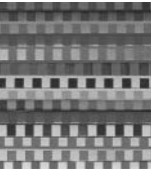


# Table des matières

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	9
Première partie	
<b>La prise en charge des personnes placées sous main de justice</b> .....	11
Évolution quantitative de la prise en charge en détention et en milieu ouvert .....	13
La population détenue .....	14
La population prise en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation en milieu ouvert .....	21
La gestion de la détention .....	24
L'affectation et l'orientation des détenus .....	24
La capacité des établissements pénitentiaires .....	26
Les événements individuels et collectifs .....	27
Les requêtes .....	30
Les recours .....	31
Le régime disciplinaire des détenus .....	33
Les transfèrements et les extraditions .....	34
L'exécution des peines privatives de liberté .....	35
Le projet d'exécution de peine (PEP) .....	35
Les permissions de sortir .....	36
Les réductions de peine .....	37
L'aménagement des peines privatives de liberté .....	39
La libération conditionnelle .....	39
Les placements à l'extérieur .....	40
La semi-liberté .....	42
Le placement sous surveillance électronique .....	44
L'exécution des peines en milieu ouvert .....	47
Le travail d'intérêt général .....	47
Le sursis avec mise à l'épreuve .....	49
Les mesures présentencielles .....	51
Les actions d'insertion .....	53
L'enseignement en prison .....	53
La formation professionnelle et l'accès à l'emploi .....	58
Le travail des détenus .....	59
La politique de la Ville .....	65
Les activités sportives .....	66



Les activités culturelles	68
Le partenariat associatif	69
Les actions culturelles	74
Le maintien des liens familiaux	74
Les unités de vie familiale (UVF)	77
La prise en charge des personnes âgées incarcérées	78
La prise en charge des mineurs détenus	79
La prise en charge des auteurs d'infractions à caractère sexuel	83
Les actions de santé	85
L'accès aux soins somatiques	85
L'accès aux soins psychiatriques	86
L'hygiène et l'éducation pour la santé	88
La lutte contre les toxicomanies et les dépendances	90

## Deuxième partie

### **Les personnels de l'administration pénitentiaire** . . . 95

Les effectifs et les créations d'emplois	97
Les créations d'emplois	98
Les recrutements	99

Les statuts et les régimes indemnitaires	101
Les statuts	101
La nouvelle bonification indiciaire	104
Les régimes indemnitaires	104
Les récompenses et les procédures disciplinaires	105
Le précontentieux des personnels pénitentiaires	107

Les relations sociales	109
La mise en œuvre de l'aménagement et la réduction du temps de travail au sein de l'administration pénitentiaire	109
Les élections professionnelles	111
L'exercice des droits syndicaux	112
L'activité des comités techniques paritaires	113
Le protocole d'accord du 18 octobre 2000	113

### La gestion personnalisée des cadres de l'administration pénitentiaire : une démarche pour mieux s'inscrire dans le futur en matière de gestion des ressources humaines . . . . . 115

Une évaluation des personnes et des services basée sur la contractualisation d'objectifs	117
La conduite et l'accompagnement de la démarche	117
La mise en place des contrats d'objectifs à l'échelon régional et local	117

La prévention des risques professionnels et l'action sociale . . . 118	
La prévention des risques professionnels	118
L'action sociale	120

L'observatoire du climat social	121
La formation du personnel	122
Les formations dispensées à l'ENAP	123
Le dispositif déconcentré de la formation	126

## Troisième partie

### **L'organisation, la logistique et l'évaluation** . . . . . 131

L'équipement	133
Situation actuelle du parc immobilier	133
La création d'un établissement public de construction du ministère de la Justice	134
Le programme de construction de six établissements pénitentiaires	135
Les centres pour peines aménagées (CPA)	135
Le programme de rénovation des cinq grands établissements	137
Le programme de rénovation des autres établissements	140
Le schéma national d'hospitalisation	141
Le programme d'équipement	142
La nouvelle carte pénitentiaire	143
La sécurité dans les établissements pénitentiaires	143

Le fonctionnement des services déconcentrés	145
L'informatique	145
La gestion des établissements pénitentiaires à gestion mixte	146
L'exécution du budget	149

Le coût des frais de siège des directions régionales	154
--	-----

L'évaluation et le contrôle de gestion	155
Les audits et évaluations	155
Les démarches « qualité »	155
La démarche HACCP	156

L'inspection des services pénitentiaires	160
--	-----

## Quatrième partie

### **La communication, l'information et les relations internationales** . . . . . 165

La politique d'information en direction du grand public	166
Les relations avec les médias	166
Internet	167
Le musée national des Prisons	167
Les événements	168
Le recrutement	168
Les personnes placées sous main de justice	169

La communication interne	169
L'animation du réseau territorial	170
Les périodiques internes	170
Le développement de l'intranet	170
Le service de documentation et la photothèque	170
Les relations internationales	171
Les déplacements à l'étranger	172
L'accueil de délégations étrangères	173

## **ANNEXES** ..... 175

### **Annexes de la première partie** ..... 177

1 – Carte des établissements pénitentiaires	179
2 – Carte des services d'insertion et de probation	180
3 – Statistiques générales	181
4 – Analyse des dossiers nationaux d'orientation par quantum de peine	210
5 – Évolution des dossiers nationaux d'orientation par région pénitentiaire	211
6 – Variation de la capacité théorique en 2001	212
7 – Capacité théorique en 2001	213
8 – Événements collectifs	214
9 – Suicides	215
10 – Évasions et tentatives d'évasion	216
11 – Requêtes des détenus	218
12 – Recours administratifs	219
13 – Fautes et sanctions disciplinaires	220
14 – Transferts internationaux	225
15 – Extradés remis par le gouvernement français à des pays étrangers entre 1995 et 2001	228
16 – L'enseignement en milieu carcéral	229
17 – Le travail	232

### **Annexes de la deuxième partie** ..... 235

1 – Effectifs budgétaires et réels par corps et par grade au 31/12/2001	237
---	-----

2 – Les recrutements 2001	238
3 – Les agents de justice en 2001	239
4 – La gestion des personnels	240
5 – Les sanctions disciplinaires en 2000 et 2001	243
6 – Les textes réglementaires et les circulaires pénitentiaires parus au cours de l'année 2001	245

### **Annexes de la troisième partie** ..... 251

1 – La loi de finances initiale 2001	253
2 – Commissions de surveillance	257
3 – Les principales recommandations du rapport Chauvet sur la sécurité des établissements pénitentiaires et des personnels	259
4 – Le contentieux du fonctionnement des services	261

# *Avant-propos*

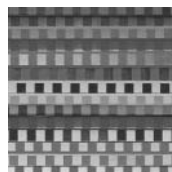
En 2001, l'activité de l'administration pénitentiaire s'est poursuivie autour de quatre axes majeurs : l'amélioration des conditions matérielles de vie en détention ; la diversification des modalités d'exécution de peine ; l'amélioration des conditions de prise en charge des personnes placées sous main de justice ; la professionnalisation des métiers pénitentiaires.

Un programme de construction et de rénovation des structures d'un montant de 152 millions d'euros d'autorisation de programme pour 2001 est entré dans une phase de mise en œuvre active. Outre le plan de rénovation des cinq gros établissements (Fleury-Mérogis, Fresnes, les Baumettes, la maison d'arrêt de Loos et celle de la Santé), la construction de six nouveaux établissements se poursuit avec livraison de deux établissements dès 2003. Ont également démarré les travaux concernant la construction de centres pour peines aménagés.

Le renouvellement des marchés de gestion déléguée a été mené jusqu'à son terme. L'ensemble des prestations concernant le fonctionnement courant des établissements, la restauration, l'hôtellerie, la cantine, la maintenance, le nettoyage, le travail des détenus et la formation professionnelle de ces derniers sont assurées dans le cadre de contrats multiservices de fonctionnement pour vingt et un établissements. La prise en charge sanitaire des détenus est désormais exclue de ces contrats et prise en charge par le service public hospitalier.

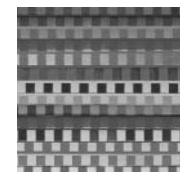
La transformation de l'École nationale d'administration pénitentiaire en établissement public administratif a eu lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2001. Elle permet à cet établissement de formation de disposer de la reconnaissance et de l'autonomie nécessaires à une adaptation constante de sa pédagogie aux évolutions des métiers pénitentiaires ainsi qu'à une gestion efficace. Ce renforcement de la structure de formation des personnels pénitentiaires doit l'aider à faire face aux importants besoins de formation qui vont suivre les forts recrutements de ces prochaines années.

Enfin, à la suite des conclusions du rapport de la mission sur la sécurité des établissements pénitentiaires remis le 18 octobre 2001, l'administration pénitentiaire s'est engagée dans un programme de renforcement des dispositifs de sécurité de ses établissements pénitentiaires.



Première partie

*La prise en charge  
des personnes placées  
sous main de justice*



## *Évolution quantitative de la prise en charge en détention et en milieu ouvert*

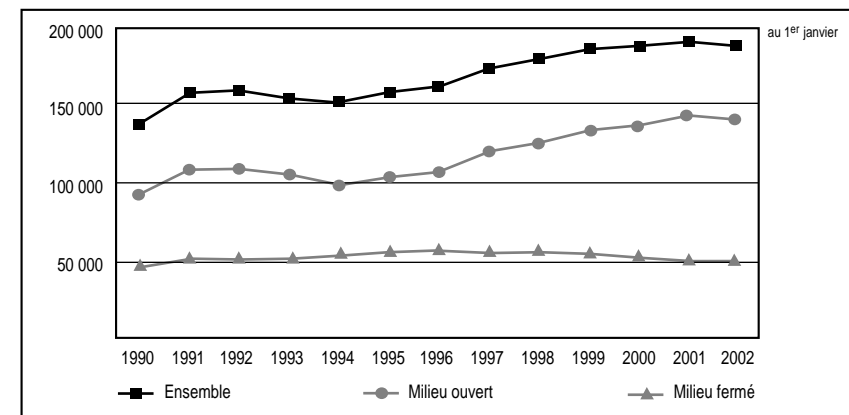
Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, près de 190 000 personnes sont sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire. 75 % le sont au titre d'une mesure ou d'une sanction suivie en milieu ouvert, 25 % sont incarcérées.

Le milieu ouvert et le milieu fermé ont connu ces dix dernières années des évolutions opposées :

- depuis 1990, la population prise en charge en milieu ouvert n'a cessé d'augmenter ; la politique de développement des alternatives à l'incarcération semble être à l'origine de cette forte progression ;
- en revanche, après une période d'augmentation, la population détenue a connu une baisse significative de 1996 à 2001.

L'année 2001 a enregistré des mouvements particuliers : pour la première fois, depuis huit ans, le nombre de personnes suivies en milieu ouvert a marqué un certain recul ; pour la première fois depuis 1996, le nombre de personnes suivies en milieu fermé a enregistré une augmentation, cette dernière étant significative sur le dernier trimestre.

### **Évolution des personnes prises en charge par l'administration pénitentiaire depuis 1990**



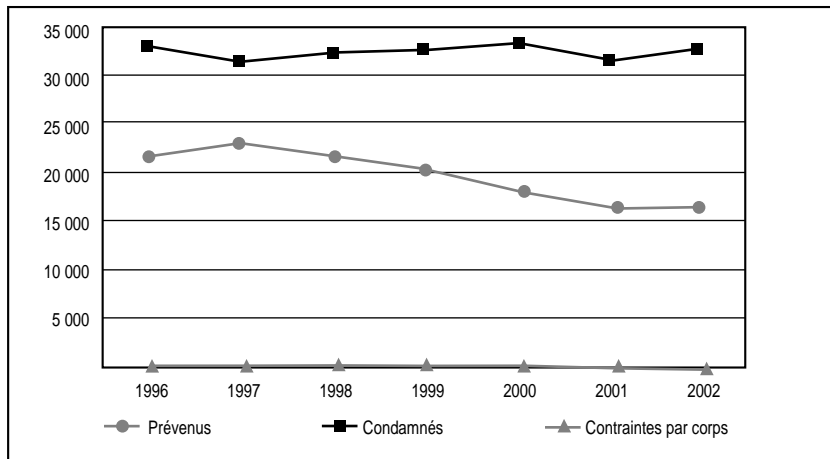
## La population détenue

### Évolution de la population détenue en métropole et outre-mer depuis 1996

Le nombre total de détenus s'élève à 48 594 au 1<sup>er</sup> janvier 2002 en métropole et outre-mer. Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2001 et le 1<sup>er</sup> janvier 2002, la population détenue a crû de 1,6 %. Cette augmentation a touché la population incarcérée en métropole (+ 1,6 %) mais aussi celle incarcérée en outre-mer (+ 1,7 %).

L'augmentation observée au cours de cette année n'a pas touché uniformément la population détenue.

### Évolution de la population détenue selon la catégorie pénale depuis 1996

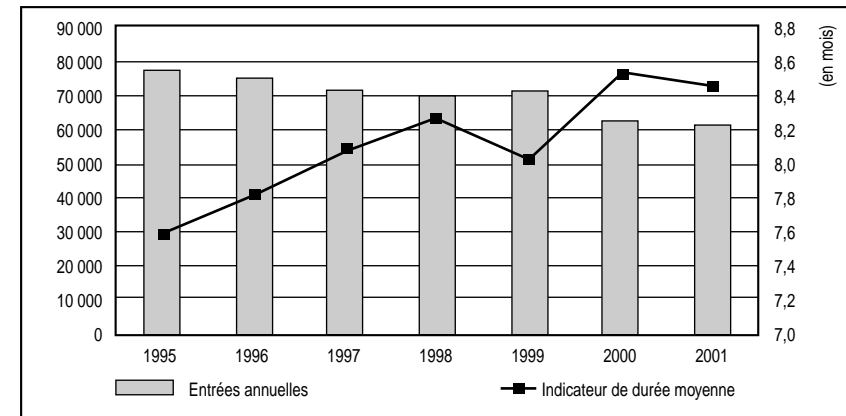


Alors que le nombre de prévenus baissait régulièrement depuis 1996, le nombre enregistré au 1<sup>er</sup> janvier 2002 est similaire à celui enregistré au 1<sup>er</sup> janvier 2001 (respectivement 16 124 et 16 107).

Parallèlement, alors que le nombre de condamnés marquait, derrière des mouvements irréguliers, un certain recul depuis 1996 (- 2 % entre 1996 et 2001), entre le 1<sup>er</sup> janvier 2001 et le 1<sup>er</sup> janvier 2002, le nombre de condamnés a augmenté de 2,3 %.

Deux facteurs contribuent à l'évolution de la population détenue : l'évolution des entrées en détention et celle des durées moyennes de détention.

### Évolution du nombre d'entrées en détention et de l'indicateur de durée moyenne de détention (en mois) depuis 1995



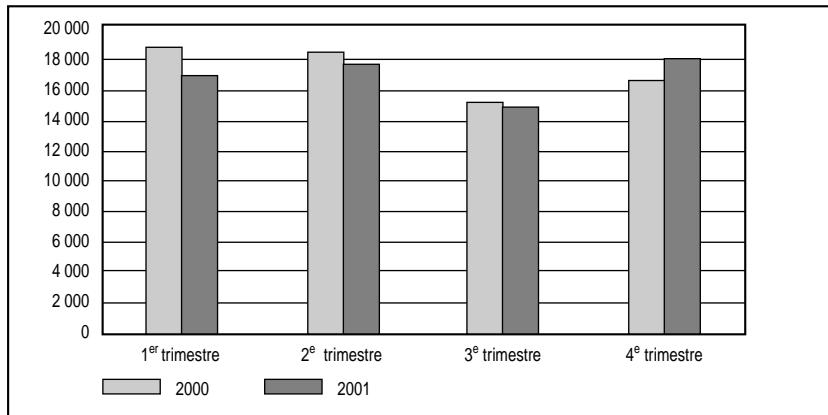
La baisse du nombre de personnes détenues, observée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996, est liée à une baisse du nombre des entrées en détention qui est à mettre en parallèle, pour partie, avec le développement des peines alternatives à l'incarcération. La baisse plus marquée, observée depuis 2000, semble liée à l'impact de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

En 2001, la baisse du nombre des entrées en détention s'est globalement prolongée : - 2,1 % (67 308 en 2001 contre 68 765 en 2000).

Toutefois, cette baisse globale cache d'importantes disparités. En effet, le mouvement de baisse important au premier trimestre (- 9,5 % par rapport au 1<sup>er</sup> trimestre 2000) et au second trimestre 2001 (- 5,1 %) s'est ralenti au troisième trimestre (- 1 %) et s'est même inversé au quatrième trimestre 2001 puisque l'on a enregistré plus d'incarcérations qu'en 2000 (+ 8,5 %).

En outre, il est important de souligner que l'augmentation, observée au cours du dernier trimestre de l'année 2001 s'explique principalement par une augmentation des incarcérations dans le cadre d'une comparution immédiate (+ 30 %).

### Comparaison des entrées en détention en 2000 et 2001 selon le trimestre



Parallèlement, on observe une certaine diminution de l'indicateur de la durée de détention : cet indicateur s'établit en 2001 à 8,6 mois contre 8,7 mois en 2000. Il reste toutefois plus élevé que celui observé en 1995 (7,6 mois) ou en 1980 (4,6 mois).

Ainsi, l'augmentation du nombre de détenus observée entre le 1<sup>er</sup> janvier 2001 et le 1<sup>er</sup> janvier 2002 est principalement due à celle des incarcérations au titre d'une comparution immédiate enregistrée au cours du quatrième trimestre 2001.

Les changements constatés ont eu un impact sur les conditions de prise en charge, notamment sur le taux d'occupation (ou densité de population carcérale) des établissements et se sont accompagnés d'une modification du profil des populations prises en charge.

### Évolution de population et densité de population carcérale

On compte 186 établissements au 1<sup>er</sup> janvier 2002, qui totalisent un nombre de places opérationnelles de détention de 48 021.

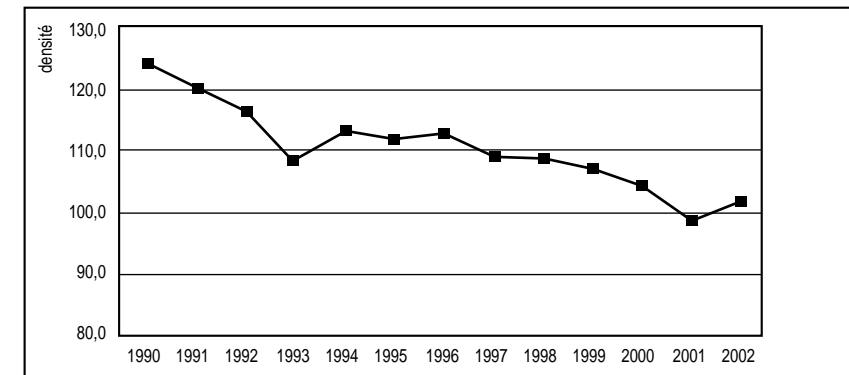
Le rapport entre le nombre de détenus et le nombre de places opérationnelles (densité de population carcérale) est, au total, de 101,2 détenus pour 100 places au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Il a légèrement augmenté par rapport au 1<sup>er</sup> janvier 2001 (98,4 %).

La densité carcérale varie considérablement selon le régime de détention de l'établissement.

Elle atteint notamment 110 % en maisons et quartiers de maison d'arrêt. 36 maisons ou quartiers de maison d'arrêt ont une densité supérieure à 150 %.

Les condamnés sont détenus dans les 55 établissements pour peines :  
 – **23 centres de détention nationaux et régionaux** (accueillant les condamnés considérés comme présentant les perspectives de réinsertion les meilleures). Dans les centres de détention, la densité de population carcérale est de 85 % ;  
 – **6 maisons centrales**. Dans les maisons centrales, la densité de population carcérale s'établit à 92 % ;  
 – **26 centres pénitentiaires** (établissements mixtes comprenant deux types de régime pénitentiaire, par exemple un centre de détention et une maison d'arrêt).

### Évolution de la densité carcérale (nombre de détenus pour 100 places opérationnelles) depuis 1990



Malgré l'augmentation enregistrée en 2001, d'une manière générale, depuis 1990, la densité de population carcérale a fortement diminué : elle était de 124 % au 1<sup>er</sup> janvier 1990, 112 % au 1<sup>er</sup> janvier 1995, 105 % au 1<sup>er</sup> janvier 2000, 98 % au 1<sup>er</sup> janvier 2001.

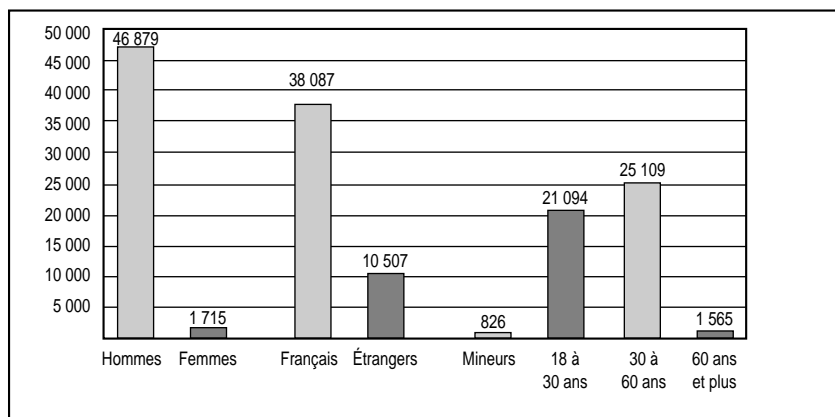
Cette baisse s'explique par la création de nouvelles places de détention. Ainsi, 48 021 places de détention étaient en service au 1<sup>er</sup> janvier 2002 contre 34 184 au 1<sup>er</sup> janvier 1988. Depuis 1996, la baisse de la densité carcérale s'est accentuée du fait de la diminution du nombre de détenus.



## Caractéristiques socio-démographiques et pénales de la population détenue en métropole et outre-mer au 1<sup>er</sup> janvier 2002

### Caractéristiques socio-démographiques

#### Principales caractéristiques socio-démographiques de la population détenue au 1<sup>er</sup> janvier 2002



La population détenue est essentiellement masculine (96,4 % d'hommes) et française (78,4 %).

Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, 1 715 femmes étaient détenues contre 1 738 au 1<sup>er</sup> janvier 2001, soit une baisse de 1,3 %. Avec un taux de féminité de 3,5 %, on retrouve le niveau observé avant 1985.

Parallèlement, le nombre d'étrangers s'établit à 10 507 au 1<sup>er</sup> janvier 2002 (contre 10 234 au 1<sup>er</sup> janvier 2001, soit une hausse de 2,7 %). C'est la première fois depuis 1994 que le nombre d'étrangers enregistre une augmentation. Toutefois, nonobstant cette légère reprise, la proportion d'étrangers au 1<sup>er</sup> janvier 2002 (21,6 %) est bien moindre que celle observée au début des années 1990 où les étrangers représentaient 30 % de la population détenue.

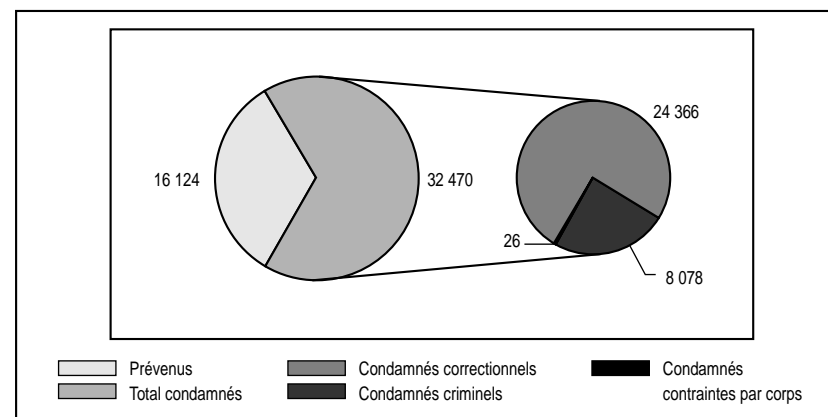
La population carcérale tend à vieillir. L'âge moyen des personnes détenues au 1<sup>er</sup> janvier 2002 est de 34,2 ans. Depuis 1990, le nombre de détenus âgés de 40 ans ou plus a augmenté de 73 % alors que celui des 18-30 ans a baissé de 14 %.

