus
- la surpopulation pénale
- le transfert d'effectif de la détention vers les postes fixes et vers les secteurs administratif et technique

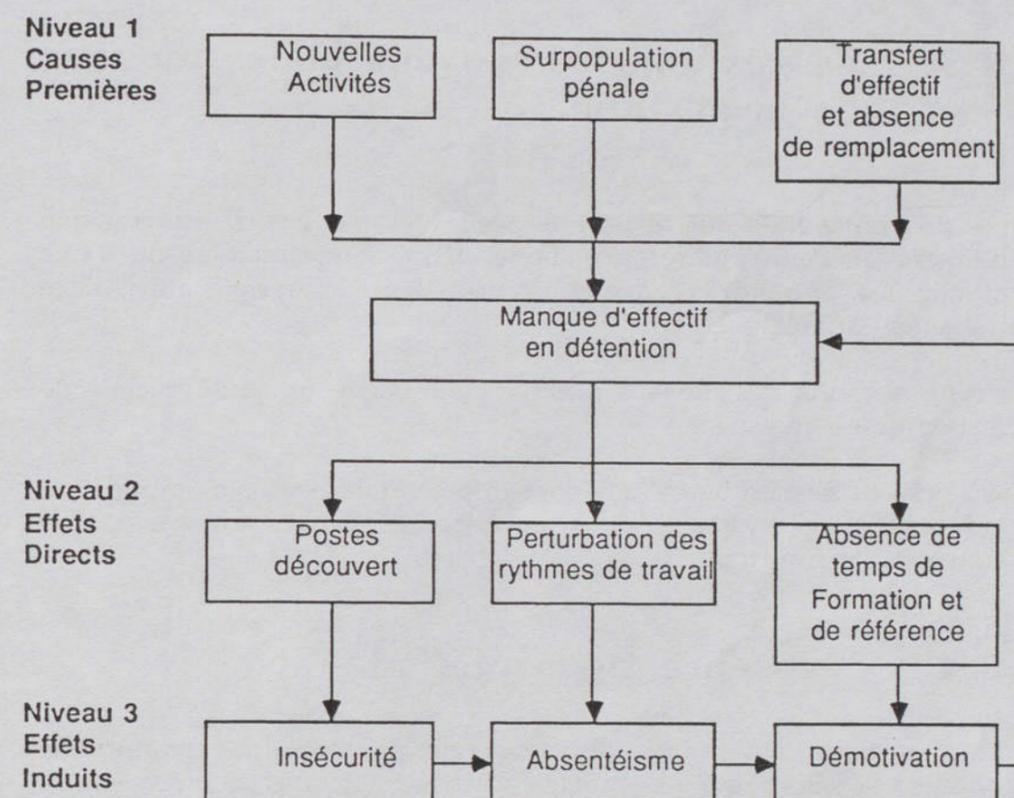
Chacune de ces trois causes premières provoque un manque d'effectif, qui est renforcé par leur convergence et leur simultanéité.

A son tour, le manque d'effectif induit trois effets directs, générateurs d'effets secondaires :

- des postes découverts qui génèrent l'insécurité
- la perturbation des rythmes de travail, qui est source d'absentéisme
- l'impossibilité d'avoir du temps pour la réflexion et pour la formation, ce qui concourt à un sentiment d'impuissance et de démotivation.

Insécurité, absentéisme et démotivation, viennent en retour agir en renforçant le manque d'effectif. Ainsi, les établissements vivent une spirale qui tend à dégrader de façon permanente leur situation.

C'est donc l'ensemble de l'organisation du travail et de la gestion du personnel qui doivent être améliorées. Une nouvelle logique, par exemple, d'ajustement des effectifs aux besoins, moins bureaucratique et réglementaire, pourrait être développée. Elle reposerait plus sur la responsabilité du chef d'établissement et de son équipe et moins sur le respect des règles administratives.



1.3 La gestion des moyens et les moyens de la gestion

La question immédiate qui se pose est celle des moyens. Il est vrai que l'Administration Pénitentiaire en manque et que d'une manière ou d'une autre, elle les obtiendra car elle occupe dans la société une place culturellement stratégique.

Mais cette question des moyens masque celle beaucoup plus cruciale de l'utilisation de ces moyens.

Les systèmes de gestion budgétaire sont trop centralisés et, par conséquent, peu adaptatifs. Les systèmes de gestion des ressources humaines sont archaïques, voire inexistantes.

1.4. L'absence de projet global

L'Administration Pénitentiaire est ressentie par certains comme une "institution à la dérive" qui a davantage cherché à colmater les brèches, qu'à définir une politique de traitement de la délinquance et de la criminalité.

L'A.P. a certes évolué, mais elle a également provoqué en interne un certain nombre de profondes ruptures culturelles, entre les métiers, entre les jeunes et les anciens.

Absence de projet, et ruptures culturelles apparaissent comme les deux composantes, qui suscitent le sentiment d'une absence d'identité institutionnelle et donc de projet global perceptible par les agents de l'Administration Pénitentiaire comme par les partenaires extérieurs.

Ainsi, l'absence d'une référence commune marque en profondeur le fonctionnement de l'Administration Pénitentiaire et ses tentatives d'évolution.

2. Les marges de manoeuvre

L'importance et la gravité des problèmes n'excluent pas des possibilités d'actions immédiates et l'existence de marges de manoeuvre qui ouvrent autant de possibilités pour engager l'Administration Pénitentiaire dans la voie de la modernisation. Mais il faut agir vite en s'appuyant sur les ressources existantes. En effet, au stade où elle se trouve, l'Administration Pénitentiaire ne peut s'offrir le luxe d'avoir des croyances déçues. Elle doit mobiliser l'ensemble de son personnel et répondre aux désirs de changement exprimés par la consultation.