Le nombre de mineurs s'établit à 826 à cette date ; il a augmenté de 34 % en un an (hausse de 47 % depuis 1996). Ils représentent 1,7 % des détenus. Cette augmentation est liée à un accroissement du nombre des incarcérations au cours du quatrième trimestre 2001 (+ 12 % par rapport au quatrième trimestre 2000) alors qu'au cours des trois premiers trimestres 2001 une baisse de 25 % des incarcérations de mineurs avait été enregistrée par rapport à 2000.

La population détenue a un niveau d'instruction faible : près de la moitié des détenus (41 %) a un niveau d'instruction primaire, 5 201 détenus (soit 10,7 %) se déclarent illettrés.

### Caractéristiques pénales

#### Principales données pénales de la population détenue au 1<sup>er</sup> janvier 2002

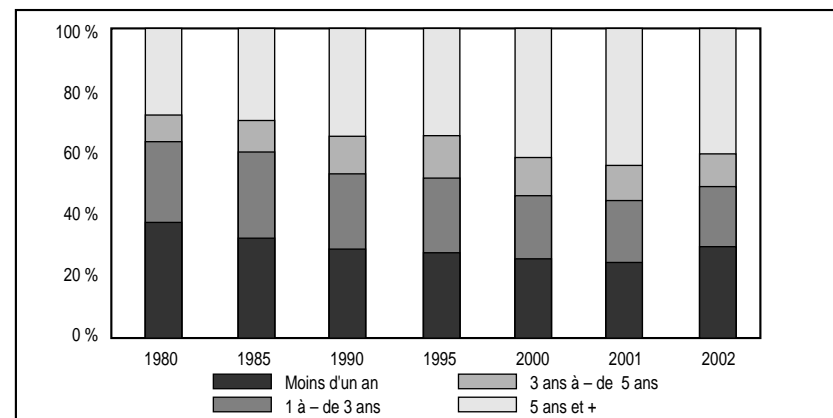


Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, le taux de prévenus, c'est-à-dire les détenus en attente de jugement définitif, en appel ou en pourvoi, s'établit à 33,2 % (33,7 % au 1<sup>er</sup> janvier 2001).

Ce taux a fortement baissé par rapport à celui observé dans les années 1990 où il oscillait autour des 40 %, mais surtout comparé au taux de 50 % enregistré dans les années 1980.

Les condamnés forment 66,8 % de la population détenue en France au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Les trois quarts d'entre eux sont des condamnés correctionnels ; les condamnés à une contrainte par corps représentent 0,1 % des condamnés.

### Évolution de la structure par quantum des condamnés (en %)



La structure par quantum s'est modifiée entre le 1<sup>er</sup> janvier 2001 et le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Le nombre de condamnés à une peine supérieure à 5 ans a diminué de 7 %, les condamnés à une peine inférieure à 5 ans ont augmenté de 10 %. Cette dernière augmentation a été particulièrement forte parmi les condamnés à une peine inférieure à un an (+ 21 %). Cette hausse explique près de 90 % de la hausse totale des condamnés à une peine de moins de 5 ans.

Elle est à mettre en parallèle avec l'accroissement des incarcérations dans le cadre d'une comparution immédiate enregistrée au cours du dernier trimestre 2001, et elle permet aussi de saisir la baisse relative de l'indicateur de durée moyenne de détention.

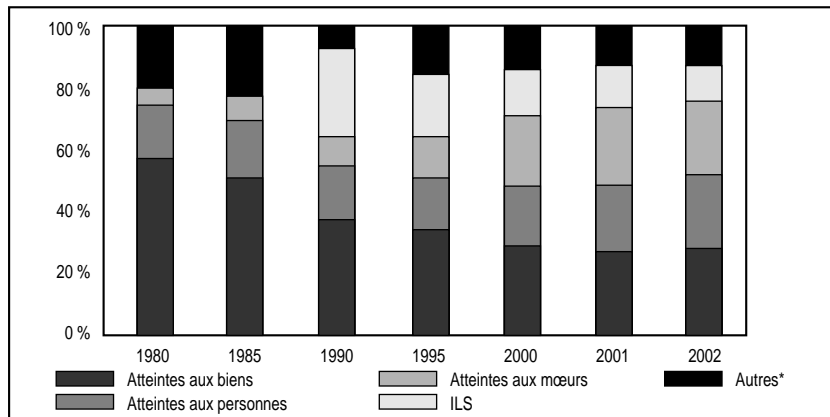
Ces mouvements contrastés ont un impact en terme de structure : au 1<sup>er</sup> janvier 2002, 29 % des condamnés exécutent une peine inférieure à moins d'un an contre 25 % au 1<sup>er</sup> janvier 2001, 42 % une peine supérieure à 5 ans et plus, contre 45 % au 1<sup>er</sup> janvier 2001.

Toutefois, si la part des condamnés à une peine inférieure à un an a crû et celle des condamnés à une peine supérieure à 5 ans diminué entre les 1<sup>ers</sup> janvier 2001 et 2002, on ne retrouve pas les proportions observées au début des années quatre-vingt où ils représentaient respectivement 37 % et 28 % des condamnés.

Enfin, parmi les 13 244 condamnés à une peine de 5 ans ou plus, 59 % exécutent une peine supérieure à 10 ans (soit 7 666 condamnés à 10 ans et plus). Cette proportion était de 55 % au 1<sup>er</sup> janvier 2001.

Le nombre de condamnés à une réclusion à perpétuité s'établit à 578 (soit 1,8 % des condamnés).

### Évolution de la structure par infraction des condamnés (%)



\* Avant 1988, les ILS (infractions à la législation sur les stupéfiants) sont comptabilisés dans la catégorie « Autres ».

Les changements de structure par quantum rendent compte de certaines évolutions au niveau des infractions sanctionnées.

Depuis 1990, la proportion de condamnés pour atteinte aux personnes a presque doublé (passant de 27 % à 47 %), notamment les viols et attentats à la pudeur (+ 15 points, passant de 9 % en 1990 à 24 % en 2002).

Le viol et les agressions sexuelles sont désormais la première cause d'incarcération des condamnés (24 %) avant l'infraction sur les stupéfiants (12 %) et le vol qualifié (12 %). En revanche, le nombre de condamnés pour vol simple ne cesse de diminuer depuis 1990 ; il représente 11,5 % des condamnés au 1<sup>er</sup> janvier 2002 (22 % au 1<sup>er</sup> janvier 1990).

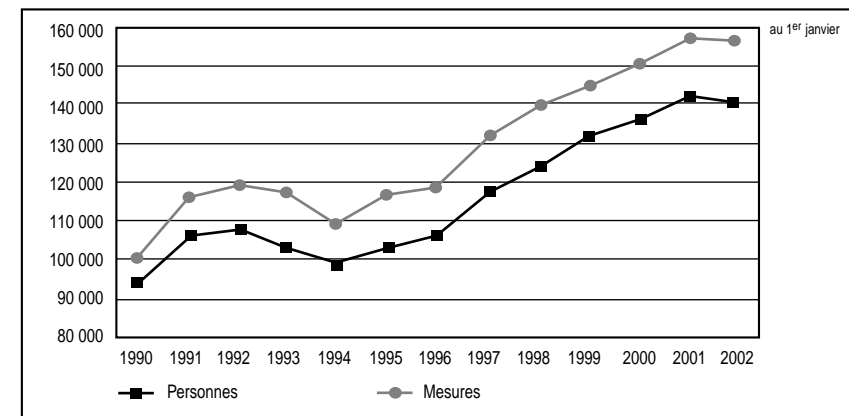
Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2001 et le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les mouvements observés se singularisent : pour la première fois depuis dix ans, la part des condamnés pour atteinte aux biens a augmenté (+ 1,4 point passant de 27,2 % à 28,6 %), la part des condamnés pour atteinte aux personnes est restée stable (46 %).

Toutefois, si l'année 2001 apparaît, sur bien des points, paradoxale au regard de certaines tendances lourdes, ces mouvements devront être observés dans le temps pour être confirmés.

## La population prise en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation en milieu ouvert

### Mesures et personnes prises en charge par le milieu ouvert

#### Évolution du nombre de personnes et mesures suivies en milieu ouvert depuis 1990



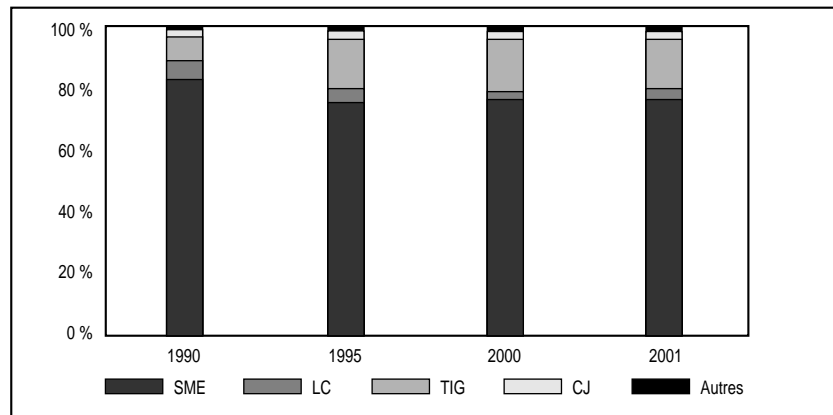
Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, les services pénitentiaires d'insertion et de probation prennent en charge 140 622 personnes astreintes à une mesure en milieu ouvert et suivent 156 398 mesures, soit 1,1 mesure par personne suivie.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2001, 141 697 personnes étaient suivies par les travailleurs sociaux pour 157 201 mesures.

Ainsi, pour la première fois, depuis près de dix ans, le nombre de personnes et de mesures prises en charge en milieu ouvert enregistre un certain recul (-1 000 personnes, alors qu'on enregistrait, depuis 1995 plus de 5 000 personnes supplémentaires par an). En effet, depuis 1989 (date d'instauration de la statistique semestrielle du milieu ouvert), le nombre de personnes et mesures suivies en milieu ouvert ne cessait d'augmenter, respectivement de 94,3 % et 102,9 % entre le 1<sup>er</sup> janvier 1989 et le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

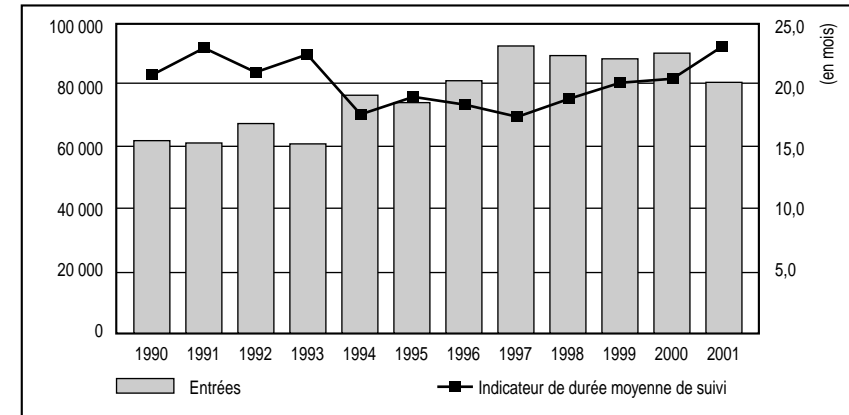
L'analyse plus précise des mesures souligne toutefois que la baisse observée en 2001 a concerné principalement les personnes suivies au titre d'un travail d'intérêt général (-8 %) et dans une moindre mesure celles suivies au titre d'une interdiction de séjour (-2 %) ou pour infraction à l'article L51 du Code du service national (-6 %). Le nombre de personnes suivies dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve est resté stable, le nombre de personnes suivies au titre d'une libération conditionnelle ayant, quant à lui, augmenté de 18 %.

### Évolution de la structure des mesures suivies



Deux facteurs contribuent à l'évolution de la population prise en charge en milieu ouvert : l'évolution des flux d'ouvertures de dossiers et celle de la durée de prise en charge.

### Évolution du nombre de dossiers en milieu ouvert et de l'indicateur de durée moyenne de suivi (en mois) depuis 1990



Si l'augmentation, observée entre 1989 et 2001, des personnes et des mesures suivies était imputable à un recours plus massif à ces mesures (dossiers ouverts), les durées de suivi étant restées globalement stables sur la période, la baisse enregistrée en 2001 est liée à une diminution de 10 % des entrées en milieu ouvert. En 2001, le milieu ouvert a accueilli 68 828 personnes (81 054 mesures) contre 76 704 personnes (90 096 mesures) au cours de l'année 2000.

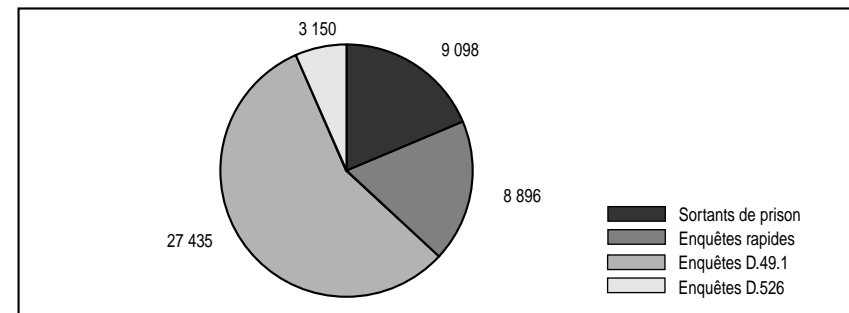
Parallèlement, entre ces deux dates, la durée moyenne de prise en charge a augmenté passant de 20,4 mois en moyenne en 2000 à 23,1 mois en 2001.

### Les interventions réalisées par les SPIP

Sont comptabilisés parmi les interventions (ou actes ponctuels), l'accueil des sortants de prison et la réalisation d'enquêtes sollicitées par le juge mandant.

Les SPIP ont effectué 48 579 interventions au cours de l'année 2001. Ce nombre a augmenté de 13 % par rapport à 2000 où 43 109 interventions avaient été réalisées.

### Répartition des interventions réalisées en 2001 selon leur nature



En 2001, 9 098 sortants de prison ont été accueillis, ce qui représente 19 % des interventions. L'accueil des sortants de prison a été un peu plus important en 2001 qu'en 2000 (+ 9 %) mais on reste bien en deçà des proportions atteintes en 1989-1990 où ces interventions formaient plus d'un tiers de l'ensemble des interventions, du fait principalement de l'absence de dispositif structuré de préparation à la sortie dans les établissements pénitentiaires à cette époque.

Les enquêtes rapides, préalables à une orientation de la procédure par le parquet ou la décision du juge ont augmenté de 20 % entre 2000 et 2001. Elles s'établissent à 8 896 (soit 18 % des interventions).

La participation des SPIP aux investigations préalables à la mise à exécution des courtes peines d'emprisonnement est importante : en 2001, 27 435 personnes ont fait l'objet d'une enquête en application de l'article D. 49-1. Ces enquêtes représentent plus de 56 % des interventions ; elles ont augmenté de 8 % par rapport à 2000.

Les enquêtes effectuées dans le cadre de la préparation de la libération conditionnelle en application de l'article D. 526 du Code de procédure pénale ont concerné, quant à elles, 3 150 personnes en 2001 (6 % des interventions). Cet effectif a augmenté de 54 % par rapport à 2000.

L'augmentation des enquêtes au titre des articles D. 49-1 et D. 526 du Code de procédure pénale est à mettre en parallèle avec la réforme de l'application des peines contenue dans la loi du 15 juin 2000.

## *La gestion de la détention*

### ***L'affectation et l'orientation des détenus***

La procédure d'orientation et les décisions d'affectation des condamnés sont prévues aux articles D. 74 et suivants du Code de procédure pénale : « L'orientation consiste à réunir tous les éléments relatifs à la personnalité du condamné, son sexe, son âge, ses antécédents, sa catégorie pénale, son état de santé physique et mentale, ses aptitudes, ses possibilités de réinsertion sociale, et, d'une manière générale, tous renseignements susceptibles d'éclairer l'autorité compétente pour décider de l'affectation adéquate. L'affectation consiste à déterminer, sur la base de ces éléments, dans quel établissement le condamné doit exécuter sa peine. »

Dans un souci de bonne administration et de meilleure prise en charge des personnes incarcérées, l'administration pénitentiaire s'est

engagée, depuis dix ans, dans un processus de déconcentration de l'orientation des détenus.

Les directions régionales sont compétentes pour affecter les détenus condamnés à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à 5 ans. Elles peuvent néanmoins affecter des détenus condamnés à une peine inférieure à 7 ans si le reliquat de peine restant à subir est inférieur à 5 ans. À titre exceptionnel, l'administration centrale intervient en qualité d'arbitre en cas de désaccord entre deux directions régionales sur un droit de tirage ou une mise à disposition inter régionale.

### **Les dossiers nationaux d'orientation reçus au cours de l'année 2001**

En 2001, l'administration centrale a traité 2 353 dossiers d'orientation initiale en établissement pour peines (contre 2 564 en 2000) et 2 747 dossiers de réaffectation (contre 2 700 en 2000). 431 décisions ont été prises à la suite d'un passage au Centre national d'observation (CNO).

Au moment de l'examen de leur dossier, la majeure partie des condamnés était âgée de plus de trente ans (3 856/5 100). 675 dossiers ont été examinés pour des peines comprises entre 20 ans et la réclusion criminelle à perpétuité (RCP). On constate cependant une augmentation notable du nombre de dossiers d'orientation pour des détenus condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité (39 dossiers en 2001 contre 23 en 2000).

### **L'affectation des condamnés**

Au cours de l'année 2001, 39 décisions de mise à disposition d'une direction régionale ont été rendues.

Le nombre de décisions d'admission au Centre national d'observation de Fresnes (CNO) continue à diminuer de façon importante (242 décisions au cours de l'année 2001 contre 508 au cours de l'année 2000). Cette diminution s'explique par la volonté d'écarter le principe du recours systématique au CNO préalablement à une décision d'affectation dans un établissement pour longues peines afin de rationaliser la gestion du parc pénitentiaire et de limiter les délais d'attente des condamnés en maison d'arrêt.

Au cours de l'année 2001, seulement quinze détenus ont été affectés à une session du CNO pour un bilan de parcours.

La maison centrale de Château-Thierry (établissement habilité à recevoir des détenus présentant des difficultés relationnelles graves sans pour autant relever d'une structure psychiatrique), dont les affectations avaient été bloquées en 2000 en raison des dégâts occasionnés par la tempête du mois de décembre 1999, a reçu 43 détenus dans le courant de l'année 2001.

## ***La capacité des établissements pénitentiaires***

L'administration pénitentiaire distingue la capacité d'hébergement théorique de la capacité opérationnelle utile. La circulaire de l'administration pénitentiaire n° 88-05 G du 17 mars 1988 définit, sur le fondement d'une norme unique, le mode de calcul de la capacité d'hébergement.

**La capacité d'hébergement théorique** d'un établissement pénitentiaire a été définie par la somme des cellules et dortoirs utilisés pour héberger des détenus placés en détention normale, qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes, mineurs et adultes, des cellules destinées à l'accueil des entrants, des cellules utilisées pour l'accueil des enfants laissés en détention auprès de leur mère incarcérée, des cellules normalement destinées à la semi-liberté, et des cellules des services médico-psychologiques régionaux.

À l'inverse, les cellules destinées à l'exécution des sanctions disciplinaires et des décisions de mise à l'isolement ainsi que les cellules ou dortoirs à usage d'infirmerie n'ont pas été prises en compte au titre de la capacité d'hébergement.

La capacité d'hébergement d'un établissement est calculée en nombre de places, par référence à la surface au plancher selon un barème. Cette capacité, évaluée à 49 044 places au 1<sup>er</sup> janvier 2001, était de 48 669 places au 31 décembre 2001.

À la suite d'un inventaire du nombre de places, réalisé au cours du premier trimestre 2000, réactualisant le précédent recensement effectué au début de l'année 1991 (47 147 places), la capacité d'hébergement a été arrêtée à 49 336 places au 1<sup>er</sup> mars 2000. La prise en compte de travaux de restructuration et de modernisation a conduit à ramener au 31 décembre 2001 cette capacité à 48 669 places. Ainsi, il en ressort pour l'année 2001, une baisse de 375 places.

**La capacité opérationnelle utile** correspond à la capacité dont dispose effectivement un établissement. Elle s'analyse comme la capacité d'hébergement dont on déduit les places des quartiers des entrants, les places réservées aux services médico-psychologiques régionaux et les places inutilisables en raison des travaux dans les cellules.

Cette capacité est régulièrement mise à jour, en fonction des indisponibilités passagères ou définitives de certaines cellules dans les établissements, suite à des travaux de restructuration ou des destructions.

La capacité opérationnelle utile du parc pénitentiaire était, au 31 décembre 2001, de 48 021 places contre 48 593 au 31 décembre 2000.

## ***Les événements individuels et collectifs***

Les événements individuels sont le fait d'un ou deux détenus, et concernent principalement des actes d'agression ou d'insulte à l'égard des personnels pénitentiaires ou des actes d'agression entre codétenus, de sévices sexuels, de racket ou des suicides et tentatives de suicide.

### **Nombre de suicides et tentatives de suicide depuis 1995**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Suicides	107	138	125	119	125	121	104
Tentatives de suicide	680	774	974	976	812	918	714

Le nombre de suicides enregistrés en prison au cours de l'année 2001 est plus faible que celui observé l'année précédente.

Le taux de suicide enregistré au cours de l'année 2001 se situe à 21,6 suicides pour 10 000 détenus. Ce taux est en baisse par rapport à celui de l'année 2000 (24,2 p. 10 000) mais apparaît toujours élevé en comparaison avec les taux observés avant 1992, date à partir de laquelle les suicides en détention ont atteint puis dépassé le seuil des 100 suicides par an.

### **Le programme de prévention du suicide**

Le taux élevé de suicide en prison par rapport au taux de suicide dans la population générale et son augmentation conséquente dans la dernière décennie a conduit le ministère de la Justice à définir un plan d'action comprenant des mesures d'application immédiate (édictees par la circulaire du 29 mai 1998) et un programme expérimental conduit sur onze sites pilotes. Ce programme a été étendu en 1999.

Au cours de l'année 2000, plusieurs travaux et études ont été menés :

- une enquête auprès de plusieurs États européens et du Canada afin de connaître les actions engagées dans ces pays ;
- une mission diligentée par le ministre de la Justice, composée de magistrats et hauts fonctionnaires de l'inspection des services judiciaires, de l'Inspection générale des affaires sociales et de la direction de l'administration pénitentiaire, chargée d'étudier et d'analyser les actions menées par les administrations pénitentiaires en matière de prévention du suicide des détenus dans plusieurs pays européens ;
- un groupe de travail associant le ministère de la Santé, les directions des affaires criminelles et des grâces et de l'administration pénitentiaire consacré à l'examen des dispositifs d'accueil et de prise en charge des familles à la suite du suicide d'un détenu ;
- un second groupe de travail en vue de proposer des normes nouvelles pour le quartier disciplinaire.



Enfin, un questionnaire d'enquête et d'évaluation des actions de prévention du suicide adressé à tous les établissements pénitentiaires, à la fois pour évaluer les dispositifs mis en place à la suite de la circulaire, pour « resensibiliser » les personnels sur le terrain et mettre en commun les expériences développées localement en cette matière, a été lancé en août 2000.

L'année 2001 a été consacrée principalement à la mise en forme et à l'exploitation des rapports rendus à l'issue de ces différents travaux et missions. Il en ressort, s'agissant des investigations en Europe, une réelle similitude des approches du phénomène du suicide dans les différents pays, même si des traitements originaux sont apportés dans certains pays.

Les rapports des groupes de travail, pour leur part, proposent des mesures qui ont été mises en perspective avec les constatations opérées en Europe afin de déterminer les pistes d'actions les plus pertinentes, à la lumière notamment, des résultats de l'évaluation de la mise en œuvre de la circulaire du 29 mai 1998.

De plus, l'année 2001 a vu fonctionner trimestriellement la commission permanente instituée le 18 janvier 2001, chargée de l'étude au cas par cas des suicides survenus en détention. Elle réunit sous l'égide du magistrat chef du bureau de gestion de la détention, un personnel de direction des services pénitentiaires, la personne chargée du suivi des problèmes liés à la santé en détention, ainsi qu'un médecin en fonction au bureau des politiques sociales et d'insertion.

Elle a pour but, de repérer notamment d'éventuels dysfonctionnements et de rechercher de nouveaux axes d'amélioration de la prévention du suicide.

En procédant à l'examen des 104 cas de suicide survenus au cours de l'année 2001, cette commission a été amenée à solliciter des informations complémentaires de la part des services déconcentrés, à saisir l'Inspection générale des affaires sociales, mais également à opérer un rappel des directives en la matière.

### Les événements collectifs

L'année 2001 a connu une augmentation des événements collectifs par rapport à l'année précédente : 143 événements ont été enregistrés (contre 88 en 2000). 21 ont nécessité l'appel des forces de l'ordre et 12 ont entraîné leur intervention (ces chiffres étaient respectivement de six appels aux forces de l'ordre dont quatre interventions en 2000).

Ces événements ont essentiellement été liés à des protestations contre les conditions de détention (pour 58 d'entre eux) ou des actions de solidarité avec un ou plusieurs détenus (pour 47 autres).

L'événement collectif le plus sérieux au cours de l'année 2001 s'est produit à la maison d'arrêt de Grasse le 30 juillet 2001: 12 détenus

ont réussi à prendre le contrôle de la cour de promenade et à investir le rez-de-chaussée des bâtiments de la détention. L'ensemble du personnel a été évacué et l'intervention des forces de l'ordre a permis la réintégration de l'ensemble des détenus. 10 détenus ont été blessés lors de l'intervention ainsi que deux surveillants. En raison de l'importance des dégâts matériels, 220 détenus ont été réaffectés sur d'autres établissements.

### Les événements individuels

#### *Agressions envers le personnel*

Sur les 425 agressions contre les membres du personnel dénombrées en 2001 (338 en 2000) qui ont fait l'objet d'un rapport écrit, 69,73 % ont été le fait de personnes condamnées. 117 agressions ont entraîné des soins médicaux et 89 agressions ont été suivies d'une ITT.

#### **Nombre d'évasions et de tentatives d'évasions de détenus placés sous la garde de l'administration pénitentiaire depuis 1995**

Années	Nombre d'évasions	Nombre de personnes concernées
1995	15	21
1996	19	35
1997	18	31
1998	16	19
1999	25	31
2000	34	41
<b>2001</b>	<b>31</b>	<b>38</b>

Années	Nombre de tentatives d'évasions	Nombre de personnes concernées
1995	53	93
1996	44	81
1997	46	87
1998	49	85
1999	33	67
<b>2000</b>	<b>55</b>	<b>86</b>
<b>2001</b>	<b>54</b>	<b>75</b>

#### *Les faits marquants*

- Au centre pénitentiaire de Draguignan, le 24 mars 2001, évasion d'un détenu par hélicoptère à la suite de la prise d'otage d'un pilote par quatre individus.
- À la maison d'arrêt de Fresnes, le 27 mai 2001, tentative d'évasion par hélicoptère avec prise d'otage du pilote et de trois surveillants à l'intérieur de l'établissement, à l'aide d'armes larguées sur la cour de

promenade. Un agent posté dans un mirador a été très sérieusement blessé par un tir provenant des passagers de l'hélicoptère.

- À la maison d'arrêt de Borgo, le 31 mai 2001, libération de trois détenus sur de faux ordres de mise en liberté. Le 25 juin 2001, évasion d'un détenu par hélicoptère avec prise d'otage du pilote.
- À la maison d'arrêt d'Aix-Luynes, le 12 octobre 2001, évasion de deux détenus par hélicoptère avec prise d'otage du pilote.

### Grèves de la faim

Chaque grève de la faim fait l'objet d'un contrôle et d'un suivi médical particulier. Ne font cependant l'objet d'un signalement à l'administration centrale que les grèves de la faim d'une durée supérieure à sept jours ou qui s'accompagnent d'une grève de la soif.

1996	1997	1998	1999	2000	2001
886	957	953	903	830	861

Les grèves de la faim sont majoritairement le fait de personnes condamnées : 496 en 2001 pour 453 en 2000.

### Les requêtes

La direction de l'administration pénitentiaire gère les requêtes relatives aux situations individuelles des personnes détenues dans le respect des règles relatives :

- aux réclamations formulées par les détenus, prévues par l'article D. 260 du Code de procédure pénale, leur ouvrant droit à la voie du recours hiérarchique et à l'envoi sous pli fermé de lettres aux autorités administratives (art D. 262) ;
- à la communication à des tiers d'informations nominatives, prévues notamment par l'article D. 428 du Code de procédure pénale ;
- aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration conformément aux dispositions de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et celles du 17 juillet 1978 et du 11 juillet 1979 relatives à l'accès aux documents administratifs et à la motivation des actes administratifs.

Le volume des requêtes traitées en 2001 est inférieur de 6,3 % à celui des requêtes traitées en 2000 (4 022 requêtes en 2001 contre 4 291 en 2000).

Cette baisse résulte de la disparition d'une partie des requêtes relatives aux mesures d'individualisation des peines dont le domaine a été juridictionnalisé par la loi du 15 juin 2000.

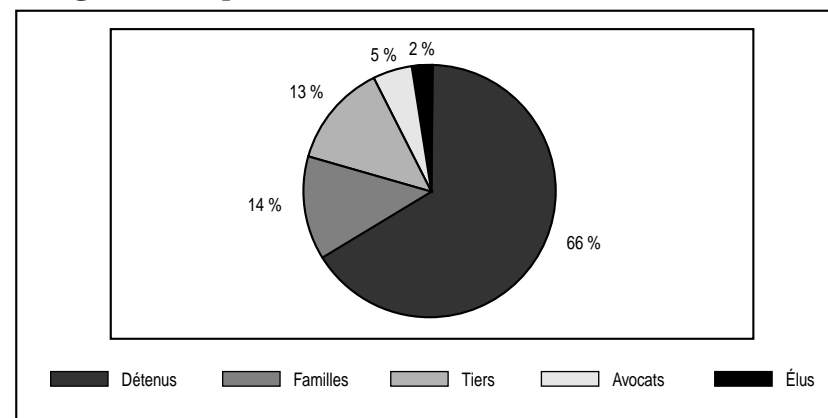
En revanche, il convient de noter, l'accroissement considérable des requêtes relatives aux transferts dans les conditions prévues par la convention sur le tranfèrement des personnes condamnées du 21 mars 1983 :

- 76 demandes enregistrées en 2001 contre 35 en 2000, émanant de détenus de nationalité étrangère pour un retour dans leur pays d'origine ;

- 45 demandes enregistrées en 2001 contre 22 en 2000 de ressortissants français souhaitant exécuter leur peine en France.

Au 31 décembre 2001, 4 022 courriers ont été reçus par la direction de l'administration pénitentiaire. Ils émanent principalement des détenus (2 644 requêtes), de leurs familles (556), de tiers (520), d'avocats (208), de parlementaires et d'élus locaux (94).

### L'origine des requêtes en 2001



### Les recours

#### Les recours devant la Cour européenne des droits de l'homme

Au 31 décembre 2001, huit requêtes de détenus étaient pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme, sur le fondement des articles suivants de la convention :

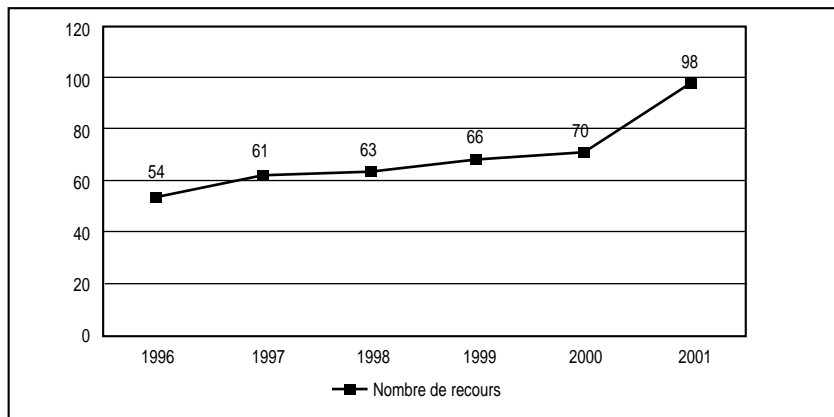
- **art. 3 : traitement inhumain ou dégradant** : deux requêtes (dont une pour durée excessive de l'isolement) ;
- **art. 5-1 : droit à la liberté et à la sûreté** : une requête ;
- **art. 6-1 : droit à être entendu dans un délai raisonnable** par un tribunal indépendant et impartial : une requête ;
- **art. 8 : droit au respect de la vie privée et de la correspondance** : trois requêtes ;
- **art. 10 : droit à la liberté d'expression** : une requête.

#### Les recours formés en matière d'excès de pouvoir

L'année 2001 se caractérise par une très forte hausse du nombre de recours formés par les détenus contre des décisions de l'administra-

tion pénitentiaire : 98 recours ont été enregistrés en 2001 contre 70 en 2000, ce qui représente une augmentation de 40 %.

### Les recours formés par les détenus depuis 1996



Les chiffres bruts ne sont pas exactement représentatifs de l'activité de la direction de l'administration pénitentiaire en la matière dans la mesure où, comme chaque année, des dossiers enregistrés les années précédentes ont continué à être traités en 2001, notamment dans les affaires où un recours en appel ou en cassation a été exercé. Ainsi, 182 affaires étaient suivies au 31 décembre 2001, contre 132 au 31 décembre 2000 (+ 38 %). Toutefois, il apparaît que l'activité relative au recours est en augmentation.

Les recours exercés contre des décisions disciplinaires sont toujours largement majoritaires (64 % des recours ; cf. annexe 10).

### Les recours administratifs préalables suite à des procédures disciplinaires

	Nombre de sanctions (1)	Nombre de RAP	%	Dossiers contentieux	%
1997	35 611	398	1,1	39	9,8
1998	35 195	448	1,2	33	7,3
1999	38 333	628	1,6	44	7,0
2000	38 721	583	1,5	45	7,7
<b>2001</b>	<b>34 051</b>	<b>646</b>	<b>1,9</b>	<b>62</b>	<b>9</b>

(1) Majeurs + mineurs

En 2001, 68 décisions rendues par les juridictions administratives ont été enregistrées, parmi lesquelles 57 décisions de rejet, 7 annulations de décision et 5 non-lieux à statuer.

## Le régime disciplinaire des détenus

Le régime disciplinaire applicable aux détenus est fixé par le décret et la circulaire du 2 avril 1996. Cette réglementation répond à une triple exigence :

- être en conformité avec la recommandation R (87)-3 du Conseil de l'Europe sur les règles pénitentiaires européennes, tirées de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- respecter le principe de la légalité des infractions et des sanctions disciplinaires, celles-ci s'inspirant des infractions et des sanctions du Code pénal ;
- harmoniser les pratiques disciplinaires au sein des établissements.

En outre, en application de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, les détenus peuvent désormais prétendre à l'assistance d'un avocat ou d'un mandataire dans le cadre des procédures disciplinaires menées à leur rencontre.

**Le nombre de fautes disciplinaires commises** est passé de 46 558 en 2000 à 42 083 en 2001, ce qui représente une diminution de 9,61 %. On peut cependant distinguer des évolutions différentes selon les publics visés : le nombre de fautes disciplinaires des majeurs et des mineurs de plus de 16 ans est en baisse, passant de 46 151 en 2000 à 41 668 en 2001, tandis que le nombre de fautes des mineurs de moins de 16 ans est en légère hausse (415 fautes relevées en 2001 contre 407 en 2000).

### Les fautes commises par les majeurs et mineurs de plus de 16 ans

En ce qui concerne le type de fautes commises par les détenus, on constate une progression des actes violents : agressions envers le personnel (+ 16 %), actes intentionnels de nature à mettre en danger la sécurité d'autrui (+ 38 %), participation à des actions collectives de nature à compromettre la sécurité des établissements (+ 30 %), ou encore dommages graves causés délibérément aux locaux ou au matériel (+ 37 %).

En revanche, certaines catégories de fautes sont en nette régression : se soustraire à une sanction disciplinaire (- 31 %), entraver les activités (- 33 %), jeter des objets et des débris par les fenêtres (- 32 %), communiquer irrégulièrement avec un tiers (- 30 %), ou encore faire un usage abusif ou nuisible d'objets autorisés par le règlement intérieur.

Le placement en cellule disciplinaire reste de loin la sanction la plus fréquemment utilisée (73 %). La deuxième sanction prononcée reste la moins grave, à savoir l'avertissement (10 %).



### **Les fautes commises par les mineurs de moins de 16 ans**

Bien que l'effectif moyen des mineurs ait diminué (715 en 2000, 674 en 2001), le nombre de fautes commises a légèrement augmenté : 415 en 2001 contre 407 en 2000.

Les fautes les plus souvent relevées sont les violences physiques à l'égard des codétenus (96), les insultes et menaces à l'encontre des membres du personnel (93), les dommages aux locaux ou au matériel (47), et dans une moindre mesure le non-respect du règlement intérieur (31) ou le refus d'obtempérer (29).

En 2001, on a relevé 20 fautes pour violences physiques sur un membre du personnel, contre 16 en 2000. L'avertissement représente plus de la moitié des sanctions infligées aux mineurs (65 %) suivi par la privation d'appareil (20 %) et la privation d'activité (10 %).

### ***Les transfèrements et les extraditions***

Conformément aux dispositions des articles D. 300 et suivants du Code de procédure pénale, l'administration pénitentiaire procède à l'exécution des transfèrements administratifs, des décrets d'extradition et des transfèrements de condamnés dans le cadre des conventions internationales (convention du Conseil de l'Europe du 21 mars 1983, conventions bilatérales, etc.).

Les détenus étrangers condamnés peuvent demander, dans le cadre des conventions internationales, à subir leur peine, soit dans leur pays d'origine, soit dans un autre pays. Il est nécessaire que le pays demandé accepte de recevoir le détenu. En principe, les sommes dues aux parties civiles et les amendes douanières doivent être acquittées au préalable.

Les ressortissants français condamnés et détenus à l'étranger peuvent demander à venir exécuter leur peine en France. L'administration pénitentiaire intervient alors pour procéder au transfèrement matériel entre le pays d'incarcération et la France.

La translation des extradés est assimilée au transfèrement (article D. 311 du Code de procédure pénale). Le service national des transfèrements assure donc l'escorte des individus remis à la France par un État étranger et celle des individus remis par la France à des États étrangers.

Les transfèrements administratifs (transfèrements des détenus condamnés d'une région pénitentiaire à une autre) relèvent de la compétence exclusive du ministère de la Justice.

### **Transfèrements de détenus étrangers**

Au cours de l'année 2001, le nombre de détenus étrangers ayant demandé à exécuter leur peine dans leur pays d'origine ou dans un

autre pays a augmenté de manière significative : 76 requêtes cette année, contre 35 et 39 au cours des années 2000 et 1999. Le nombre de transferts réalisés est également en hausse avec quinze personnes reconduites vers un autre pays en 2001<sup>1</sup> contre onze pour l'année 2000. Dix de ces transferts réalisés cette année concernaient des demandes effectuées l'année précédente.

### **Transfèrements de détenus français incarcérés à l'étranger**

Avec 45 demandes recensées cette année<sup>2</sup>, le Service national des transfèrements a ramené dix condamnés en France<sup>3</sup>.

### **Transfèrements administratifs**

Le service national des transfèrements a effectué en 2001 l'acheminement de 5 093 détenus (contre 5 355 en 2000), répartis en 484 convois dont 147 ont été escortés par les forces de l'ordre.

## *L'exécution des peines privatives de liberté*

### ***Le projet d'exécution de peine (PEP)***

Le projet d'exécution de peine est un dispositif destiné à atteindre trois objectifs :

- donner plus de sens à la peine privative de liberté en impliquant le détenu ;
- définir des modalités de prise en charge et d'observation permettant une meilleure connaissance du détenu, améliorer l'efficacité des actions visant à sa réinsertion et accroître la sécurité des établissements ;
- améliorer l'individualisation judiciaire et administrative de la peine en proposant au juge ou à l'autorité administrative compétente des éléments objectifs d'appréciation du comportement de chaque détenu sur lesquels il peut fonder sa décision.

<sup>1</sup> Italie (5), Pays-Bas (5), Albanie (1), Belgique (1), Espagne (1), Portugal (1) et Suisse (1).

<sup>2</sup> Maroc (6), Italie (5), Espagne (5), États-Unis d'Amérique (5), Portugal (4), Allemagne (4), Grande-Bretagne (3), Suisse (2), Luxembourg (2), Panama (2), Pays-Bas (2), Thaïlande (2), Andorre (1), Israël (1), et Norvège (1).

<sup>3</sup> Luxembourg (2), Maroc (2), Panama (2), Autriche (1), États-Unis d'Amérique (1), Grande-Bretagne (1) et Suisse (1).

## **La genèse du dispositif**

L'expérimentation du projet d'exécution de peine a été lancée au mois de mai 1996 au sein de dix établissements pilotes.

Une évaluation du dispositif a été conduite par un Comité national d'évaluation du projet d'exécution de peine, composé de représentants de l'administration pénitentiaire, de personnels sanitaires et de magistrats. Son rapport, présenté au mois de novembre 1997, conclut en particulier à l'utilité du PEP dans le processus d'individualisation de la peine du condamné. Ce constat a conduit à décider de l'extension progressive du projet d'exécution de peine, à l'ensemble des établissements pénitentiaires.

## **La généralisation du PEP**

Largement amorcée dès l'année 1999, puisque le PEP avait, alors, été mis en place dans près de 30 établissements pour peines, la généralisation de ce dispositif s'est poursuivie, dans le nouveau cadre offert par la circulaire du 21 juillet 2000. Ce texte a prévu que chaque établissement pour peines devrait mettre en place les outils nécessaires au PEP, selon une programmation élaborée de façon concertée avec les directions régionales.

Le rapport d'évaluation avait confirmé le rôle du psychologue dans la dynamique du dispositif ; c'est pourquoi, afin d'appuyer l'essor du PEP, 18 postes complémentaires ont été créés pour les années 1999 et 2000. Ainsi, dès le 31 décembre 2000, 35 établissements pour peines étaient dotés d'un poste budgétaire de psychologue PEP. Au cours de l'année 2001, 11 nouveaux psychologues PEP ont été installés dans leurs fonctions en établissements pour peines et sept nouvelles procédures de recrutement ont pu être mises en œuvre par les directions régionales.

Le projet d'exécution de peine devrait rapidement être mis en œuvre dans tous les établissements pour peines, ce qui permettra de faire émerger une nouvelle organisation interne, basée sur un travail pluridisciplinaire destiné à assurer une prise en charge globale des détenus ainsi qu'à individualiser et personnaliser leur parcours carcéral.

Désormais, les observations formulées dans le cadre du PEP sont largement prises en compte dans les procédures d'affectation des détenus condamnés.

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

Les conditions d'octroi et les modalités de permissions de sortir sont prévues par les articles 720-2, 723-3 et D. 142 du Code de procédure pénale.

Au cours de l'année 2001, 33 113 permissions de sortir ont été accordées à 13 225 condamnés (métropole et outre-mer) contre 35 674 permissions accordées en 2000, à 14 729 détenus. Le nombre moyen de permissions accordées en 2001 à chaque bénéficiaire est de 2,5 contre 2,4 en 2000.

Les permissions de sortir ont été accordées à des condamnés exécutant une peine correctionnelle dans 77,8 % des cas ; dans 22,2 % des cas, les condamnés purgeaient une peine criminelle.

En 2001, 75 % des permissions ont été accordées au titre du maintien des liens familiaux (78 % en 2000), et 13 % pour une rencontre avec un employeur. La répartition des permissions selon le motif varie selon le type d'établissement : la part des permissions pour rencontrer un employeur est de 17,6 % en maison d'arrêt (7,5 % en établissement pour peines), celle des permissions pour le maintien des liens familiaux est de 74,5 % en établissement pour peines (75,1 % en maison d'arrêt).

En 2001, sur les 33 113 permissions de sortir, 277 n'ont pas été suivies d'un retour à l'établissement, soit un taux de non-réintégration de 0,8 %, stable depuis plusieurs années. Ce taux varie selon le type d'établissement : il est de 1 % pour les condamnés écroués en maison d'arrêt et de 0,7 % pour les condamnés en établissement pour peines. Il varie également selon la catégorie pénale du condamné : 1 % pour les condamnés correctionnels, 0,3 % pour les condamnés criminels.

Enfin, en 2001, quinze infractions ont eu lieu au cours d'une permission de sortir.

## ***Les réductions de peine***

### **Les données de la question**

Trois grandes catégories de réduction de peine peuvent être accordées : les réductions de peine pour bonne conduite, les réductions de peine supplémentaires, les réductions de peine exceptionnelles :  
– l'article 721 du Code de procédure pénale accorde une réduction de peine « aux condamnés, s'ils ont donné des preuves suffisantes de bonne conduite » ;

– l'article 721-1 en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1986 permet d'accorder une réduction de peine « aux condamnés qui manifestent des efforts sérieux de réadaptation sociale » ;

– l'article 729-1 ancien du Code de procédure pénale mentionne qu'« après trois ans de détention, une réduction de peine supplémentaire peut être accordée, dans les formes et conditions prévues à l'article 721, aux condamnés présentant des gages exceptionnels de réadaptation sociale ».

L'article 721-1 ancien du Code de procédure pénale accorde une réduction de peine «aux condamnés détenus ayant passé avec succès les épreuves d'un examen scolaire, universitaire ou professionnel» (seuls les détenus condamnés avant le 2 octobre 1996 peuvent se prévaloir de ce type de réduction de peine).

### **Bilan 2001**

En 2001, 93 897 dossiers de réduction de peine ont été examinés en métropole et outre-mer contre 101 572 en 2000. 86 771 réductions de peine ont été accordées, soit un taux de réduction de peine accordée de 92,4 %. En 2000, 93 572 réductions de peine avaient été accordées, soit un taux de 92,1 % :

– **réductions de peine au titre de l'article 721 du Code de procédure pénale** : en 2001, 69 901 cas ont été examinés (contre 73 814 cas en 2000) en vue de l'octroi d'une réduction de peine pour bonne conduite ;

– **réductions de peine au titre de l'article 721-1 du Code de procédure pénale** : tel que modifié par la loi du 9 septembre 1986 : en 2001, 23 969 cas ont été examinés et 20 249 réductions de peine ont été accordées ; en 2000, ces chiffres étaient respectivement de 27 708 cas examinés et de 22 946 réductions de peine. Le taux d'octroi en 2001 est donc de 84,5 %. Ce taux est élevé en centre de détention (92 %) et maison centrale (86 %) et particulièrement faible en maison d'arrêt (75 %) ;

– **réductions de peine au titre de l'article 729-1 ancien du Code de procédure pénale** : en 2001, 26 cas ont été examinés à ce titre et ont donné lieu à 20 réductions de peine (soit un taux d'octroi de 76,9 %), contre 47 cas examinés en 2000 pour 40 réductions de peine (taux d'octroi de 85,1 %). Le nombre réduit de cas étudiés s'explique par la diminution progressive du nombre de condamnés soumis à ce régime ;

– **réductions de peine au titre de l'article 721-1 ancien du Code de procédure pénale** : les condamnés susceptibles de bénéficier de cette réduction sont peu nombreux. Ainsi, en 2001, un seul cas a été examiné, (contre 3 en 2000), et a abouti à un rejet.