Pour oeuvrer dans ce sens l'AP peut compter sur ses forces internes qui sont l'attachement au Service Public, la conscience professionnelle de ses agents, et leur connaissance pratique des relations humaines.

Nous donnons ci-après quatre marges de manoeuvre qui devraient pouvoir améliorer la situation dans un délai assez rapide :

- la résolution locale des problèmes locaux,
- l'amélioration de la communication interne,
- la déconcentration des moyens,
- la mobilisation des personnels à partir de démarches ascendantes.

Toutefois, engager l'AP dans ces différentes voies ne pourra se faire que s'il existe en premier lieu une marge de manoeuvre financière pour mener les réformes de fond, mais également pour satisfaire certaines revendications salariales, doter les établissements des effectifs qui leurs sont nécessaires et leur accorder les moyens matériels correspondants à leurs impératifs de sécurité et à leurs missions.

2.1. La résolution locale des problèmes locaux.

De nombreux problèmes et propositions contenus dans les rapports d'établissements relèvent de décisions qui pourraient être prises et mises en œuvre au niveau des établissements.

La résolution des problèmes suppose la volonté de résoudre, qui ne peut exister sans le sentiment de pouvoir résoudre. ce pouvoir est subordonné à la prise d'initiative et des représentations complètes des problèmes.

2.1.1 Faciliter la prise d'initiative

La prise d'initiative à tous les niveaux hiérarchiques peut s'établir sous condition de clarification du règlement intérieur (personnels et détenus) et sous réserve d'un minimum de confiance retrouvée entre tous les acteurs du même établissement.

Cette confiance ne peut advenir sans une profonde évolution, qui concerne en premier lieu les responsables d'établissement. Certains d'entre eux ont su créer un climat favorable, fondé notamment sur un dialogue entre les différentes catégories, leur permettant de mieux travailler en commun, et de ne plus se positionner soit dans une attitude d'hostilité, soit dans une attitude de soumission par rapport aux autres catégories. Cette évolution du responsable d'établissement doit être facilitée et généralisée.

2.1.2 Permettre des représentations suffisamment complètes et logiques des problèmes.

Malgré le handicap du cloisonnement de l'organisation, les représentations individuelles peuvent facilement s'élargir et aboutir à des représentations plus collectives des problèmes rencontrés.

La consultation a permis de révéler tout un matériel très concret qui ne demande qu'à être synthétisé au niveau de l'établissement, puis communiqué à l'ensemble des agents pour qu'effectivement une grande majorité des acteurs voient les choses de manière plus globale et cohérente, et puisse oeuvrer dans le même sens.

Cette synthèse d'établissement, déjà réalisée dans quelques uns d'entre eux, pourrait s'organiser facilement à partir des réunions des rapporteurs.

2.2 Le développement de la communication

2.2.1 La communication interne et la concertation

Les fonctionnaires de l'Administration Pénitentiaire sont demandeurs d'une plus grande transparence dans la diffusion de l'information et d'un développement des processus de concertation et de participation. Ceci est positif et doit être exploité pour :

- expliquer les orientations prises par l'Administration Pénitentiaire
- mobiliser les compétences et les savoir-faire
- donner un "sens" au travail et une place à chacun dans l'Institution pénitentiaire.

L'accueil favorable qui a été fait à la Mission est la preuve qu'une telle évolution est possible.

Des structures consultatives et participatives viendraient poursuivre la consultation et permettraient d'approfondir les problèmes et propositions qu'elle a permis d'élaborer. Elles pourraient étudier en premier lieu des domaines très concrets comme celui des conditions de travail. Elles seraient dans ce cadre, l'expression d'une volonté de la Direction de pérenniser l'amorce de communication effectuée dans le cadre de la Mission. Elles seront en fait une forme de reconnaissance de la parole du personnel.

2.2.2 La communication externe

L'amélioration de la communication externe, c'est-à-dire de l'image que l'A.P. donne à son environnement, constitue une entreprise plus délicate. Des marges de manoeuvre existent néanmoins et leur exploitation contribuera à restituer la confiance du personnel dans son institution.

2.3 La déconcentration

Elle n'est faite que très faiblement et par rapport à d'autres Administrations, l'Administration Penitentiaire accuse un très grand retard en matière d'autonomie de gestion du personnel et de gestion budgétaire. Certes on ne peut pas transgresser les règles de la fonction publique, mais l'interprétation libérale des textes offre une marge de liberté non négligeable.

2.4. Une démarche ascendante

L'autonomie induite par davantage de déconcentration doit s'accompagner d'"une prise en charge de son destin". Cette prise en charge se réalise par l'élaboration de projet d'Etablissement, acte significatif d'une volonté de fonctionnement dans lequel les acteurs ne se contentent plus d'attitudes passive. Ce changement culturel profond se réalise avec méthode.

Il n'aura de sens que s'il est dès le départ construit avec le personnel, par lui, avec lui et pour lui. Il ne s'agit pas de reconstruire un schéma abstrait du monde pénitentiaire mais de définir concrètement :

- les missions de l'Etablissement
- les règlements intérieurs
- les structures participatives
- les projets d'installations et d'équipements
- les unités de travail et de vie des agents
- les conditions d'hygiène et de sécurité et d'ergonomie
- les besoins de formation et d'ajustement des compétences...
- ...

En résumé, il s'agit de créer
un véritable cahier des charges sociales et organisationnelles
pour une administration pénitentiaire modernisée.