## *L'aménagement des peines privatives de liberté*

### **La libération conditionnelle**

La loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes a modifié les conditions d'octroi de la libération conditionnelle, notamment en juridictionnalisant le prononcé de cette mesure, en modifiant les critères de compétence des différentes instances de décision et en créant les juridictions régionales de la libération conditionnelle.

Le juge de l'application des peines peut désormais statuer sur les demandes des condamnés à des peines inférieures à dix ans ou dont le reliquat de peine est inférieur à trois ans, quelque soit la peine initialement prononcée. La juridiction régionale statue sur les autres cas.

### **La libération conditionnelle de la compétence du juge de l'application des peines**

En 2001, le nombre de détenus admis à la libération conditionnelle sur décision d'un juge de l'application des peines a été de 5 680 contre 5 361 en 2000, soit une augmentation de 6 %.

### **Les caractéristiques pénales des condamnés admis à la libération conditionnelle**

Les condamnés qui ont bénéficié d'une libération conditionnelle, en 2001, exécutaient une peine de moins d'un an pour 36 % d'entre eux (contre 38 % en 2000), une peine de un à cinq ans pour 48 % (contre 56 % en 2000) et une peine supérieure à cinq ans pour 15 % (contre 5 % en 2000).

L'augmentation du nombre de libérations conditionnelles accordées par les juges de l'application des peines est principalement liée à l'élargissement de leur domaine de compétence : les décisions d'octroi pour les condamnés à une peine comprise entre cinq et dix ans ont été multipliées par trois.

La répartition des condamnés admis à la libération conditionnelle par nature d'infraction s'est modifiée, en 2001, comparativement à celle de 2000 : 24 % des libérations conditionnelles ont été accordées à des condamnés pour des atteintes aux biens (contre 28 % en 2000), 23 % pour une infraction à la législation sur les stupéfiants (contre 28 % en 2000), 29 % pour des atteintes contre les personnes (contre 26 % en 2000).

Enfin, les condamnés admis à la libération conditionnelle avaient pour 29 % d'entre eux, des antécédents judiciaires alors que 71 % en étaient à leur première condamnation.

### ***Les conditions d'octroi de la libération conditionnelle***

Les condamnés admis à la libération conditionnelle en 2001 avaient pour 75 % d'entre eux effectué entre la moitié et deux tiers de leur peine. 89 % des condamnés libérés ont été soumis à des conditions particulières telles que l'obligation de se soumettre à des soins médicaux (17 %) ou des mesures antialcooliques (3 %), l'indemnisation des parties civiles (20 %).

63 % des détenus admis à la libération conditionnelle ont fait l'objet d'une prolongation des mesures d'assistance (46 % ont fait l'objet d'une prolongation de 6 à 12 mois et 17 % d'une prolongation inférieure à 6 mois).

Enfin 268 révocations ont été prononcées en 2001, contre 331 en 2000, 393 en 1999 et 471 en 1998, soit une baisse de 20 %. Au cours de l'année 2001, 148 de ces révocations (soit 55 %) sont intervenues à la suite d'une nouvelle condamnation et 111 pour cause d'inobservation des mesures (soit 41 % des mesures).

### **Les dossiers relevant de la compétence de la juridiction régionale de la libération conditionnelle**

L'année 2001 a vu pour la première fois siéger les juridictions régionales de la libération conditionnelle compétentes pour statuer sur la situation des condamnés à une peine supérieure à dix ans ayant un reliquat de peine à subir supérieur à trois ans.

Cette juridiction étant nouvelle, les tableaux de bord, provisoires, mis en place pour l'année 2001 n'ont permis d'obtenir que des informations parcellaires. Ils permettent toutefois d'apprécier le nombre de dossiers examinés par ces juridictions et de connaître le nombre de condamnés admis à la libération conditionnelle.

Au cours de l'année 2001, 577 dossiers ont été examinés par les juridictions régionales de la libération conditionnelle. 167 ont abouti à une décision d'octroi de libération conditionnelle (soit un taux d'admission de 29 %).

Par comparaison, au cours de l'année 2000, la garde des Sceaux avait accordé 206 libérations conditionnelles à des condamnés à une peine supérieure à cinq ans, dont 146 à des condamnés à une peine supérieure à dix ans.

Aussi, si l'on circonscrit l'analyse aux condamnés à dix ans et plus, il apparaît que les juridictions régionales ont accordés plus de libérations conditionnelles en 2001 que le garde des Sceaux, en 2000 (+ 14 %).

### ***Les placements à l'extérieur***

Les mesures de placement à l'extérieur sont prononcées par le juge de l'application des peines, soit ab initio (article D. 49-1 du Code de procédure pénale) pour les peines inférieures ou égales à un an, soit

en cours d'exécution de la peine (articles D. 126 à 136 du Code de procédure pénale).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2000, le détenu est désormais en mesure de faire appel de la décision du juge de l'application des peines. Aussi, le prononcé de la mesure peut être fait par la chambre des appels correctionnels.

Cette mesure peut être mise en œuvre avec ou sans la surveillance de l'administration pénitentiaire : lorsque le placement à l'extérieur s'effectue en dehors de la surveillance pénitentiaire, ce sont principalement des associations qui gèrent le déroulement du placement, sous le contrôle de l'administration. Le degré de contrôle, selon ce que prévoit la convention, peut aller de l'encadrement prégnant à l'accompagnement responsabilisant.

Le contenu du projet prend en compte tous les aspects de la situation sociale, familiale, sanitaire, et pénale de la personne : formation, mobilisation à la recherche d'un emploi, recherche d'un hébergement, démarche de soins, participation essentielle à la vie familiale, indemnisation de la victime.

### **Évolution du placement à l'extérieur**

Le placement à l'extérieur reste une mesure exceptionnelle : bien que le nombre de mesures ait augmenté de 35 % entre 1990 et 2001, il ne concerne que 5,6 % de la population carcérale en France (outre-mer et métropole).

De 1990 à 1994, le nombre de mesures de placement à l'extérieur a augmenté de 74,8 %. De 1994 à 1998, on a observé une certaine stabilité du nombre des mesures de placement à l'extérieur prononcées, ce qui correspondait à une légère baisse du nombre des personnes écrouées. Un léger infléchissement s'est amorcé en 1999 (+ 6 % d'admission), poursuivi en 2000 (+ 0,3 %).

Au cours de l'année 2001, le nombre de placements à l'extérieur accordés a diminué de 20 % comparé à 2000 (2 682 en 2001 contre 3 339 en 2000). Il est possible que l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2000 ait entraîné un transfert des placements à l'extérieur vers la libération conditionnelle.

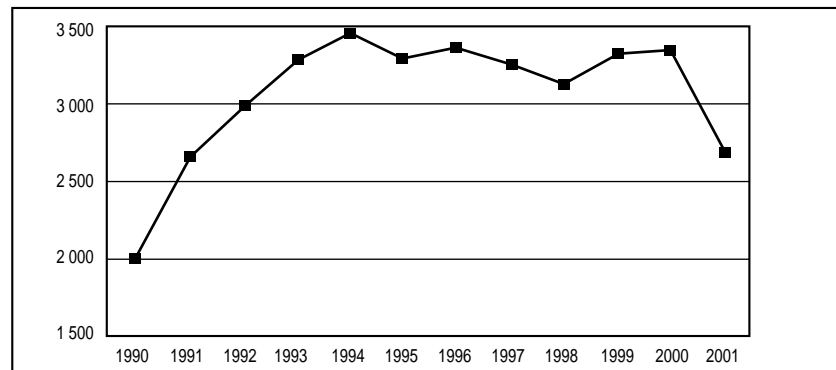
Les placements à l'extérieur restent toujours majoritairement prononcés en cours d'exécution de la peine : 81,7 % contre 18,3 % dans le cadre de l'article D. 49-1. Il s'agit essentiellement de placements à l'extérieur sans surveillance de l'administration pénitentiaire (67,1 %). Les placements à l'extérieur sous surveillance de l'administration pénitentiaire (882) sont en baisse (- 27,8 %) par rapport à 2000.

Les projets élaborés et mis en œuvre dans ce cadre répondent de façon pertinente aux besoins des détenus les plus déstructurés. Des publics spécifiques, par exemple les personnes ayant des conduites de dépendance qui étaient jusque là écartées de ces dispositifs,



commencent à être intégrées dans des projets de placement ayant une dominante d'accès aux soins. Il en est de même dans le cadre de la préparation à la sortie de personnes ayant passé de longues années en détention.

### Évolution du nombre de placements à l'extérieur accordés, depuis 1990



### Caractéristiques pénales des condamnés ayant bénéficié d'un placement à l'extérieur

Si l'on considère la répartition des mesures de placement à l'extérieur selon l'infraction, on constate que les atteintes aux biens représentent 32,9 % des mesures (883 mesures), suivies des atteintes contre les personnes avec un taux de 31,8 % (852 mesures).

### Difficultés rencontrées

Il existe des freins qui obèrent le développement de cette mesure. Certains sont communs à d'autres actions visant à préparer la sortie. Ainsi, la situation géographique de certains établissements pénitentiaires fait obstacle à l'essor d'un partenariat adapté. Toutefois la loi du 15 juin 2000 a simplifié la procédure d'octroi de la mesure de placement à l'extérieur. Désormais, seul le juge de l'application des peines du lieu de détention est compétent et l'accord ne repose plus sur une acceptation de deux magistrats.

## La semi-liberté

La semi-liberté est une mesure d'aménagement de peine qui permet à un condamné, hors établissement pénitentiaire, d'exercer une activité professionnelle, de suivre un enseignement ou une formation professionnelle, un stage ou un emploi temporaire, d'apporter une contribution essentielle à la vie de la famille, de suivre un traitement médical ou encore d'effectuer une recherche active d'emploi. Elle est

prononcée par le juge de l'application des peines (JAP). La loi du 15 juin 2000 permet aux détenus de faire appel de la décision. Aussi la semi-liberté peut être prononcée par la chambre des appels correctionnels.

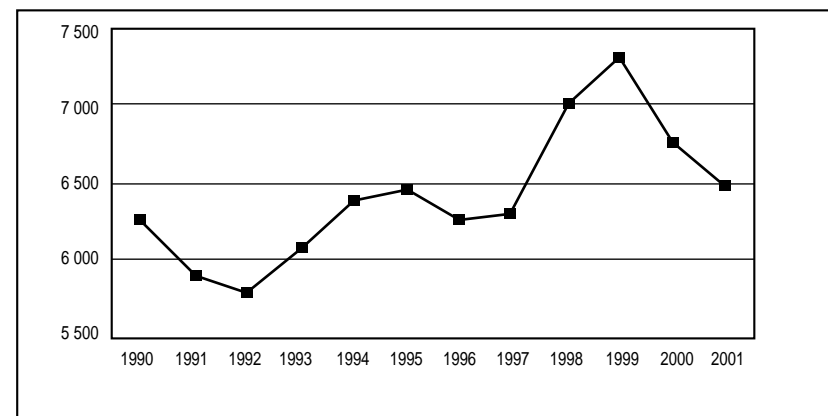
Elle ne comporte pas de surveillance continue de l'administration pénitentiaire pendant le temps nécessaire à l'exercice de l'activité autorisée (articles 723-1, D. 126 et s., et D. 535-1 du CPP).

Peuvent bénéficier de cette mesure :

- les condamnés à une peine inférieure ou égale à un an ;
- les condamnés dont le reliquat de peine n'excède pas un an ;
- à titre probatoire, les condamnés admis au bénéfice d'une libération conditionnelle.

La semi-liberté est une mesure d'aménagement de peine originale, structurante, pouvant prendre en compte des publics très divers : des personnes relativement marginalisées, des condamnés à de courtes peines d'emprisonnement comme des condamnés à de longues peines en fin de parcours. Sa mise en œuvre tend à éviter les conséquences de l'incarcération (particulièrement la rupture avec le milieu socioprofessionnel et familial), et à créer une période de transition pendant laquelle le détenu peut faire l'apprentissage de la responsabilité et préparer une intégration sociale et professionnelle.

### Évolution du nombre de mesures de semi-liberté au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année



### Évolution de la semi-liberté

Sur dix ans, on observe une légère tendance à la hausse du nombre de mesures de semi-liberté.

En 2001, avec 6 481 mesures, la semi-liberté a néanmoins baissé de 4,1 % par rapport à 2000.

La proportion des décisions de semi-liberté accordées dès l'incarcération a été en 2001 de 59 %, cette proportion étant relativement stable depuis 10 ans.

## Difficultés rencontrées

Un des obstacles au développement de la semi-liberté est le nombre limité de places dans les centres de semi-liberté et quartiers de semi-liberté. Seules 1 966 places sont, en effet, disponibles pour l'exécution de cette mesure.

Une autre difficulté tient à la définition des mesures d'aménagement de peine et à la concurrence qui existe notamment entre la semi-liberté et le placement à l'extérieur. Certaines mesures de semi-liberté sont comptabilisées dans les statistiques des placements à l'extérieur : il s'agit des placements à l'extérieur pour un travail aux abords de l'établissement pénitentiaire ou pour un emploi ou une formation impliquant un partenaire associatif ou une collectivité locale avec réintégration à l'établissement pénitentiaire la nuit. Les statistiques sont donc difficiles à interpréter dès lors que les services classent ces mesures, soit dans la rubrique des placements à l'extérieur, soit dans celle des semi-libertés.

Une troisième difficulté réside dans le suivi socio-éducatif de ces mesures. Les détenus en semi-liberté, écroués dans des centres de semi-liberté souvent éloignés du lieu de travail, bénéficient d'horaires larges pour prendre en compte leur temps de transport et de permission de sortie les fins de semaine pour maintenir les liens familiaux. Il est, de ce fait, très difficile aux travailleurs sociaux des services pénitentiaires d'insertion et de probation de les recevoir en entretien.

## ***Le placement sous surveillance électronique***

La loi n° 97-1159 du 19 décembre 1997 a consacré le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté.

Cette mesure est décidée par le juge de l'application des peines. Elle peut concerner des condamnés à des peines d'emprisonnement dont la durée totale est inférieure à un an, ou dont la durée des peines restant à subir est inférieure à un an, ou encore à titre probatoire à une mesure de libération conditionnelle.

Le juge de l'application des peines fixe les périodes d'assignation (jours et heures) et les lieux d'assignation (domicile, foyer, travail...) en prenant en compte les obligations du condamné en matière de travail, de formation et de soins médicaux, ainsi que le cadre de sa vie familiale. Les obligations du condamné sont les suivantes : ne pas s'absenter du lieu d'assignation pendant les périodes d'assignation, répondre aux sollicitations des agents chargés du contrôle et respecter les mesures éventuellement prononcées en application des arti-

cles 132-43 à 132-46 du Code pénal. Dans tous les cas, le condamné doit exprimer son consentement à la mesure, le cas échéant en présence de son avocat. Le retrait de la mesure peut intervenir soit à la demande du condamné, soit en cas de manquement de celui-ci à ses obligations, soit en cas de nouvelle condamnation. Après un débat contradictoire, le condamné doit alors accomplir tout ou partie du reliquat de sa peine en détention.

L'année 2001 a vu se poursuivre l'expérimentation du placement sous surveillance électronique sur les quatre premiers sites pilotes : Agen, Aix-en-Provence, Grenoble et Lille. Cinq nouveaux sites pilotes ont été choisis par la garde des Sceaux, après concertation avec les acteurs concernés, pour engager une nouvelle phase d'expérimentation à compter de novembre 2001 : Angers, Béziers, Colmar, Dijon et Osny-Pontoise. Dans ce cadre, les directions régionales de Rennes, Toulouse, Strasbourg, Dijon et Paris ont lancé des appels d'offres en vue de la passation de marchés publics, constitué des équipes de projet et négocié avec les juridictions pilotes les modalités d'organisation du travail et de répartition des responsabilités : enquête préalable, décision de placement, écrou, mise en place de la mesure, traitement des alarmes, réactions aux absences avérées, suivi social...

L'enquête de suivi de mise en œuvre du PSE, conduite conjointement par la direction de l'administration pénitentiaire et le CNRS-CESDIP, s'est appuyée sur les remontées d'informations des sites pilotes ainsi que sur une série d'entretiens menés avec les acteurs de terrain en charge de la mesure : juges de l'application des peines, substitués à l'exécution des peines, chefs d'établissement, directeurs de service pénitentiaire d'insertion et de probation, travailleurs sociaux, surveillants PSE... Les chercheurs ont également interrogé des personnes ayant bénéficié de la mesure. Un rapport d'étape a été remis en novembre 2001 pour présenter les analyses quantitatives réalisées sur les 87 premiers dossiers correspondant aux placements achevés au 1<sup>er</sup> octobre 2001.

L'analyse démographique montre que, comparativement aux entrants en détention de la période, les personnes placées sous surveillance électronique sont plus souvent de nationalité française, des personnes vivant en couple et ayant des enfants à charge. Leur parcours scolaire est relativement plus long et elles déclarent en majorité avoir une activité professionnelle. Dans la population étudiée, les condamnés pour vol et recel simple sont les plus représentés. Viennent ensuite les infractions à la législation sur les stupéfiants, les conduites en état alcoolique, les coups et blessures volontaires et le vol aggravé. Le quantum ferme de la peine prononcée est en moyenne de sept mois, pour une durée effective moyenne de placement de deux mois et demi.

Les personnes placées sont plus souvent des condamnés à de courtes peines d'emprisonnement bénéficiant de l'application de l'article

D. 49-1 du Code de procédure pénale, que des condamnés incarcérés en fin de peine.

Les incidents s'avèrent peu nombreux : sur 136 mesures prononcées fin 2001, seules quatre révocations ont été prononcées pour non-respect des obligations, dont un cas d'évasion. Le port permanent d'un bracelet électronique est bien accepté par les personnes assignées et aucun inconvénient pour la santé n'a été signalé. La détection des absences illicites est fiable et le caractère immédiat des vérifications téléphoniques après alarme rend le système crédible auprès de ces personnes. Au-delà de son aspect contraignant qui constitue l'essence même de la mesure, le système de définition des plages horaires d'assignation reste suffisamment souple pour s'adapter aussi rapidement et fréquemment que nécessaire aux évolutions des rythmes de vie du condamné : changements d'horaires de travail, contraintes familiales, traitement médical...

Sous réserve que soient diligentées des enquêtes préalables suffisamment approfondies et que soient assurés un suivi social et un contrôle technique réguliers, le placement sous surveillance électronique constitue une alternative à l'incarcération, bien adaptée aux peines de courte durée.

Au terme d'une procédure d'appel d'offres conduite en 2001, un assistant maître d'ouvrage a été sélectionné en vue d'accompagner l'administration pénitentiaire dans son projet de généralisation du placement sous surveillance électronique. Sa prestation comprendra les aspects suivants :

- évaluation de l'expérimentation du PSE sur les quatre sites pilotes : aspects techniques (informatique, télécommunications, électronique) et organisationnels (répartition des tâches, procédures de travail, analyse des charges, préconisations d'évolution) ;
- définition des architectures de fonctionnement envisageables en régime de croisière, aide à l'élaboration des cahiers des charges et à la préparation des marchés publics de fournitures et prestations ;
- élaboration d'un plan de communication sur le projet et des outils de communication associés, accompagnement des actions de communication ; élaboration d'un plan de généralisation et accompagnement du lancement de celle-ci.

## *L'exécution des peines en milieu ouvert*

L'exécution des peines en milieu ouvert a doublé en nombre de mesures au cours des douze dernières années (156 398 mesures au 1<sup>er</sup> janvier 2002 contre 77 483 mesures en 1989).

Si l'on considère les personnes prises en charge, les SPIP ont accueilli 76 570 personnes en milieu ouvert en 2001 contre 48 290 personnes en 1989.

Toutefois, pour la première fois depuis huit ans, le nombre de personnes et mesures suivies marque un certain recul.

Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2002, les SPIP suivaient 156 398 mesures contre 157 201 au 1<sup>er</sup> janvier 2001, soit une diminution de 0,5 % entre ces deux dates.

Cette baisse semble liée à une baisse du nombre de dossiers ouverts : en 2001, 81 054 nouvelles mesures ont été ouvertes en cours d'année contre 90 096 en 2000.

La durée moyenne de prise en charge a été de 23,1 mois en 2001 contre 20,1 mois en 1989 : elle a varié de 20 à 22,9 mois jusqu'en 1993 pour être en deçà des 20 mois de 1994 (17,6 mois) à 1997 (17,4 mois) et augmenter à nouveau depuis 1997.

De 1992 à 1998, les peines d'emprisonnement ont baissé globalement de 14 % tandis que sur la même période les peines alternatives à l'incarcération ont augmenté de 61,4 %. Cette baisse des incarcérations sur cette période est particulièrement sensible pour certains délits (- 41 % pour les vols simples ; - 56 % pour les infractions à la législation sur les étrangers ; - 26 % pour les usages de stupéfiants ; - 16 % pour les recels).

## *Le travail d'intérêt général*

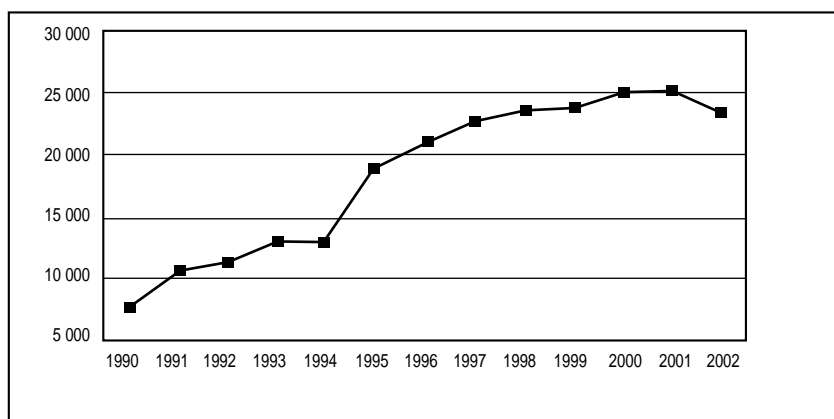
Institué par la loi de 1983, le travail d'intérêt général est une peine alternative à l'incarcération applicable aux condamnés majeurs ou aux mineurs de 16 à 18 ans. Il peut être prononcé à titre de peine principale ou dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve. Le quantum de la peine varie de 80 à 240 heures pour les majeurs et de la moitié pour les mineurs. Il doit être exécuté dans un délai ne pouvant excéder 18 mois.

La durée moyenne de l'exécution de cette mesure est passée à 17,2 mois en 2001 (contre 14,6 mois en 2000, 13 mois en 1999, 12 mois en 1998 et 9 mois en 1994) ; ce qui correspond à une augmentation de près de trois mois de la durée moyenne d'exécution entre 2000 et 2001.

Les condamnés sont majoritairement affectés à des postes proposés par des collectivités territoriales ne présentant généralement pas d'exigences techniques particulières : entretien des bâtiments, des espaces verts, de la voirie, travaux de peinture. Mais le secteur associatif participe également à l'accueil des condamnés à un travail d'intérêt général, bien qu'il soit souvent confronté à des problèmes d'encadrement, faute de permanents suffisants. Le choix des postes est alors plus varié et permet à des condamnés d'intégrer des réseaux associatifs, les aidant quelquefois à élargir leur horizon relationnel.

### Évolution du nombre de condamnés à une peine de travail d'intérêt général au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année

#### Évolution du nombre de TIG suivis par les SPIP au 1<sup>er</sup> janvier



Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, les peines de travail d'intérêt général (TIG) représentent 15 % des mesures de milieu ouvert.

Depuis 1990, le nombre des peines de TIG suivies par les services déconcentrés a été multiplié par plus de trois. Cette progression a été particulièrement importante à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal (qui a rendu difficile l'octroi des sursis simples) et des opérations de communication engagées, entre 1993 et 1994, à l'occasion du dixième anniversaire de la mise en application de la loi.

Après plusieurs années d'augmentation, les peines de TIG ont eu tendance à stagner. Elles sont en légère diminution cette année (- 7,6 %) par rapport à janvier 2000, à l'instar du nombre total de mesures en milieu ouvert : - 0,5 %.

### Caractéristiques des personnes effectuant un travail d'intérêt général

La moitié des personnes exécutant un travail d'intérêt général a moins de 25 ans. Selon une enquête menée en 1998, les condamnés

à un travail d'intérêt général se singularisent par une surreprésentation des auteurs :

- de vols et de recel (42 % contre 32 % pour l'ensemble des personnes suivies) : c'est pour ces infractions que la mesure semble représenter une réelle alternative à l'incarcération puisque les peines fermes ont diminué de 41 % pour les vols et de 16 % pour les recels sur la période 1994-1998 ;
- d'infraction à la circulation (21,2 %) ;
- de destruction et de dégradation ;
- d'outrage à agent de l'autorité publique.

En revanche, ils sont peu nombreux à avoir commis une atteinte volontaire contre les personnes (21 % contre 29 % pour l'ensemble).

### Perspectives

La circulaire ministérielle NOR JUSA 9900148 C du 17 juin 1999 relative aux réponses judiciaires aux toxicomanies préconise la prise en compte de la dépendance à tous les stades de la procédure, dans la phase présentencielle et postsentencielle. Des modalités spécifiques de mise en œuvre du TIG ont été mises en œuvre localement pour cette population en intégrant un aspect progressif dans le déroulement de la mesure.

Le développement des postes de TIG axés sur la restauration du patrimoine et de l'environnement peut être pertinent et répondre à un besoin de valorisation des personnes placées sous main de justice qui n'ont pour la plupart d'entre elles aucune qualification professionnelle. La valeur ajoutée d'un travail de restauration constitue un facteur de remobilisation de l'individu.

### *Le sursis avec mise à l'épreuve*

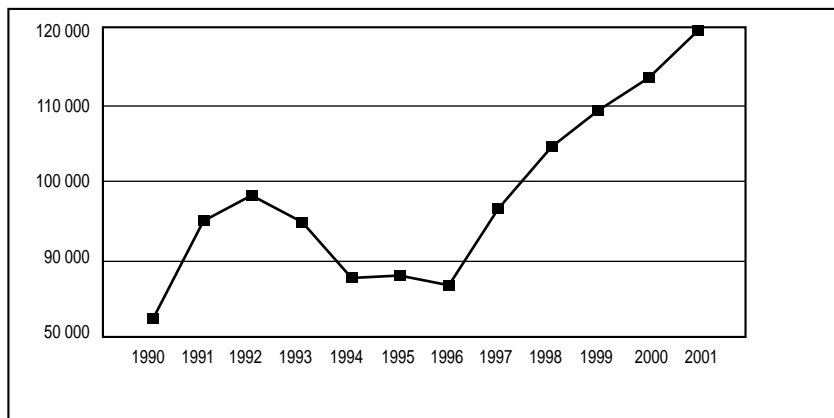
Il s'agit d'une peine alternative à l'incarcération, dont le suivi est confié aux services pénitentiaires d'insertion et de probation. Le sursis avec mise à l'épreuve (SME) est la peine alternative à l'incarcération la plus prononcée par les juridictions : elle est bien adaptée à une population vivant dans la précarité et pour laquelle une prise en charge globale est nécessaire. On constate que cette mesure touche une classe d'âge assez large, contrairement au travail d'intérêt général.

La durée moyenne d'un SME a été de 26,7 mois en 2001.



## Évolution du SME

### Évolution du nombre de condamnés à un sursis avec mise à l'épreuve au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année



Le sursis avec mise à l'épreuve a dépassé les 100 000 mesures depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998.

Alors qu'il représentait 85,7 % de l'ensemble des mesures de milieu ouvert en 1986, il n'en représente plus aujourd'hui que 76,6 %. Cette baisse s'explique notamment par la progression de près de dix points environ de la peine de travail d'intérêt général qui représentait alors 6,2 % et qui représente à ce jour 15 % de l'ensemble des mesures.

De 1989 à 1992, le SME a augmenté de 48,5 % corrélativement à l'augmentation de 47,2 % des personnes prises en charge par les services déconcentrés pendant la même période.

De 1992 à 1996, on a observé une baisse de 11,7 % de la mesure, ce qui correspond à une diminution de 8,5 % du nombre de personnes prises en charge entre 1992 à 1994.

Entre les 1<sup>ers</sup> janvier 1997 et 2001, une hausse de 24,1 % a été enregistrée. Cette augmentation s'explique par celle du nombre de personnes prises en charge qui s'élève à 20,1 %.

Entre les 1<sup>ers</sup> janvier 2001 et 2002, le nombre SME a stagné. Globalement, on constate un infléchissement du recours aux mesures les plus utilisées, le travail d'intérêt général et le sursis avec mise à l'épreuve.

### Caractéristiques des personnes suivies dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve

Près d'un tiers des personnes suivies dans le cadre d'un SME ont commis une atteinte contre les personnes, 28 % une atteinte contre les biens, 21 % un délit à la circulation routière.

Avec le développement des mesures alternatives à l'incarcération, le milieu ouvert a connu une augmentation du nombre des personnes n'ayant aucune qualification professionnelle, ou une qualification professionnelle insuffisante à toute intégration dans un dispositif d'insertion classique.

Par ailleurs, on observe depuis ces dernières années un accroissement du nombre des personnes placées sous main de justice présentant des troubles psychiatriques à l'image de ce qui est observé en milieu fermé.

### Perspectives

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation sont aujourd'hui conduits à des modes de prise en charge interpartenariales novateurs. Grâce aux travaux menés sur les caractéristiques des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert, ils sont de plus en plus en capacité de mobiliser des partenaires diversifiés.

L'éducation pour la santé, notamment, trouve de plus en plus une place parmi les actions d'insertion menées en milieu ouvert. Le lien avec les actions d'éducation pour la santé conduites en milieu carcéral doit permettre de construire avec la personne condamnée à une peine mixte un parcours d'insertion comprenant la dimension du soin.

## Les mesures présentencielles

Trois types d'intervention relèvent du secteur présentenciel : la réalisation d'enquêtes rapides, le contrôle judiciaire et l'ajournement avec mise à l'épreuve.

### Les enquêtes rapides

La permanence d'orientation pénale, créée par la loi du 16 juillet 1989, permet au procureur de la République ou au juge d'instruction de saisir le service pénitentiaire d'insertion et de probation ou une association habilitée afin de vérifier la situation matérielle et familiale d'une personne et de l'informer sur les mesures propres à favoriser l'insertion sociale de l'intéressé. Obligatoire pour les prévenus de moins de 21 ans déferés, pour lesquels une incarcération est requise par le parquet, l'enquête rapide peut aussi être effectuée à la demande des magistrats pour les personnes de plus de 21 ans.

En 2001, 8 896 enquêtes rapides ont été réalisées par les SPIP contre 7 417 en 2000 (soit une hausse de 19,9 %).

Les enquêtes rapides réalisées par le secteur associatif augmentent depuis plusieurs années : 29 654 en 1999, soit + 81,2 % depuis 1998. Les enquêtes du parquet demandées au secteur associatif sont de

plus en plus diversifiées et s'étendent aux enquêtes avant injonction thérapeutique ou médiation pénale : alors que la totalité des enquêtes demandées par le parquet aux SPIP et au secteur associatif représente 40 217 enquêtes, la somme des enquêtes au titre de la permanence d'orientation pénale n'est que de 15 452.

La totalité des enquêtes et interventions réalisées par les SPIP en 2001 se chiffre à 48 579 : les enquêtes des dossiers fondés sur l'article D. 49.1 du Code de procédure pénale (recherche d'alternatives à la mise à exécution des courtes peines d'emprisonnement et préparation d'aménagements de peine avant l'écrou) représentent 27 435 dossiers pour l'année.

### **Le contrôle judiciaire**

Le contrôle judiciaire est une mesure assurée à la fois par le secteur public et le secteur associatif, le choix dépendant principalement des capacités de chaque service à répondre aux sollicitations des magistrats mandants.

Généralement, sont confiés aux SPIP les contrôles judiciaires relatifs aux personnes déjà suivies, dans un souci de cohérence et pour éviter une multiplicité d'intervenants. C'est une activité assez marginale au regard de l'ensemble des mesures traitées par les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Pour l'année 2001, le nombre de personnes prises en charge dans le cadre d'un contrôle judiciaire par les SPIP s'élève à 3 942 contre 3 663 en 2000, soit une hausse de 7,6 % (cette augmentation confirme la tendance antérieure : + 6,7 % entre 1998 et 1999, + 15,9 % entre 1999 et 2000).

### **L'ajournement avec mise à l'épreuve**

L'ajournement avec mise à l'épreuve n'a pas connu l'essor attendu depuis sa création par la loi du 6 juillet 1989. Il a pourtant représenté une innovation importante parmi les mesures alternatives à l'incarcération en dissociant la déclaration de culpabilité du prononcé de la peine.

En 2001, 1 003 personnes ont bénéficié de l'ajournement avec mise à l'épreuve, contre 951 en 2000, ce qui représente une progression de 5,5 % (elle fait suite à une hausse de 19,3 % de 1998 à 1999 et de 3 % entre 1999 et 2000).

### **Perspectives**

La réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation, intervenue en 1999, devrait permettre de favoriser et développer l'utilisation des mesures alternatives à l'incarcération, en apportant des réponses par des prises en charge individualisées, novatrices et adaptées aux justiciables.

Notamment les permanences des services pénitentiaires d'insertion et de probation aux audiences correctionnelles permettent aux travailleurs sociaux, lorsqu'ils sont sollicités, de donner leur avis sur la pertinence d'une mesure, de faire un rapport oral sur les personnes suivies. En outre, les rapports écrits transmis à la juridiction, tant lorsque la personne est libre que lorsqu'elle est incarcérée, sont des éléments qui peuvent avoir une incidence sur le nombre et la durée des incarcérations : une demande de remise en liberté sous contrôle judiciaire aboutira plus facilement si la juridiction a des éléments pertinents pour statuer. Ces éléments, s'ils ne sont pas fournis dans l'enquête rapide avant un mandat de dépôt, pourront l'être par le SPIP intervenant en maison d'arrêt.

La mesure d'ajournement avec mise à l'épreuve, beaucoup plus dynamique que le sursis avec mise à l'épreuve en raison d'une échéance avec un rendu compte à la juridiction, est considérée comme très efficace par les juges de l'application des peines et les travailleurs sociaux. Elle n'a cependant jamais connu l'essor attendu. Il y a lieu de préciser que les parquets développent de plus en plus une pratique de classement sous condition d'indemnisation de la victime, notamment avec le développement des maisons de justice et du droit : ce traitement judiciaire en amont est de nature à réduire le nombre des ajournements prononcés par les juridictions.

## *Les actions d'insertion*

### *L'enseignement en prison*

L'accès à l'enseignement est un droit fondamental des détenus, figurant dans les textes réglementaires (art D. 450 à D. 456 du CPP) ou les recommandations ou résolutions internationales (recommandation R89 du Conseil de l'Europe sur l'éducation en prison, résolution 1990/20 de l'assemblée générale des Nations unies sur l'éducation en prison...).

L'enseignement primaire est assuré dans tous les établissements pénitentiaires. L'obligation scolaire est de règle pour les moins de 16 ans et une démarche incitative est adoptée vis-à-vis des mineurs de 16 et 17 ans et des jeunes détenus. Les condamnés qui ne savent ni lire, ni écrire ou calculer couramment bénéficient prioritairement de cet enseignement. Les autres détenus doivent y être admis sur leur demande (art. D. 452 du CPP).

À la rentrée scolaire de septembre 2001 le nombre total de postes d'enseignants était de 361 emplois à temps plein :

– 324,5 enseignants du premier degré, instituteurs ou professeurs des écoles (pour la plupart spécialisés) et plus de cent temps partiels sur une enveloppe de 1 200 heures supplémentaires ;

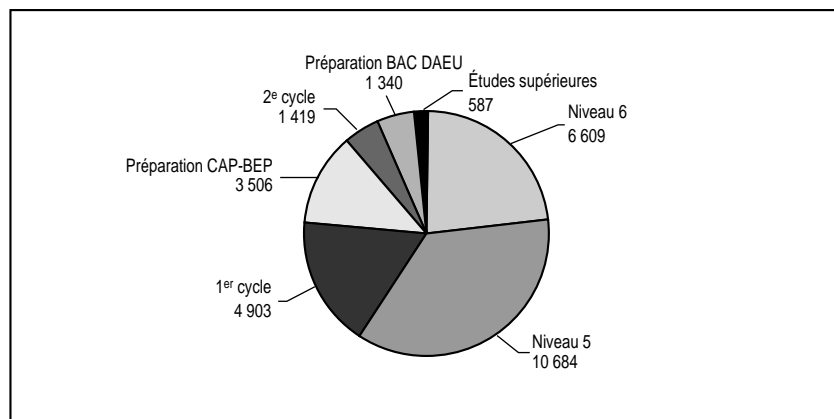
– 36,5 professeurs à temps plein et environ 700 vacataires du second degré sur 2 686 heures supplémentaires par année.

Le nombre moyen d'heures d'enseignement pour 100 détenus (compte tenu de la baisse des effectifs détenus) a été de 23 heures en 2001 contre 30 en 2000.

Dans un contexte marqué, pour la deuxième année consécutive, par la baisse de la population détenue, le nombre de détenus scolarisés a diminué en un an de 4,3 % pour les adultes (de 27 592 à 26 406) et de 4,0 % pour les mineurs (de 2 752 à 2 642). Il s'agit d'une réduction d'impact en valeur absolue (nombre de personnes) mais pas en valeur relative puisque la population pénale moyenne annuelle est passée de 50 626 détenus en 2000 à 48 318 en 2001, soit une diminution de 4,6 %.

Le dispositif d'enseignement a donc maintenu nationalement sa place auprès de la population pénale : des enquêtes hebdomadaires réalisées en 2001 ont montré que 19,5 % de la population pénale participaient à des cours, chaque semaine de l'année scolaire et, en flux, 29 048 détenus ont été inscrits en enseignement au cours de l'année 2001.

### Répartition par niveau des détenus suivant un enseignement



Des cours par correspondance, qui offrent une réponse adaptée à des besoins individualisés ou spécialisés de formation, sont également proposés aux détenus. 1 005 détenus ont été inscrits à des cours du CNED, 282 aux cours d'Auxilia et 629 à d'autres modalités d'enseignement à distance.

Des associations de bénévoles assurent par ailleurs des actions de

soutien pédagogique et des activités culturelles auprès de petits groupes de détenus. Ainsi, le « club informatique pénitentiaire » (CLIP), fondé en 1985, développe l'initiation à l'informatique et la formation à la programmation ; le « Groupement étudiant national pour l'enseignement aux personnes incarcérées » (GENEPI) assure depuis vingt-cinq ans, au côté des professionnels de l'Éducation nationale et des personnels socio-éducatifs, des séquences d'enseignement général à titre individuel ou collectif et diverses activités socioculturelles et sportives.

### Les dispositifs

Depuis plus de trente-cinq ans, l'enseignement en milieu pénitentiaire est assuré essentiellement par des enseignants de l'Éducation nationale.

Une unité pédagogique régionale en milieu pénitentiaire est implantée dans chaque région pénitentiaire et réunit, sous l'autorité d'un responsable choisi parmi les personnels de direction de l'Éducation nationale, les différents niveaux d'enseignement et ressources de formation initiale fournies par l'Éducation nationale pour l'enseignement aux personnes détenues.

Conformément à la convention du 19 janvier 1995, une commission nationale interministérielle réunissant des représentants de la direction de l'enseignement scolaire et de la direction de l'administration pénitentiaire, évalue la mise en œuvre de la convention et le fonctionnement des unités régionales.

La convention de janvier 1995 et les circulaires d'avril 1995 et mai 1998 ont été complétées en octobre 2000 par une circulaire sur l'organisation du service d'enseignement. Ce texte traite de la définition du régime indemnitaire des enseignants, de leurs conditions de recrutement, de nomination et d'exercice en milieu pénitentiaire et des modalités du contrôle administratif et pédagogique auquel ces personnels sont soumis.

La circulaire préconise une organisation du service d'enseignement sur un minimum de 40 semaines (contre une année scolaire de 36 semaines aujourd'hui).

De nouveaux textes de convention et de circulaire ont été préparés par les deux ministères au cours de l'année 2001.

### Les enjeux de l'enseignement en 2001

La prise en charge des publics les plus en difficulté (illettrés et jeunes détenus) et l'évaluation des parcours de formation ont été les axes prioritaires de la politique menée en 2001 et ont donné lieu à des programmes spécifiques.

### ***La prise en charge pédagogique des mineurs et jeunes détenus***

L'enseignement aux mineurs et jeunes détenus a fait l'objet d'une circulaire spécifique signée le 25 mai 1998 conjointement par le ministère de l'Éducation nationale et le ministère de la Justice.

La situation de dénuement culturel est particulièrement marquée chez les jeunes détenus de moins de 18 ans, puisque 80 % d'entre eux sont sans diplôme et la moitié en échec au bilan lecture proposé pour le repérage systématique de l'illettrisme.

En 2001, sur un total de 3 283 mineurs entrants en flux annuel, 2 642 mineurs ont été scolarisés pour plus de trois semaines (80 % contre 69 % l'année antérieure). 2 437 livrets d'attestation ont été tenus (92 % des scolarisés contre 57 % l'année antérieure).

### ***Le programme de lutte contre l'illettrisme en 2001***

L'illettrisme est un des phénomènes massifs d'exclusion dans notre société ; il est encore aggravé par les conditions de vie en prison. C'est un obstacle essentiel à la réinsertion sociale et professionnelle de ceux qui en sont victimes. Il importe donc de travailler activement avec les détenus illettrés en identifiant cette population à haut risque, dans un esprit de discrimination positive.

La politique de lutte contre l'illettrisme mise en œuvre depuis cinq ans a pour but de faciliter l'accès des plus démunis aux formations. Le repérage systématique des personnes illettrées, initié depuis 1995, s'est opéré en 2001 sur 147 sites avec une campagne de repérage en cours d'année scolaire (112 maisons d'arrêt l'appliquent, 14 centres pénitentiaires, 18 centres de détention et 3 maisons centrales).

Le repérage réalisé en 2001 auprès de 35 071 personnes (contre 32 677 l'année précédente) entrant en établissement montre que la population détenue est globalement en très grande difficulté.

Ainsi, 55 % sont sans diplômes, 80 % ne dépassent pas le niveau CAP, 40 % des personnes sont issues de filières courtes ou en échec scolaire (primaire, enseignement spécialisé, CPPN, collège avant la 3<sup>e</sup>). Du point de vue des compétences en lecture, 17 % sont en situation d'illettrisme grave ou avéré au regard du bilan lecture ; 14 % échouent au test du fait de difficultés moindres et 3,6 % des personnes sont non francophones.

Les effets du repérage systématique et les réponses apportées aux publics en difficultés sont réels. La rencontre systématique avec tous les détenus sans diplôme ou détenteurs du seul certificat d'études primaires produit une plus grande demande de formation de la part de détenus qui ont souvent connu un échec scolaire important.

Cependant pour les publics indigents, la demande de formation est souvent abandonnée au profit d'un emploi pénitentiaire rémunéré lorsque l'organisation de l'établissement impose un choix exclusif entre travail et formation. C'est pourquoi le programme d'amélioration des conditions de travail et d'emploi, PACTE 2, engagé en 2000,

a pour objectif de faciliter l'accès à l'enseignement pour des détenus en activité rémunérée. Alors qu'en 2000, 35,7 % du public scolarisé avaient une source de rémunération, ce sont 40 % des scolarisés qui combinaient enseignement et activités rémunérées en 2001. Le versement d'une bourse d'études est cependant resté extrêmement rare.

### ***Le livret d'attestation des parcours de formation***

La démarche du livret d'attestation s'inscrit dans une réflexion plus large sur la nécessité de reconnaître et de valider les acquis des personnes détenues sur les plans intellectuel, social, professionnel, culturel afin de faciliter leur future réinsertion.

En moyenne, un livret a été ouvert et tenu pour 25 % des adultes scolarisés (contre 19 % l'année précédente) ; ce sont des personnes volontaires, engagées clairement dans l'activité scolaire et susceptibles de rester plus d'un mois. On peut remarquer que la tenue du livret s'est particulièrement développée cette année auprès des publics très faibles, privés d'examens correspondant à leur niveau.

Pour les mineurs, en moyenne nationale, un livret a été ouvert pour 92 % des scolarisés (contre 64 % l'année précédente).

### ***Les recherches en cours sur les démarches pédagogiques adaptées***

Les cinq dernières années ont été marquées par le développement de formations des formateurs, d'expérimentations d'outils pédagogiques adaptés au contexte et par la parution d'un bulletin de l'enseignement en milieu pénitentiaire (six numéros parus).

Un colloque sur l'enseignement en prison a réuni 150 personnes en décembre 2001. Il a confirmé le dynamisme et la capacité des enseignants à réfléchir sur leurs pratiques.

Plusieurs unités pédagogiques régionales ont conçu en 2001, avec l'aide des inspections de l'Éducation nationale et des instituts universitaires de formation des maîtres, des plans pluriannuels de formation des formateurs fondés sur une analyse des besoins de leur région.

Une troisième version du CD-Rom « EFORE » (évaluer, former, remédier) a été réalisée par la DAP et l'UPR de Lille. Il présente des documents de référence sur l'enseignement en milieu pénitentiaire et un ensemble d'outils d'évaluation, de formation et de remédiation utilisés actuellement dans l'action pédagogique auprès de personnes détenues.

L'objectif de cet outil est d'offrir à toutes les équipes pédagogiques exerçant en milieu pénitentiaire des supports et des références qui soient connus de tous afin de faciliter la communication entre pédagogues, en particulier pour la tenue des livrets d'attestation des parcours de formation générale.



## ***La formation professionnelle et l'accès à l'emploi***

### **Contexte et objectifs**

La formation professionnelle des détenus s'inscrit dans un contexte défini conjointement avec le ministère du Travail et de la Solidarité, garant des politiques de formation. Elle est également inscrite dans les politiques menées par le Fonds social européen (FSE), notamment dans le cadre des mesures visant le chômage de longue durée et la lutte contre l'exclusion et par le Fonds d'action sociale (FAS) pour la prise en charge des publics détenus issus de l'immigration.

L'administration pénitentiaire est responsable de l'analyse des besoins, de la conception et de la mise en œuvre des programmes de formation, de leur suivi et de leur évaluation. Elle joue un rôle primordial dans la relation avec les échelons déconcentrés des différentes administrations partenaires, en leur faisant part notamment des besoins des personnes et des contraintes inhérentes à l'institution. Elle se doit de sensibiliser en permanence les institutions en charge de la formation des jeunes et des adultes et faciliter l'implantation de dispositifs innovants, en prise sur les dispositifs de droit commun.

Les objectifs de la formation des détenus définis dans la circulaire interministérielle d'avril 1995 se sont poursuivis ; ceux-ci se déclinent en priorités et en axes pédagogiques, l'objectif majeur étant d'initier pour chacun un parcours de formation.

Trois priorités sont définies :

- garantir l'accès des personnes les plus éloignées de la qualification aux premières étapes d'un parcours en favorisant l'acquisition des savoirs de base et la lutte contre l'illettrisme ;
- développer les procédures d'information, de bilan et d'orientation que ce soit à l'entrée en détention pour faciliter la mise en œuvre d'un parcours ou en fin de détention pour préparer la sortie ;
- moderniser et adapter l'offre de formation en fonction des besoins économiques et des nouveaux modes d'apprentissage.

### **Actions et résultats**

#### ***Moyens financiers***

57 % du coût de fonctionnement des actions de formation professionnelle relève de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Deux fonds sont mis à contribution :

- le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS), soit : 8 489 385 € à travers le programme « Insertion, réinsertion et lutte contre l'illettrisme » (IRILL) et le programme des at-

liers de pédagogie personnalisée. Ces programmes sont cofinancés par le Fonds social européen. Ils sont respectivement de 6 658 815,7 € pour IRILL et 439 991 € pour les ateliers de pédagogie personnalisée ;

- le Fonds national pour l'emploi (FNE), à travers le programme des places de stages travail, de l'emploi et de la formation professionnelle : 1 390 578 €.

Les autres moyens financiers sont apportés par le FASILD, l'administration pénitentiaire elle-même, le Fonds social européen, les conseils régionaux, les conseils généraux et les cocontractants du marché de la gestion mixte.

#### ***Les actions entreprises au niveau national***

- Toutes les régions ont signé des conventions régionales concrétisant le protocole d'accord national entre la DGEFP et la DAP, le travail engagé sur une ou plusieurs dimensions inscrites dans ce protocole national se poursuit.
- L'étude sur la formation professionnelle en milieu pénitentiaire s'est achevée le 25 septembre 2002 par un séminaire national au cours duquel un travail en ateliers a permis de compléter les préconisations recueillies auprès de tous les acteurs impliqués aux niveaux régional, départemental et local. Ces préconisations et le repérage de bonnes pratiques vont permettre, à l'issue d'un travail commun auquel sera associé tout le service public de l'emploi, l'écriture d'un nouveau protocole national.
- L'accompagnement des directions régionales des services pénitentiaires dans la mise en œuvre des crédits déconcentrés du FSE se poursuit.
- L'accompagnement des SPIP dans le pilotage de la formation professionnelle se poursuit et s'enrichit d'actions d'information et de formation des chargés d'unité formation professionnelle.
- La mise à jour du guide pratique de la formation professionnelle en milieu pénitentiaire élaboré avec le centre INFFO est en cours.

## ***Le travail des détenus***

### **Le contexte et les objectifs**

L'organisation d'activités rémunérées dans les établissements pénitentiaires, notamment d'activités de production, correspond à la mise en œuvre de l'article 720 du Code de procédure pénale qui définit un droit au travail pour les personnes détenues et en fixe les finalités :

- procurer une source de revenus aux détenus, et donc développer leur autonomie financière et personnelle ;

- leur permettre l'acquisition d'une expérience de travail qui favorise leur réinsertion professionnelle, en développant l'acquisition de savoir-faire professionnels ;
- leur donner accès à des possibilités de remises de peine supplémentaires.

En 2001, avec 21 482 postes, le nombre moyen d'emplois rémunérés a diminué de 2,5 % par rapport à 2000. La répartition de ces emplois est la suivante : 6 638 au service général, 10 806 en production, et 2 693 en formation professionnelle. Le travail à l'extérieur des établissements (incluant la semi-liberté) conserve pour sa part un effectif stable avec 1 345 emplois.

Ces résultats sont à mettre en relation avec un contexte de baisse significative de la population pénale au cours des deux périodes comparées (47 308 détenus en 2000 contre 45 031 détenus en moyenne en 2001, soit - 5 %).

Enfin, ces résultats, concernant les activités de production dans les établissements pénitentiaires pour l'année 2001, sont en phase avec l'évolution économique générale : l'indice de la production industrielle corrigé des variations saisonnières a diminué en 2001 de 2,9 %.

## **PACTE II**

Le plan d'amélioration de conditions de travail et d'emploi (PACTE 2) qui a pour objectif le développement et la qualification des emplois des détenus en production est entré dans sa phase opérationnelle.

Ce plan, détaillé dans la circulaire NOR : JUSE 00 40 047C du 29 mai 2000, propose des orientations nouvelles qui sont progressivement mises en œuvre pour la période 2001-2003.

Le plan d'amélioration des conditions de travail et d'emploi met en œuvre trois objectifs définis au plan national, chacun ayant vocation à être décliné à l'échelon local sous forme d'objectifs opérationnels rassemblés dans un plan d'action local qui intègre le contexte particulier de l'établissement et de la région pénitentiaire.

### ***Objectif 1 : procurer une activité rémunérée à tout détenu qui en fait la demande***

Les établissements pénitentiaires doivent être en mesure, d'ici la fin de l'année 2003, d'apporter une réponse adaptée aux demandes d'activité rémunérée formulées par les personnes détenues, en leur proposant soit une activité de production ou un emploi au service général, soit l'entrée dans un dispositif de formation rémunérée. En conséquence, les établissements continueront à développer leurs offres d'activités rémunérées, en terme de postes de travail et/ou d'actions de formation.

### ***Objectif 2 : améliorer la cohérence des dispositifs d'insertion professionnelle***

Il s'agit de placer les personnes détenues au centre d'un processus visant à la préparation de leur réinsertion sociale et professionnelle. L'organisation plus adaptée de leur emploi du temps doit leur permettre d'élaborer des projets tendant à un accroissement de leurs compétences tout en satisfaisant leurs besoins de rémunération.

Cet objectif vise à améliorer l'action des différentes institutions et services concourant dans les établissements à l'insertion professionnelle, et à mieux adapter la mise en œuvre des dispositifs de prise en charge à partir des besoins des détenus (rémunération, apprentissages, acquisition d'expérience professionnelle).

### ***Objectif 3 : rapprocher le travail pénitentiaire du droit commun***

L'administration pénitentiaire s'est engagée fortement dans une dynamique permettant de rapprocher autant que possible les conditions d'exercice du travail en milieu pénitentiaire avec celles de l'extérieur. Elle cherche à favoriser une meilleure implication des personnes détenues dans la relation de travail par l'introduction d'un support d'engagement professionnel.

Par ailleurs, les établissements mettront en œuvre toutes les dispositions tendant à favoriser les activités des entreprises grâce à la mise en place de modes d'organisation plus pérennes, contribuant à une plus grande qualité des productions réalisées et à un investissement plus soutenu des détenus dans leurs activités.

Enfin, des mesures budgétaires ciblées, pour un montant de 891 K€, ont permis la réalisation d'infrastructures, notamment l'équipement et la modernisation d'installations et d'ateliers existants ou nouveaux.

## **L'analyse des résultats des activités de production**

Les rémunérations brutes versées durant l'année 2001 au titre des activités de production se sont élevées à 41 459 K€, en diminution de 3 % par comparaison avec l'année 2000. Le nombre de journées travaillées régresse plus fortement, avec une diminution d'environ 6 % et s'établit à 2 141 449.

Il convient de rappeler que ces résultats sont obtenus dans un contexte de ralentissement économique et de baisse significative de la population pénale (*cf. supra*). D'autre part en 2001, des mouvements sociaux ont affecté le fonctionnement d'un grand nombre d'établissements, de façon discontinue mais répétée, avec une incidence négative sur l'activité en général et sur le niveau d'emploi des personnes détenues. Ces effets négatifs se traduisent également par un accroissement des demandes d'indemnisation de la part des entreprises concessionnaires et des groupements.

Les résultats des activités de production réalisées dans les établissements pénitentiaires sont fortement tributaires de l'évolution économique générale. Elles relèvent en effet de la sous-traitance ou de la délocalisation de proximité, et sont donc très réactives aux variations de l'activité économique générale. Ainsi, l'indice de la production industrielle, qui a baissé de 2,9 % durant l'année 2001, se traduit par une baisse de 6 % du volume des activités en milieu pénitentiaire.

Ces résultats laissent toutefois apparaître des disparités selon le type d'établissement, le mode de gestion des activités, et les régions.

#### **Par type d'établissement**

Dans les établissements à gestion publique, l'évolution constatée des rémunérations versées s'établit à - 1 % dans les maisons d'arrêt, et à - 3 % dans les établissements pour peines.

Cette diminution de 1 % de l'ensemble des rémunérations dans les maisons d'arrêt ne reflète pas le niveau réel d'activité, puisque le nombre de journées travaillées y diminue de 5 %. La baisse du volume d'activité est en grande partie masquée par l'accroissement du niveau des rémunérations.

Dans les établissements pour peines, la variation de la masse salariale et du nombre de journées travaillées est quasiment identique (- 3 % et - 4 %), ce qui indique que la diminution du montant global des rémunérations est le résultat d'une baisse du volume d'activité.

#### **Selon le mode gestion**

Les établissements à gestion mixte dans lesquels la fonction travail est gérée par un contractant enregistrent au plan national la plus forte baisse du montant global des rémunérations versées.

Si l'on détaille ces résultats par zone, on constate que deux des anciennes zones ont connu une baisse significative de leurs résultats : la zone est avec - 12 %, et la zone nord avec - 10 %. La zone sud connaît également une baisse plus limitée, de 5 %. La zone ouest avec + 2 % est la seule à connaître une progression, en valeur.

Par contre, l'ensemble des zones régresse pour ce qui concerne le nombre de journées travaillées, de - 20 % pour la zone est, - 11 % pour la zone nord, - 7 % pour la zone sud, - 5 % pour la zone ouest.

À l'intérieur des zones, les variations sont toutefois inégales, les établissements les plus en recul étant ceux dans lesquels les groupements ont toujours eu le plus de difficultés à amener des activités : les centres de détention de Neuvic, de Joux-la-Ville, de Saint-Mihiel, les maisons d'arrêt d'Aix-Luynes, de Villeneuve-les-Maguelone...

L'échéance, au 31 décembre 2001, des premiers marchés de fonctionnement, et le changement de titulaires dans le cadre du renouvellement sur la période 2002-2009, a créé une forte incertitude perceptible sur le second semestre, où la tendance à la baisse s'est accentuée nettement et plus fortement que dans les établissements à gestion publique.

#### **Selon les directions régionales**

Concernant les régions pénitentiaires, l'évolution est également différenciée : elle est en fort retrait à Bordeaux (- 12 %) ainsi qu'à Lille (- 14 %), en retrait plus limité à Lyon (- 3 %). Elle est égale à Rennes, légèrement positive à Toulouse et Strasbourg, et comprise entre + 3 % et + 5 % à Marseille, Dijon et Paris.

#### **Le service de l'emploi pénitentiaire (SEP)**

##### **Les orientations pour 2001**

La politique de modernisation engagée depuis cinq ans par le SEP s'organise autour de trois orientations :

- **1. la poursuite de la stratégie de développement de la RIEP**, en améliorant le niveau d'activité par l'accroissement du chiffre d'affaires dans le but d'augmenter les effectifs employés dans les ateliers. Cette orientation conduit à rechercher et à orienter les activités industrielles vers de nouveaux secteurs, à poursuivre la création de nouveaux ateliers et à améliorer l'organisation opérationnelle de certains autres ;

- **2. l'amélioration des outils de gestion du SEP**. La mise en place d'outils de suivi et de contrôle de gestion est poursuivie : le schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) permettra la mise en place en 2002 du logiciel de gestion intégré (ERP) ;

- **3. le renforcement de la place du SEP au sein de l'administration pénitentiaire**, en accélérant la mise en place de contrats locaux de service (sous forme de charte de partenariat) entre le SEP et les établissements bénéficiant de l'existence d'ateliers RIEP. Enfin, les procédures de gestion du personnel mis à disposition de la RIEP sont maintenant assurées depuis le siège par un responsable des relations humaines.

##### **Les résultats de 2001**

Le SEP, service à compétence nationale chargé de gérer le compte de commerce régie industrielle des établissements pénitentiaires, poursuit sa mission de développement du travail, principalement dans les établissements pour peines. En 2001, il a encadré 47 unités de production réparties dans 27 établissements pénitentiaires. Les secteurs d'activité concernés, par ordre décroissant de chiffre d'affaire, sont la confection, la menuiserie, la métallerie, l'imprimerie, le travail à façon.

Les ateliers de la RIEP ont procuré en 2001, 6 060 K€ de rémunérations brutes à 1 240 détenus en moyenne pour 254 744 journées travaillées. La variation de la masse salariale s'établit à + 2 % par rapport à 2000, alors que le nombre de journées travaillées se réduit de 1 %.

Les ateliers de la RIEP sont aujourd'hui organisés autour de deux domaines d'activité stratégiques :

- les produits propres, conçus, fabriqués et commercialisés par la RIEP, et parmi ceux-ci les effets d'uniforme des personnels et de couchage des détenus, le mobilier de détention, le mobilier de bureau ;
- la sous-traitance, qui s'est fortement développée ces dernières années et qui représente 45 % de son chiffre d'affaire.

Le premier secteur d'activité, par le nombre d'emplois est celui de la confection, qui a bénéficié pour son activité des effets de la délocalisation de l'industrie textile.

Le chiffre d'affaire consolidé de la RIEP s'est élevé pour l'année 2001 à 19 990 K€, légèrement supérieur à son niveau de l'année 2000. Le résultat est cependant négatif et s'établit à - 437 K€.

Malgré les efforts entrepris par la direction de la RIEP depuis 1994, *via* la modernisation des outils de production des ateliers, et l'amélioration du suivi de sa gestion, le résultat d'exploitation du compte de commerce apparaît durablement déficitaire, du fait de problèmes de marge sur un certain nombre de productions, et globalement du coût du travail qui, par insuffisance de productivité, n'est pas en rapport avec celui de l'extérieur.

La maîtrise des coûts, notamment des achats, et l'amélioration de la productivité, semblent les pistes privilégiées à explorer à court terme. L'acquisition prochaine d'un applicatif de gestion de production (ERP) devrait permettre des gains significatifs. Enfin, la formation des personnels d'encadrement des ateliers devra également être fortement orientée vers une spécialisation en gestion de production.

Cette situation pose également la question du coût social de ces activités qui est peut-être trop fortement impacté dans la gestion de la RIEP et pourrait relever d'autres financements.

Enfin, concernant sa gestion, il convient de rappeler que le SEP n'a jamais eu comme orientation de fermer les ateliers déficitaires. Il est donc aujourd'hui nécessaire d'envisager de compenser par des activités rentables, les activités industrielles plus traditionnelles, déficitaires par nature en milieu pénitentiaire, mais fortement qualifiantes au plan de l'insertion professionnelle (métallerie).

Un autre chantier sera ouvert courant 2002, afin d'améliorer les règles d'affectation des personnels au profit du SEP. La participation du SEP à la gestion des personnels mis à sa disposition pourrait être renforcée (formation, notation, mutations). La réflexion concernera également le renforcement des moyens humains du SEP, tant au siège que dans les ateliers dans lesquels un certain nombre d'emplois techniques font défaut.

Sur les points d'actualité, la procédure d'acquisition d'un progiciel de gestion intégré de type ERP (applicatif comptable et de gestion de production) qui reliera le siège avec l'ensemble des unités de production suit son cours. L'appel d'offres lancé en 2001 devrait per-

mettre la notification au titulaire à la fin du premier semestre 2002 et le lancement opérationnel dans le courant du dernier trimestre 2002.

## ***La politique de la Ville***

L'administration pénitentiaire, comme l'ensemble de l'institution judiciaire, s'inscrit pleinement dans la politique de la Ville. Qu'il s'agisse de l'exécution des peines en milieu ouvert, des alternatives à l'incarcération, ou des actions de réinsertion sociale, la prise en charge et la mise en œuvre d'actions au profit des personnes placées sous main de justice se caractérisent par une démarche partenariale dans les dispositifs de droit commun coordonnés dans le cadre de cette politique.

Ces orientations et cette organisation trouvent leur légitimité pour répondre à la précarité croissante des situations individuelles et à la détérioration de la situation des personnes face aux phénomènes d'exclusion professionnelle et sociale.

Le développement des services pénitentiaires d'insertion et de probation et son impact en termes d'organisation interne, de décroisement entre milieu ouvert et milieu fermé et d'implantation géographique départementale est un moyen important qui permet progressivement d'améliorer la mise en œuvre des politiques locales concertées.

La participation de l'institution judiciaire aux contrats de ville sur la période 2000 à 2006, prévue par la circulaire du 26 octobre 1999 du garde des Sceaux, ministre de la Justice, se poursuit.

L'administration pénitentiaire est impliquée dans la mise en œuvre du fonds interministériel pour la politique de la Ville (FIV) auquel elle contribue à hauteur de 190 561 €. Ce montant s'ajoute aux crédits déconcentrés mobilisés par les directions régionales des services pénitentiaires pour financer des actions inscrites dans les contrats de ville, les volets de prévention de la délinquance, et dans les opérations « ville-vie-vacances ».

### **La préparation à la sortie**

La mise en place de dispositifs de préparation à la sortie de prison dans les établissements vise à créer un sas entre la prise en charge totale en milieu carcéral et le retour au milieu libre.

Ces dispositifs s'articulent autour de trois objectifs opérationnels :

- organiser un travail en réseau avec les partenaires extérieurs ;
- créer un plateau technique et administratif en détention, favorisant une rencontre directe entre les personnes détenues et les intervenants extérieurs ;
- mettre en place un système interne de recueil d'informations permettant un repérage systématique des besoins des personnes sortant de prison.



Les interventions peuvent prendre des formes variées. Il s'agit soit d'un regroupement dans un seul lieu, une fois par mois, des opérateurs publics et privés concernés par la réinsertion sociale et professionnelle, soit de la mise en place d'un quartier au sein de l'établissement dans lequel les détenus vont pouvoir séjourner afin de faire les démarches nécessaires à leur sortie.

Dans ce cadre, l'ANPE, les caisses d'allocations familiales, la Sécurité sociale, les ASSEDIC, les missions locales, les organismes instructeurs du RMI, les structures d'hébergement et diverses associations sont sollicités pour intervenir régulièrement, sous la coordination du service pénitentiaire d'insertion et de probation.

### **Les opérations « ville-vie-vacances »**

Les opérations « ville-vie-vacances » sont un dispositif interministériel, intégré à la prévention de la délinquance et constituent un des axes de la politique de la ville.

L'administration pénitentiaire participe depuis 1985 aux opérations conduites dans le cadre des activités proposées aux mineurs et aux jeunes majeurs incarcérés durant les congés scolaires.

Pour 2001, des actions ont été menées sur l'ensemble des DRSP avec la participation active des associations socioculturelles des établissements pénitentiaires, et l'apport de financements des cellules départementales présidées par les préfets.

### **Perspectives**

L'administration pénitentiaire poursuit la démarche des contrats de plan État-régions, engagée pour la période allant de 2000 à 2006, à hauteur de 5,966 M€ environ, auxquels s'ajouteront les contreparties financières correspondant à l'engagement des collectivités (conseils régionaux, généraux et communes).

## ***Les activités sportives***

Les activités physiques et sportives pratiquées par les personnes placées sous main de justice n'ont cessé de se développer selon deux logiques parallèles : d'une part, le droit des détenus de pratiquer des activités physiques et sportives et d'accéder aux dispositifs de droit commun, reconnu par le Code de procédure pénale ; d'autre part, l'intégration des activités physiques et sportives dans la mission d'insertion dévolue à l'administration pénitentiaire.

L'encadrement des activités physiques et sportives a toujours été partagé entre les personnels de l'administration pénitentiaire et des intervenants extérieurs, du secteur public ou du secteur privé associatif.

Au début des années 1990, deux textes ont apporté un peu plus de lisibilité dans la politique de développement des activités physiques et sportives de l'administration pénitentiaire. Il s'agit des arrêtés JUS E 9340131 A et JUS E 9340134 A de 1993, qui réglementent le recrutement des surveillants moniteurs de sport et des premiers surveillants coordonnateurs des activités physiques et sportives et du rapport « pour l'actualisation des instructions relatives aux activités physiques et sportives en établissement pénitentiaire » de 1994, rédigé par un groupe d'experts.

Ces deux textes recentrent les objectifs de l'administration pénitentiaire autour d'une complémentarité entre les pratiques institutionnelles encadrées par les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, d'une part, et les pratiques associatives issues du partenariat local, d'autre part.

Les principales activités pratiquées sont : le football et la musculation ; des disciplines supplémentaires très diversifiées (sports collectifs, athlétisme, jogging, rollers, haltérophilie, sports de combat, arts martiaux, escalade, danse, yoga, etc.) encadrées par les moniteurs de sport ou des intervenants externes ; la participation aux compétitions civiles, l'organisation de manifestations internes mixant les populations pénales et civiles, la mise en place de programme d'entraînements réguliers et suivis et la présentation de nouvelles disciplines ; la préparation, l'élaboration et la réalisation de « sorties sportives », essentiellement des pratiques de pleine nature.

Des disparités importantes existent entre, d'une part, les centres de détention et maisons centrales favorisés par leurs installations et mode de fonctionnement et, d'autre part, les maisons d'arrêt pénalisées par les mouvements incessants de détenus et un taux d'occupation souvent supérieur à leur capacité théorique.

La convention cadre signée en 2000 entre la direction régionale des services pénitentiaires de Paris, la direction départementale de Paris de la jeunesse et des sports et la ligue de Paris Île-de-France de football a préfiguré la dynamique partenariale sur laquelle le développement des activités physiques et sportives au profit des personnes sous main de justice se construit.

Les orientations de travail pour l'année 2001 ont été de renforcer les liens avec le ministère de la Jeunesse et des Sports et les fédérations sportives (football, rugby, judo, athlétisme, tennis de table, badmington, boxe, gymnastique volontaire, EPMM...) afin de consolider, à partir d'un cadre national mieux défini par des conventions réactualisées ou nouvelles, une dynamique locale de partenariat entre les services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, de la jeunesse et des sports et les associations sportives. L'objectif est de développer en quantité et en qualité d'encadrement et d'animation des activités de pratique sportive, d'animation et de formation conjointement élaborées et encadrées par des personnels des instances fédérales et des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire.

## ***Les activités culturelles***

Le développement culturel est l'une des composantes de la mission d'insertion confiée à la direction de l'administration pénitentiaire : « Ces interventions sont le détour nécessaire qui permet à ces publics, souvent en échec scolaire et en difficulté sociale et professionnelle, de se resituer dans la perspective d'un itinéraire d'insertion. »<sup>4</sup>

Des actions diversifiées existent dans tous les domaines artistiques. Elles sont pilotées par les SPIP en lien avec les chefs d'établissement. Elles concernent les pratiques individuelles en amateur, l'initiation ou la formation ainsi que des créations partagées dans le cadre d'ateliers. Elles favorisent aussi un meilleur accès à l'offre culturelle : bibliothèques, programmation de spectacles et de concerts, diffusion audiovisuelle.

### **Le partenariat associatif en matière culturelle**

Les programmes d'activités reposent sur des conventions régionales passées entre les directions régionales des services pénitentiaires et les directions régionales des affaires culturelles qui valident et financent les projets. Localement, les villes et leurs structures culturelles intègrent les actions proposées aux personnes incarcérées à leurs programmes d'activités.

Dix-huit chargés de missions régionales de développement culturel, en collaboration avec les chefs d'unité d'action socio-éducative des directions régionales des services pénitentiaires et les conseillers des directions régionales des affaires culturelles, sont les personnes ressources auprès des DRSP et des DRAC pour le développement des actions culturelles et le suivi de leur fonctionnement.

### **Les interventions**

Artistes, médiateurs sont de plus en plus nombreux à proposer leur compétence au public des personnes incarcérées et à réfléchir sur le sens de telles interventions.

Le livre et l'écriture représentent un des domaines dont la présence est la plus ancienne, la bibliothèque étant le premier lieu culturel dans chaque prison. Dans *L'envie des mots*, une publication coordonnée par une chargée de mission régionale de développement culturel, sept écrivains ayant animé des ateliers d'écriture dans sept établissements pénitentiaires, ont apporté, en 2001, leur contribution à cette question.

<sup>4</sup> (Extrait du protocole d'accord de 1990 entre le ministère de la Culture et de la Communication et le ministère de la Justice).

La fête de la Musique est souvent le seul moment musical proposé dans les établissements pénitentiaires. Avec la précieuse collaboration du partenaire organisateur de cet événement, un guide *Musiques en prison* a été diffusé afin d'apporter des réponses précises aux questions que se posent tant les responsables des services d'insertion que les musiciens.

Seize ans après l'installation de la télévision et du canal interne dans les établissements, l'administration pénitentiaire et la délégation au développement et à l'action territoriale du ministère de la Culture ont confié à l'ARSEC, agence Rhône-Alpes de services aux entreprises culturelles, un travail de bilan et d'analyse des actions audiovisuelles menées au sein des établissements pénitentiaires sur les dix dernières années.

Ce rapport se conclut sur les enjeux soulevés par ce média dans le contexte carcéral et sur les perspectives de travail pour les années à venir.

### **Les perspectives**

Les actions culturelles, pilotées par les services pénitentiaires d'insertion et de probation se structurent. La participation des institutions culturelles s'inscrit de façon plus constante et aux côtés des services pénitentiaires. Le dialogue se poursuit.

Il reste à approfondir une réflexion sur le public du milieu ouvert. D'intéressantes initiatives ont été prises par certaines directions régionales : accès à l'offre culturelle dans l'agglomération de Dijon, partenariat entre le théâtre du Prato et le centre de semi-liberté de Lille.

## ***Le partenariat associatif***

L'administration pénitentiaire favorise le développement de l'action du secteur associatif dans un souci de complémentarité entre l'action qu'elle mène en propre et celle des bénévoles.

Les associations conduisent également des réflexions liées à l'évolution de l'administration pénitentiaire et à leur rôle au sein de cette institution. Elles ont également participé en 2001 aux travaux du conseil d'orientation stratégique pour l'élaboration de l'avant-projet de loi sur la peine et le service public pénitentiaire.

Par ailleurs, la déconcentration du fonctionnement des associations de bénévoles permet de développer des soutiens locaux à leurs actions. Des délégués régionaux sont souvent désignés auprès des directions régionales des services pénitentiaires par chacune des associations de dimension nationale pour soutenir l'animation locale.

### **L'ANVP (Association nationale des visiteurs de prison)**

Les visiteurs de prison sont des personnes bénévoles qui se rendent disponibles pour rencontrer des personnes incarcérées, particulièrement celles qui sont isolées, et leur apporter un réconfort moral, une écoute, des connaissances ou un savoir-faire, voire les aider dans leur projet de sortie. Ils peuvent intervenir auprès de toutes les personnes incarcérées, hommes ou femmes, majeurs ou mineurs, condamnés ou prévenus. Les visites se déroulent dans les parloirs-avocats. Les détenus que les visiteurs sont amenés à rencontrer leur sont désignés par le service pénitentiaire d'insertion et probation.

L'association regroupe plus de 1 000 visiteurs de prison ainsi que 300 adhérents non visiteurs présents dans 156 établissements tant en métropole que dans les DOM-TOM.

L'ANVP a organisé, le 12 mai 2001, un colloque national intitulé « Regards citoyens sur la prison ».

Elle a également engagé en 2001 une démarche de qualité et de réflexion sur le volontariat, visant à recentrer son activité et à renforcer l'accompagnement de ses adhérents.

### **La FARAPEJ (Fédération des associations « réflexion/action prison et justice »)**

La FARAPEJ regroupe 45 associations composées de 2 000 adhérents, 150 salariés, 700 bénévoles. Les associations développent des activités diverses auprès des personnes sortant de prison, des personnes incarcérées et de leurs familles et mènent également de nombreuses interventions auprès des collectivités locales afin de faciliter la mise en œuvre des sanctions pénales alternatives à l'incarcération.

La Fédération organise régulièrement, depuis une dizaine d'années, des colloques qui regroupent sur un thème précis des chercheurs et des professionnels. Les 23 et 24 novembre 2001, la FARAPEJ a organisé pour la première fois les « Journées européennes prison » qui se sont tenues à Strasbourg sur le thème « Les règles pénitentiaires européennes, un outil pour les associations ? ». L'objectif de ces journées était d'expliquer les règles pénitentiaires européennes, de contribuer à leur diffusion, à leur prise en compte et de proposer une nouvelle rédaction. L'administration pénitentiaire a participé au soutien financier de ces journées.

En outre, la FARAPEJ est également à l'initiative de l'animation de la Journée nationale prison. Ces Journées nationales ont pour objet de mobiliser les communes et les différents partenaires concernés par la prise en charge des personnes détenues et leur famille. La 8<sup>e</sup> Journée nationale prison qui a eu lieu le 24 novembre 2001 avait pour thème « La prison : pour qui, pour quoi ? ».

### **La FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale)**

La FNARS rassemble plus de 700 associations et organismes publics. Elle regroupe 70 % des centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) et un quart des associations de contrôle judiciaire.

La FNARS offre 16 000 places réparties entre l'hébergement collectif et l'hébergement éclaté. Elle propose également des outils personnalisés, adaptés aux besoins spécifiques des personnes en grande difficulté ou en voie de précarisation (accueil, orientation, lutte contre l'illettrisme, remise à niveau, entraînement au travail, recherche d'emploi, aide à la gestion budgétaire).

La FNARS est le premier partenaire des services de l'administration pénitentiaire pour l'hébergement des personnes sous main de justice.

### **Le Courrier de Bovet**

Créée en 1950, le Courrier de Bovet, du nom de sa fondatrice, est une association qui organise des échanges de correspondance entre les détenus ayant de longues peines à subir et des personnes de l'extérieur. L'association a fortement augmenté ses effectifs dans le courant des années 1998/1999. Elle compte aujourd'hui près d'un millier d'adhérents et environ 1 300 détenus sont concernés par un échange épistolaire.

L'association s'est structurée avec la création des délégations régionales qui s'est achevée en 1999. Depuis deux années, l'amélioration de l'accompagnement des personnes placées sous main de justice se réalise avec la mise en place d'une sélection et d'un suivi des nouveaux adhérents. Le Courrier de Bovet mène également une véritable réflexion sur le rôle du bénévole.

### **La Croix-Rouge**

Le ministère de la Justice et la Croix-Rouge française ont signé ensemble une charte visant à renforcer leur partenariat au profit des personnes placées sous main de justice. Dans le cadre de cette charte, la direction de l'administration pénitentiaire et la Croix-Rouge française ont signé une convention qui décline deux objectifs principaux : la mise en place au sein d'établissements pénitentiaires d'un accès à un dispositif de téléphonie sociale et d'écoute et l'ouverture d'une structure d'accueil permettant la prise en charge en placement à l'extérieur, dans la perspective de leur libération, de personnes détenues ayant purgé de longues peines et se trouvant dans une situation d'isolement familial et social.

L'objectif principal de la création de ce lieu de vie d'une quinzaine de places est de répondre aux besoins des personnes détenues depuis de longues années et connaissant des difficultés spécifiques de réadaptation à la vie extérieure. Ce projet est en cours d'élaboration.

Par ailleurs, le Secours catholique et l'Armée du Salut ont développé de nombreuses actions en direction des personnes incarcérées ou suivies en milieu ouvert. Les fêtes de fin d'année sont l'occasion de fournir des prestations particulières (distribution de colis de Noël, animation de fêtes...).

Ces associations prêtent une attention particulière à l'accueil des personnes en grande difficulté (accueil dans les centres d'hébergement et de réadaptation sociale), organisation de vestiaires, octroi d'aides financières. Elles concourent également au développement des mesures alternatives en offrant des postes de travail d'intérêt général.

### **GENEPI (Groupement étudiant national pour l'enseignement aux personnes incarcérées)**

Le GENEPI a été créé après les graves mutineries de 1974, par les plus hautes instances de l'État et les grandes écoles et universités dans un souci de développer en prison les actions de réinsertion (enseignement et animation éducative) et dans le but de décroquer l'univers carcéral.

Cette association d'étudiants bénévoles a réussi, depuis vingt-cinq ans, à réaliser cette ambition en assurant, aux côtés des professionnels de l'Éducation nationale et des personnels socio-éducatifs, des séquences d'enseignement général à titre individuel ou collectif et en organisant diverses activités socioculturelles et sportives telles que l'apprentissage du Code de la route, de l'informatique ou du secourisme. Il est à noter que les membres du GENEPI développent de plus en plus des interventions dans les quartiers des mineurs. Leur statut d'étudiants bénévoles, facilite leur contribution à la prise en charge des jeunes incarcérés.

Aujourd'hui, le recrutement du GENEPI s'est élargi à environ 850 membres qui appartiennent à tous les secteurs d'études supérieures et interviennent sur l'année universitaire.

Malgré le fort renouvellement des intervenants d'une année universitaire à une autre, l'association parvient à désigner chaque année une nouvelle équipe nationale qui impulse des formations de l'ensemble des membres et des publications qui servent de support de communication interne et externe à l'association (*La Lettre du GENEPI*).

Cette association est très structurée (bureau national, responsables permanents régionaux, et permanents techniques). Une nouvelle convention entre le GENEPI et l'administration pénitentiaire a été signée, le 29 mars 2000.

### **Auxilia**

Auxilia est une importante association, fondée en 1929 et reconnue d'utilité publique en 1953, qui gère outre le service d'enseignement par correspondance avec des handicapés et des détenus, un centre

de rééducation professionnelle à Nanterre (92) et un centre d'hébergement et de réinsertion sociale à Bourg-la-Reine (92).

L'association Auxilia a pour vocation d'aider des personnes en marge de la société par suite de maladie, de handicap, de chômage ou en détention, à préparer leur insertion ou réinsertion socioprofessionnelle dans le monde actif.

Le service d'enseignement par correspondance de l'association Auxilia, qui regroupe 1 700 enseignants bénévoles, connaît une forte augmentation de son activité auprès des détenus avec un effectif total de 1 530 élèves sur l'année 2001.

La moitié des actions d'Auxilia concerne des détenus en leur proposant de suivre gratuitement des cours par correspondance avec un accompagnement personnalisé (ce qui la distingue du CNED et explique son succès). L'autre moitié des activités d'Auxilia concerne les publics handicapés et malades.

Une commission pédagogique examine les dossiers retournés et en fonction des évaluations confie le suivi de chaque élève à des professeurs correspondants aux niveaux et aux matières demandées. Chaque professeur adapte sa pédagogie et utilise comme support pédagogique les fascicules ou les cassettes créés et édités par Auxilia.

L'association Auxilia a nommé des correspondants auprès d'une soixantaine d'établissements pénitentiaires afin d'intensifier son effort de structuration. Des correspondants régionaux ont été désignés et marquent ainsi le souci de développer les rencontres avec les services de l'administration pénitentiaire.

Une nouvelle convention administration pénitentiaire/Auxilia a été signée en juillet 1999.

Le partenariat avec cette association, s'avère très positif puisqu'Auxilia encadre deux fois plus de détenus que le Centre national d'enseignement à distance.

### **CLIP 2000**

L'association dite « club informatique pénitentiaire » (CLIP), fondée en 1985, a pour but l'initiation à l'informatique et la formation à la programmation de personnes incarcérées, dans une perspective de réinsertion, mais également de toute autre personne du monde pénitentiaire ou non, notamment les publics en difficulté, dans un souci de toucher le plus large public possible, et d'ouvrir le système carcéral sur le monde extérieur.

CLIP participe aux actions ayant un rapport avec l'informatique ou la réinsertion de personnes incarcérées ou ayant été incarcérées. Cette association développe son action dans de nombreux établissements et élargit son implantation régionale.

En outre, les formateurs développent leur recherche quant aux méthodes les plus appropriées aux jeunes détenus.



## ***Les actions culturelles***

Les aumôniers et auxiliaires bénévoles, intervenant au sein des établissements pénitentiaires, exercent leur fonction dans le cadre du Code de procédure pénale (articles D 432 à D 439) et du règlement propre à chaque établissement pénitentiaire. Ils fixent en accord avec le chef d'établissement les jours et les heures des offices et reçoivent communication du nom des détenus ayant déclaré leur intention de pratiquer un culte.

Les aumôniers célèbrent les offices, administrent les sacrements et apportent aux détenus le soutien de leur religion. Ils peuvent s'entretenir avec les détenus même en cas de punition. La correspondance entre eux est libre et s'effectue sans condition.

Les grandes confessions suivantes interviennent au sein des établissements pénitentiaires : catholique, protestante, israélite, musulmane, orthodoxe, bouddhiste.

En 2001, 635 aumôniers sont intervenus dans les établissements pénitentiaires, dont 319 indemnisés (53 à temps complet, 266 à temps partiel) et 345 aumôniers bénévoles. La part du culte catholique est de 177 aumôniers indemnisés, 82 pour le culte protestant, 31 pour le culte musulman et 30 pour le culte israélite.

Depuis le 25 juillet 1988 (circulaire AP-88-11-H1), des auxiliaires bénévoles d'aumônerie ont été nommés afin d'aider les aumôniers dans leurs tâches et d'animer, en accord avec les chefs d'établissements, des groupes de détenus en vue de la prière, de la réflexion et de l'étude. Ils ne sont toutefois pas autorisés à mener des entretiens individuels. Ils sont actuellement 161.

## ***Le maintien des liens familiaux***

Le développement des liens familiaux est une priorité importante du ministère de la Justice. Une enquête, effectuée par la direction de l'administration pénitentiaire, a permis de repérer que 254 441 personnes (bénéficiant d'un permis de visite) étaient entrées dans les parloirs des prisons durant le mois de novembre 1996. Par ailleurs, on estime que, chaque année, 140 000 enfants sont concernés par l'incarcération d'un de leurs parents.

La politique de maintien des liens familiaux qui contribue de façon spécifique aux politiques d'insertion, mobilise outre les services pénitentiaires eux-mêmes, également les collectivités territoriales et le secteur associatif. Elle s'inscrit naturellement dans les actions relevant de la politique de la Ville (contrats de Ville).

L'INSEE a procédé pour la première fois à l'intégration de la population détenue dans l'enquête « Famille » qu'elle a menée en l'associant au recensement de 1999. Ce travail sur l'histoire familiale des déte-

nus, réalisé en collaboration avec l'administration pénitentiaire, démontre la fragilité du réseau familial entre les personnes détenues et leurs parents. L'enquête montre également que le risque de rupture est important au moment de l'incarcération : 11 % des détenus qui avaient un conjoint déclarent que leur union s'est terminée le mois de leur incarcération.

La Fédération des associations « réflexion/action prison et justice » (FARAPEJ) s'est également intéressée à cette question en demandant au département « évaluation des politiques sociales » du CREDOC (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie) de mener une étude sur les conséquences de l'incarcération sur la vie quotidienne des familles de personnes détenues.

Les entretiens réalisés par le CREDOC auprès des familles de personnes détenues montrent que l'incarcération a trois conséquences sur ces familles : des perturbations psychologiques liées au sentiment de mise à l'écart ou de stigmatisation, des problèmes financiers accrus pour des familles souvent peu fortunées, un bouleversement de l'emploi du temps occasionné par les visites et les démarches.

## **Le maintien des liens entre les enfants et les parents incarcérés**

Le maintien des liens familiaux, incluant entre autre l'exercice de l'autorité parentale présente un double enjeu, l'un concernant le parent incarcéré, l'autre les enfants de parents incarcérés. Ce double enjeu qui déborde largement du seul champ pénitentiaire justifie la mobilisation de nombreux acteurs, associations, collectivités territoriales et services déconcentrés de l'Éducation nationale.

L'administration pénitentiaire s'est mobilisée autour de cette question à partir de la forte sollicitation et de l'appui de la Fédération des relais enfants-parents.

La fédération contribue, par des outils psychoaffectifs adaptés, au maintien du lien entre l'enfant et son parent incarcéré afin que la séparation soit différenciée d'un abandon. L'intervention des équipes des relais permet d'animer différents types d'action : ateliers auprès des mères détenues, permanences éducatives, accompagnements d'enfants en détention et espaces enfants, animés par des éducatrices.

La fédération coordonne l'action des douze relais régionaux. Elle regroupe 400 volontaires encadrés par plus de cinquante professionnels et assure des permanences éducatives dans 20 % des établissements pénitentiaires et environ 2 500 accompagnements d'enfants en détention par an.

L'aménagement de parloirs adaptés à l'accueil des enfants qui peuvent rendre visite à leur parent incarcéré (mobilié adapté pour les enfants, jouets, décoration permettant de rendre plus convivial et moins austère l'espace) a été poursuivi en 2001.

### **L'accueil des familles de détenus en attente de parloirs**

Au cours de ces dernières années, l'administration pénitentiaire a considérablement amélioré les conditions matérielles de déroulement des parloirs.

À partir de 1983 (décret du 23 janvier 1983), les visites sans dispositif de séparation ont été généralisées. En juin 1987, une circulaire a encouragé la construction d'abris à l'extérieur des établissements et l'aménagement de salles d'attente à l'intérieur. Ce texte instaurait également le principe des parloirs sur rendez-vous et incitait les établissements à organiser, dans toute la mesure du possible, des visites le samedi.

L'administration prévoit désormais systématiquement la création d'un lieu d'accueil des familles dans la construction de nouveaux établissements.

Deux types de structure existent : les centres d'accueil des familles en attente de parloir et les lieux d'hébergement de nuit. Ces sites sont gérés soit par le secteur associatif, soit par des congrégations religieuses pour les lieux d'hébergement de nuit. L'intervention des associations d'accueil des familles en attente de parloir s'est diversifiée et enrichie depuis leur création, il y a une dizaine d'années. Le nombre des sites d'accueil est passé de 58 en 1993 à 110 en 1999. En 1993, il existait 19 lieux d'hébergement de nuit ; ce nombre a depuis été porté à 25.

La réflexion méthodologique avec le secteur associatif se poursuit en s'appuyant notamment sur les fédérations régionales dont le développement est encouragé. En mars 2000, le Collectif national des fédérations régionales des associations d'accueil des familles et amis de détenus a été créé en vue de la préparation de la IV<sup>e</sup> Rencontre nationale. Il regroupe l'ensemble des fédérations régionales des associations des maisons d'accueil existant actuellement : régions de Bordeaux, Alsace-Lorraine et Toulouse. Deux autres fédérations dans les régions de Rennes et de Dijon sont en cours de constitution.

Ce colloque également organisé avec le soutien de l'administration pénitentiaire en collaboration avec l'ANVP, le Secours catholique, la FARAPEJ et les équipes Saint-Vincent, s'est tenu les 18 et 19 mai 2001 autour du thème « Familles de détenus, familles condamnées ? Réalités en France et en Europe ». Les actes de ce colloque ont été publiés par le Collectif national.

### **L'accueil des enfants de moins de 18 mois vivant auprès de leur mère incarcérée**

Chaque année, une cinquantaine d'enfants sont accueillis dans les établissements pénitentiaires français. Ils naissent pendant l'incarcération de leur mère ou la rejoignent alors qu'ils sont nourrissons. Selon une enquête menée par l'administration pénitentiaire, en 1995,

leur durée moyenne de séjour, en prison, était de quatre mois. La plupart d'entre eux sort de l'établissement en même temps que leur mère. La circulaire NOR JUSE 9940062 C en date du 16 août 1999, élaborée avec le concours de la direction de l'action sociale et la direction générale de la santé présente les principes directeurs relatifs aux conditions d'accueil et de prise en charge de ces enfants. Il s'agit de l'élaboration d'une liste d'établissements pénitentiaires équipés pour recevoir des enfants laissés auprès de leur mère incarcérée avec la définition d'une capacité d'accueil maximale impérative, du rappel des règles relatives à l'exercice de l'autorité parentale tant par la mère que par le père, de la responsabilisation des parents dans la conduite de la vie quotidienne de leur enfant et enfin du rappel des règles du droit commun de la protection de l'enfance ainsi que de la compétence des dispositifs d'action sanitaire et sociale en faveur de la famille.

Un guide rédigé conjointement par la direction de l'administration pénitentiaire et la direction de l'action sociale est en cours de finalisation. Il est destiné aux services chargés de mettre en œuvre, sous l'autorité des présidents de conseils généraux, la politique d'action sanitaire et sociale en faveur de l'enfance et de la famille (service de l'aide sociale à l'enfance, service départemental de protection maternelle et infantile), aux services pénitentiaires d'insertion et de probation et aux établissements concernés par l'accueil des enfants.

### ***Les unités de vie familiale (UVF)***

Le développement des unités de vie familiale vise à faciliter le maintien des liens familiaux des personnes détenues en prenant en compte l'allongement de la durée des peines et l'accroissement des périodes de sûreté. Le développement des liens familiaux étant un vecteur d'intégration et de réinsertion, ces UVF permettront aux détenus condamnés à de longues peines et ne bénéficiant pas de permissions de sortir, de recevoir pendant plusieurs heures les membres de leur famille, dans des conditions d'intimité satisfaisantes.

Ces lieux doivent permettre à la famille de la personne incarcérée de vivre, dans l'enceinte pénitentiaire, pendant un certain temps, toutes les dimensions de la vie familiale. Ce dispositif sera ouvert aux membres de la famille des détenus (conjoint, concubin, enfant et parents).

Le 20 mars 2000, lors d'une réunion du Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire, la garde des Sceaux, ministre de la Justice, a annoncé la conduite d'une expérimentation concernant la mise en œuvre des unités de vie familiale. Trois sites ont été retenus : le centre pénitentiaire de Rennes et les maisons centrales de Poissy et de Saint-Martin-de-Ré. Cette phase d'expérimentation permettra de

valider les aspects architecturaux, les conditions techniques de fonctionnement, les règles de vie à l'intérieur des UVF ainsi que l'organisation du travail des personnels de surveillance.

Le choix des sites expérimentaux a été fait en fonction du nombre de détenus ne bénéficiant pas de permission de sortir et ayant conservé des attaches familiales.

Le budget de l'année 2000, avec quinze créations d'emplois et 1 524 490 € (10 MF) de crédits dédiés aux UVF, permet la mise en place des trois premières constructions.

La construction de chaque UVF s'appuie sur un programme fonctionnel qui a été établi conjointement par la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement et la direction de l'administration pénitentiaire dans le cadre du programme de construction des nouveaux établissements du programme 4 000. Ces normes ont été retravaillées, et sensiblement améliorées, à partir des conclusions des comités de pilotage locaux des sites expérimentaux.

La constitution d'équipes projet à l'échelon national et au niveau local (dans les trois établissements pilotes), a eu pour objectif de suivre la construction du projet en identifiant les questions concernant l'aspect financier, les équipements, le personnel, le lien avec l'extérieur (les familles, les associations d'accueil...), l'impact sur les relations sociales ainsi que l'incidence d'un dispositif de ce type sur la détention...

La mise en place d'un tel dispositif s'est accompagnée de consultations tant auprès des organisations professionnelles locales et nationales qu'auprès du secteur associatif.

L'ouverture de ces UVF devrait se faire, compte tenu des difficultés techniques rencontrées pour la construction des équipements, courant 2003.

## ***La prise en charge des personnes âgées incarcérées***

Parallèlement au vieillissement de la population française, on note depuis quelques années ***une augmentation du nombre de personnes âgées en détention***, phénomène lié à l'incarcération à un âge avancé et à l'allongement des peines.

Une réflexion associant le ministère de la Santé et les personnels de terrain a été engagée par l'administration pénitentiaire pour permettre ***une prise en charge adaptée de ces personnes handicapées ou dépendantes (âgées)***, et leur accès aux aides sociales de droit commun.

Différentes études et enquêtes (HID, enquête sur la dépendance, sur l'allocation adulte handicapé) ont été menées depuis 2001 sur ce thème et permettent de prévoir que le nombre de personnes âgées de plus de soixante ans doublera dans les dix prochaines années et que le nombre d'aides pour la dépendance, quelle que soit son importance, concernera de 150 à 200 personnes par an.

Le principe conducteur est le respect total des compétences et des prises en charge entre services sanitaires et services pénitentiaires. Un aménagement type des cellules, une « carte pénitentiaire » de la gestion de ces personnes respectant le maintien des liens familiaux et le régime de détention, la possibilité de recourir à l'intervention de services extérieurs de maintien à domicile ou de tierce personne, si nécessaire, seront proposés.

## ***La prise en charge des mineurs détenus***

La délinquance des mineurs est une préoccupation permanente au sein de la société française. La prévention et le traitement de cette délinquance sont un axe prioritaire de l'action gouvernementale et mobilisent de façon forte l'État, ses administrations, les collectivités territoriales et toutes les institutions et organismes concernés.

L'administration pénitentiaire y est impliquée, car elle a à assumer, conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur, l'exécution des décisions judiciaires privatives de liberté. Ses personnels sont confrontés au quotidien aux difficultés inhérentes à l'exécution de cette charge.

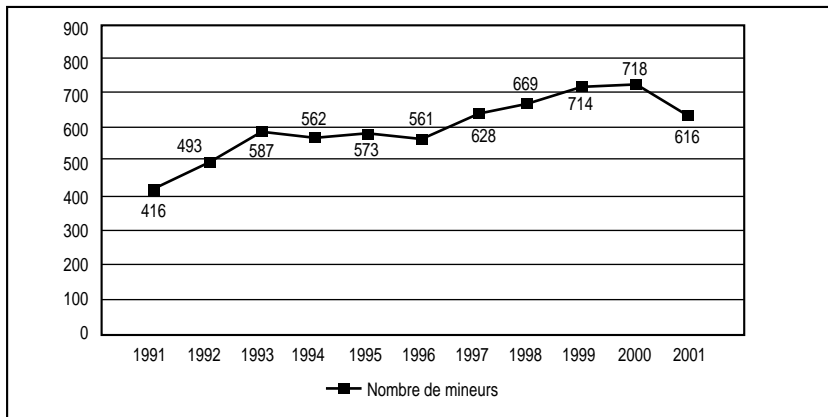
Le ministère de la Justice a décidé d'améliorer la qualité de la prise en charge des mineur(e)s incarcéré(e)s. Le travail auprès des mineurs incarcérés est, parmi les charges et les responsabilités qu'assume l'administration pénitentiaire, l'une des plus complexes et des plus lourdes. À ce titre, elle requiert une attention soutenue et justifie que soit mis en place et maintenu un dispositif spécifique qui puisse répondre aux objectifs assignés par la loi et l'institution judiciaire ainsi qu'aux exigences générées par l'incarcération elle-même.

Le nombre des mineurs incarcérés augmente régulièrement depuis plusieurs années. L'année 2000, a vu cependant, à partir de juillet, une baisse du nombre de ces mineurs, suivant ainsi le mouvement général de diminution de la population carcérale.

Cette tendance à la baisse du nombre de mineurs incarcérés amorcée en 2000 s'est confirmée en 2001 (baisse de 7,5 % des mineurs incarcérés entre 1999 et 2000, baisse de 18 % entre 2000 et 2001).

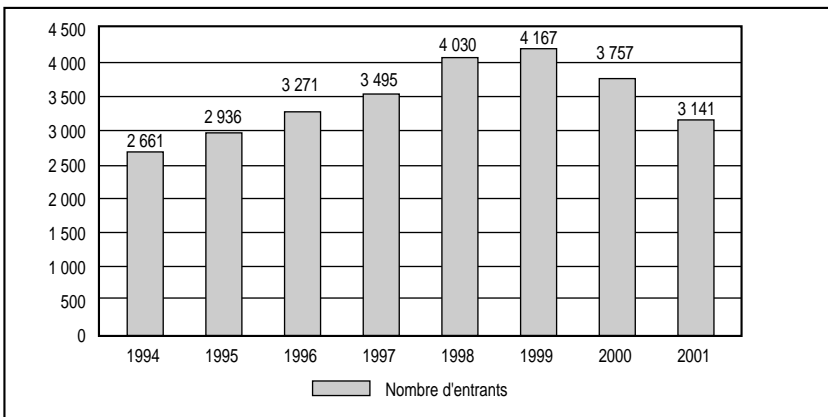
Les variations que connaissent les incarcérations de mineurs restent cependant plus importantes et imprévisibles que celles rencontrées dans la population carcérale générale.

### Nombre de mineurs détenus au 1<sup>er</sup> janvier



\* Métropole et DOM-TOM

### Nombre de mineurs entrant en détention



\* Métropole

Les conditions de détention des mineurs sont déterminées par un ensemble de textes : la Convention internationale des droits de l'enfant, l'ordonnance du 2 février 1945, le Code de procédure pénale, les recommandations du comité des ministres des États membres du Conseil de l'Europe.

Le conseil de sécurité intérieure de juin 1998, qui a fixé les orientations d'un plan gouvernemental de lutte contre la délinquance, a décidé la création de petits quartiers mineurs de 20 à 25 places, le réexamen de la liste des établissements pénitentiaires habilités à l'accueil des mineurs et le renforcement du nombre des personnels de surveillance, des travailleurs sociaux et des enseignants pour leur encadrement. La mise en œuvre de ces décisions a été précisée dans la circulaire interministérielle du 6 novembre 1998.

Au cours de l'année 2001, l'action de l'administration pénitentiaire a porté sur une mise à niveau et une réorganisation de la liste des établissements pénitentiaires habilités à l'accueil des mineurs, le renforcement et la formation du personnel de surveillance affecté en quartiers mineurs, l'augmentation des activités, l'amélioration des conditions d'hébergement et la définition de méthodes de prise en charge des mineurs incarcérés.

### Une nouvelle liste des établissements pénitentiaires habilités à l'accueil des mineurs

La répartition des établissements habilités à l'accueil des mineurs, élaborée en 1991 et révisée en 1995, présentait une ossature cohérente et a constitué un progrès considérable dans les conditions de détention et de prise en charge individualisée des mineurs incarcérés. Cependant, certaines difficultés sont apparues ; notamment, cette répartition ne permettait pas de faire face aux importantes fluctuations du nombre de mineurs incarcérés au sein des établissements pénitentiaires.

Une nouvelle liste des établissements pénitentiaires habilités à l'accueil des mineurs a été élaborée, afin d'atteindre les objectifs suivants :

- accroître le nombre de places pour permettre l'encellulement individuel et répondre ainsi aux prescriptions de l'article D 516 du Code de procédure pénale concernant l'isolement de nuit ;
- établir un maillage territorial plus équilibré afin, d'une part, de favoriser le maintien ou la restauration des liens des mineurs avec leur famille en liaison avec les services de la protection judiciaire de la jeunesse, d'autre part, d'éviter la promiscuité dans certains quartiers entre des mineurs issus de régions très différentes ;
- faire face aux variations importantes et imprévisibles des incarcérations de mineurs qui se traduisent soit par une surpopulation, notamment dans les zones à forte urbanisation, soit par l'incarcération isolée de quelques mineurs, dans les zones moins urbanisées.

Ces impératifs ont conduit à une redéfinition de la liste des établissements pénitentiaires habilités à l'accueil des mineurs en distinguant deux types de structures :

- des quartiers pour mineurs d'une capacité de 18 à 25 places maximum, dans les zones les plus urbanisées ;
- des quartiers pour mineurs à petit effectif de 8 à 12 places dans les zones moins urbanisées, afin d'éviter l'incarcération isolée de quelques mineurs.

La circulaire JUS E 0140064 C du 26 octobre 2001 fixant la liste de ces établissements pénitentiaires a habilité 52 établissements à l'accueil des mineurs. Six autres le seront progressivement, au fur et à mesure de l'ouverture des établissements du programme 4 000 (Liancourt, Le Pontet, Meaux) ou dans les maisons d'arrêt existantes,



lorsque les travaux nécessaires à la construction d'un quartier pour mineurs auront été menés à terme (maisons d'arrêt de Nanterre, d'Agen et de Fresnes).

La configuration découlant de la nouvelle liste a donc porté à 59 le nombre d'établissements habilités qui se répartiront comme suit :

- 27 établissements disposant d'un quartier pour mineurs d'une capacité de 18 à 25 places ;
- 8 d'un quartier pour mineurs structuré en 2 unités de vie de 20 places chacune ;
- 1 d'un quartier pour mineurs structuré en 3 unités de vie de 20 places chacune ;
- 23 établissements seront dotés d'un quartier pour mineurs à petit effectif d'une capacité de 8 à 12 détenus.

Pour les mineures incarcérées, en raison de leur faible nombre, il n'a pas été possible de créer de structure spécifique. Elles resteront hébergées dans les quartiers pour femmes des maisons d'arrêt et bénéficieront alors, tout comme les mineurs, d'un encellulement individuel et d'un suivi renforcé.

### **Des moyens consacrés à l'amélioration de la prise en charge des mineurs**

Les lois de finances 1998, 1999 et 2000 ont accordé des moyens importants à l'amélioration des conditions de détention et de prise en charge des mineurs détenus, tant sur le plan des personnels que sur celui des équipements.

118 emplois de personnels de surveillance spécifiquement dédiés aux quartiers mineurs ont été créés en 2000 (s'ajoutant aux 50 créés en 1998 et aux 40 créés en 1999). Ces personnels ont bénéficié, en 2000 comme en 1999, d'une formation spécifique d'adaptation à l'emploi de six semaines, élaborée par l'École nationale d'administration pénitentiaire en partenariat avec la protection judiciaire de la jeunesse.

En 2000, 4 573 470 € ont été alloués à la création de quartiers mineurs ou à la réfection de l'existant (1 372 041 € en 1998, 1 676 939 € en 1999). Un guide méthodologique de travail auprès des mineurs détenus.

Pour faire face à la spécificité de ce public et aux difficultés rencontrées, il est apparu nécessaire que les personnels soient dotés d'outils méthodologiques adaptés à sa prise en charge. Les passages à l'acte graves dont les mineurs incarcérés sont parfois les auteurs malgré leur jeune âge, la réitération de délits, l'absence de repères, l'échec scolaire, la grande difficulté sociale et affective qui les caractérisent, nécessitent que les personnels intervenant en quartiers mineurs, et notamment le personnel de surveillance, acquièrent des savoir-faire adaptés.

C'est pourquoi, fin 1998, l'administration pénitentiaire a mis en œuvre un groupe de projet sur « la méthodologie de la prise en

charge des mineurs par l'administration pénitentiaire » dont l'objectif était de définir sous forme de normes et de repères, des méthodes d'intervention auprès des mineurs détenus. Cette réflexion s'est appuyée sur les pratiques, les organisations de travail ou de service, les relations au quotidien, les savoir-faire déjà existants. Ces travaux ont abouti en novembre 2001 à la publication d'un *Guide de travail auprès des mineurs en détention*.

Ce guide, élaboré avec une forte contribution des services pénitentiaires et en collaboration étroite avec la protection judiciaire de la jeunesse, a vocation à servir de référence pour les professionnels.

Son ambition est double : permettre un travail de qualité, par une prise en charge dynamique et constructive des mineurs détenus, et apporter des repères aux personnels pénitentiaires, particulièrement aux personnels de surveillance qui accompagnent au quotidien ces mineurs. Ces repères devront servir pour élaborer des projets de service dans les quartiers pour mineurs, qui permettent de positionner chaque personnel, mais aussi chaque partenaire, dans le travail pluridisciplinaire que la spécificité de ce public nécessite.

### ***La prise en charge des auteurs d'infractions à caractère sexuel***

En vingt ans, le nombre de détenus condamnés pour des crimes ou délits sexuels a été multiplié par 7 (1 118 en 1980 ; 7 895 au 1<sup>er</sup> janvier 2001). 25 % des personnes aujourd'hui détenues ont été condamnées pour ce type d'infraction.

#### **Concernant les condamnés détenus**

La loi du 17 juin 1998 a introduit l'article 763-7 aux termes duquel « lorsqu'une personne condamnée à un suivi sociojudiciaire comprenant une injonction de soins doit subir une peine privative de liberté, elle exécute cette peine dans un établissement pénitentiaire... permettant d'assurer un suivi médical et psychologique adapté ».

Dans la mesure où le secteur public hospitalier de psychiatrie intervient dans l'ensemble des établissements pénitentiaires, tous ont vocation à recevoir ce public spécifique. Cependant, si les recommandations du groupe de travail présidée par le docteur Balier en 1994 allait dans le sens d'un mixage des publics, l'expérience a démontré néanmoins que, lorsque cette catégorie de détenus était minoritaire au sein d'un établissement, elle faisait l'objet de rejets et de brimades conduisant, de fait, à une séparation et une stigmatisation. Actuellement les effectifs des personnels de santé mentale ne sont pas proportionnels au nombre de délinquants sexuels présents dans

chaque établissement. Les besoins et les moyens doivent être réévalués d'autant que cette catégorie pénale augmente et qu'elle fait l'objet d'une forte incitation aux soins par les juges de l'application des peines.

### **Concernant le suivi sociojudiciaire en milieu ouvert**

Le décret du 18 mai 2000 (pris en application de la loi du 17 juin 1998), qui règle les relations du médecin coordonnateur, du médecin traitant et du juge de l'application des peines, ne donne pas d'indication sur la place et le rôle des travailleurs sociaux du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) dans le suivi sociojudiciaire des condamnés.

La publication au *Journal officiel* des deux arrêtés du ministère de la Santé en mai 2001 a néanmoins permis la mise en œuvre des premières mesures de suivi sociojudiciaire.

Le corps médical est également assez démuné concernant la prise en charge thérapeutique des agresseurs sexuels, en raison de l'absence de formation spécifique dans les programmes d'enseignement. Ce sont les mêmes professionnels qui sont en capacité d'être médecin expert, médecin coordonnateur ou médecin traitant, et ils sont peu nombreux. C'est pourquoi le directeur général de la santé a demandé, le 27 juin 2000, à l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé, d'élaborer « des recommandations pour la pratique clinique sur la prise en charge des auteurs d'infractions sexuelles ». L'ANAES a délégué à la fédération française de psychiatrie l'organisation d'une conférence de consensus qui s'est déroulée le 22 et 23 novembre 2001. Le texte du jury de cette conférence de consensus, largement diffusé dans le milieu médical, a été diffusé aux services déconcentrés de l'administration pénitentiaire.

Par ailleurs, un groupe de travail interministériel entre le ministère de la Santé et le ministère de la Justice, associant des professionnels de terrain, a été lancé en mars 2001 : il s'agissait, concernant ce public spécifique, de nourrir la réflexion en vue de la conférence de consensus, de préciser les modalités d'intervention, les méthodes de prise en charge et l'articulation des professionnels des champs sanitaire, judiciaire, pénitentiaire et socio-éducatif, et d'élaborer des propositions en matière de formation tant des médecins coordonnateurs et médecins traitants que des personnels pénitentiaires. Le rapport de ce groupe de travail est attendu pour le second semestre 2002.

## *Les actions de santé*

### ***L'accès aux soins somatiques***

En prison, la demande de soins est plus importante qu'à l'extérieur pour une population d'âge comparable. Cela s'explique tant par l'état de santé à l'entrée en détention des populations prises en charge que par la demande de contact et d'écoute de la part d'une population vivant les contraintes de la détention.

La prise en charge sanitaire des personnes détenues est organisée autour du principe d'accès aux soins comparables, tant au niveau de leur qualité que de leur continuité, à ceux dispensés en milieu libre. Cet accès aux soins est assuré par le service public hospitalier, y compris depuis le 1<sup>er</sup> mars 2001 dans les 21 établissements pénitentiaires à gestion mixte. Jusqu'à cette date, la fonction santé faisait partie des prestations assurées par les groupements privés titulaires des marchés. Cette intégration des 21 établissements pénitentiaires dans les dispositions prévues par la loi du 18 janvier 1994 s'est opérée à l'occasion du renouvellement des marchés.

**Le dispositif adopté :** les bilans effectués en 1996, 1997 et 1998 sur l'activité des établissements de santé auprès des personnes détenues a permis au ministère de la Santé d'apporter les ajustements nécessaires en consultations dentaires et vacations de psychiatrie.

Les services hospitaliers implantés dans chaque établissement pénitentiaire (unités de consultations et de soins ambulatoires) assurent une prise en charge médicale considérée comme satisfaisante au regard des objectifs assignés.

Un nouveau bilan sur la prise en charge sanitaire des détenus a été confié à une mission conjointe IGAS/IGSJ qui a remis son rapport en juin 2001.

Les dispositifs d'accès aux soins en externe (consultations spécialisées et hospitalisations) apparaissent inadaptés et insuffisamment dotés pour faire face aux besoins. Aussi la direction des hôpitaux et la direction de l'administration pénitentiaire considèrent-elles comme prioritaire la réorganisation de ces dispositifs autour de la mise en place du schéma national d'hospitalisation (SNH).

L'élaboration de ce schéma national s'est concrétisée avec la signature, le 24 août 2000, de l'arrêté interministériel (Santé/Justice/Intérieur/Défense) créant les unités hospitalières sécurisées interrégionales destinées à l'accueil des personnes incarcérées.

Ce schéma national d'hospitalisation prévoit que :  
- l'hospitalisation des personnes détenues en urgence ou pour une courte durée doit se réaliser dans l'hôpital signataire du protocole

avec l'établissement pénitentiaire. Ces hôpitaux sont progressivement dotés de chambres sécurisées conformes à un cahier des charges validé par la direction générale de la Police nationale (DGPN) et par la direction des hôpitaux et de l'organisation des soins (DHOS). L'administration pénitentiaire assure le financement des aménagements à caractère sécuritaire. Un état des lieux et des besoins a été réalisé au cours de l'année 2001 par les services de la direction générale de la police nationale. Une première tranche des travaux a déjà été programmée en 2001 ;

– l'hospitalisation programmée s'effectuera au sein de 8 unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) en cours d'installation dans huit centres hospitaliers universitaires : Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Rennes, Toulouse, et l'établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF) en complémentarité avec l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP). Ce sont ainsi 182 places d'hospitalisation qui seront accessibles aux personnes détenues sans tenir compte des 121 lits figurant au projet médical de l'établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF).

## ***L'accès aux soins psychiatriques***

***La prise en charge de la santé mentale des personnes détenues*** est aujourd'hui l'une des préoccupations majeures tant de l'administration pénitentiaire que du ministère de la Santé. En effet, dans un contexte d'accroissement du nombre des suicides de détenus et des agressions de personnels en détention, les personnels pénitentiaires font part d'une augmentation importante du nombre des personnes détenues présentant des troubles du comportement, tandis que les psychiatres intervenant en milieu pénitentiaire constatent une aggravation des pathologies psychiatriques. L'administration pénitentiaire et le ministère de la Santé ne disposent que de très peu de données d'analyse sur le plan national : au regard de l'enquête de 1997 sur la situation sanitaire des détenus entrants, la mission IGAS/IGSJ (rapport de juin 2001) considère que le nombre de sujets présentant des troubles mentaux à l'entrée en détention doit être estimé entre 14 % et 25 % chez les hommes et pourrait atteindre 30 % chez les femmes.

Les personnels de surveillance se sentent démunis face à des comportements de détenus qu'ils ne maîtrisent pas. Malgré le recours aux hospitalisations d'office pour les détenus les plus malades, la gestion au quotidien dans les établissements apparaît de plus en plus difficile en raison de l'élévation globale du nombre des détenus présentant d'importants troubles du comportement.

La prison n'est pas un lieu de soin, même si elle doit être un lieu d'accès aux soins. Les détenus souffrant de troubles psychiatriques les plus graves font l'objet d'une hospitalisation d'office. Cependant,

les hospitalisations d'office, en constante augmentation (d'une centaine en 1994 à plus de 1 000 en l'an 2000), ne sont pas toujours réalisées dans des conditions satisfaisantes : l'évolution des méthodes de prise en charge en psychiatrie a conduit les hôpitaux à des pratiques de services ouverts qui ne sont plus conçus pour assurer la garde des détenus hospitalisés. Par ailleurs, les évasions à partir d'une hospitalisation d'office ne sont pas négligeables, et les personnels hospitaliers estiment que la garde des détenus ne relève pas de leur mission. Les UMD (unités pour malades difficiles) ne sont qu'au nombre de quatre pour l'ensemble du territoire français, et bon nombre de détenus nécessitant une hospitalisation d'office ne relève pas pour autant d'une prise en charge en UMD.

Le dispositif de soins psychiatriques en détention est donc appelé à évoluer. La création des SMPR (services médico-psychologiques régionaux) en 1986 (il en existe aujourd'hui 26) a été une étape essentielle dans le développement de l'offre de soins psychiatriques aux personnes détenues. Elle a permis d'apporter une diversité dans les modalités des soins ambulatoires et de réaliser des hospitalisations avec le consentement de la personne au sein de ces services. Dans la réalité, ces « hospitalisations » dans des lits de SMPR sont aujourd'hui considérées davantage comme des « hospitalisations de jour avec hébergement spécifique » : en effet, les contraintes pénitentiaires ne permettent pas d'assurer la nuit un accès direct des personnels médicaux aux patients. En outre, 24 des 26 SMPR n'ont aucune surveillance médicale de nuit.

Avec la mise en œuvre de la réforme de 1994, tous les établissements pénitentiaires non pourvus de SMPR ont signé des protocoles avec les services hospitaliers de psychiatrie de proximité qui assurent une offre de soins ambulatoires en détention. Cependant, les trois quarts des moyens de la psychiatrie en détention sont concentrés au sein des 26 établissements pénitentiaires pourvus d'un SMPR : dans les autres établissements pénitentiaires, seuls les soins courants sont assurés par des équipes très réduites. Dans beaucoup d'établissements, le repérage précoce des troubles mentaux et la prise en charge psychiatrique sont insuffisants.

Pour répondre à ces préoccupations, plusieurs travaux interministériels ont été poursuivis ou engagés en 2001 :

– ***une enquête épidémiologique sur la santé mentale en détention*** a été programmée. La rédaction du cahier des charges de cette étude a été réalisée au premier semestre 2001 et fera l'objet d'un cofinancement santé-justice ;

– ***un groupe de travail interministériel DAP/DGS/DHOS sur la santé mentale des personnes détenues***, associant des professionnels pénitentiaires et sanitaires de terrain, a été mis en place en mars 2001. Il a auditionné des personnes ressources. La rédaction des recommandations interviendra au cours de l'année 2002 ; elles concernent l'amélioration de l'organisation du système de soins aux



personnes détenues en matière de santé mentale, la prévention en détention, la formation des personnels, l'articulation des institutions sanitaires et pénitentiaires, et les pratiques au quotidien.

Par ailleurs plusieurs rapports récents ont constaté l'importance de la disparité des moyens de la psychiatrie en détention et évoqué leur nécessaire redéploiement et/ou augmentation notamment au profit des établissements pour peines :

– **les rapports des commissions d'enquêtes parlementaires** (juin 2000) ;

– **le rapport des docteurs Piel et Roelandt** (juin 2001), chargés par la secrétaire générale à la Santé, d'une mission de réflexion prospective sur l'ensemble du système de soins en santé mentale en France, y compris les soins aux personnes détenues. Ils préconisent la création d'UHSI (unités d'hospitalisation sécurisées interdépartementales) psychiatriques (au sein des centres hospitaliers généraux) pour les hospitalisations à temps complet des personnes détenues (avec ou sans consentement de la personne), estimant que les hospitalisations doivent se réaliser dans une structure hospitalière et non en prison, mais avec une garde périmétrique qui déchargerait les équipes soignantes d'une mission de garde qui ne doit pas leur incomber ;

– **le rapport de la mission IGAS/IGSJ sur les prisons** (juin 2001). Cette mission estime que les hospitalisations à temps complet doivent être réalisées en milieu hospitalier dans des conditions qui prennent en compte les impératifs de sécurité pour les détenus en retenant que différentes options sont possibles : les UHSI (option PIEL et ROELANDT) les UPID (unités psychiatriques interdépartementales), les UMD (unités pour malades difficiles), et les unités fermées des CHS (option de l'association des secteurs de psychiatrie intervenant en milieu pénitentiaire et du rapport du Sénat).

Un important travail interministériel a été réalisé à partir de ces différents rapports : reprenant les recommandations du rapport IGAS/IGSJ, un plan d'action pour l'amélioration de la prise en charge sanitaire des personnes détenues a été élaboré, dans lequel la question de la santé mentale tient une place importante.

## ***L'hygiène et l'éducation pour la santé***

### **L'hygiène**

Un des aspects majeurs découlant de la loi de 1994 est la réelle prise en compte de l'amélioration de l'hygiène collective et individuelle en milieu carcéral.

Depuis 1998, la direction de l'administration pénitentiaire et le ministère de la Santé ont convenu de l'importance des actions à mener dans ce cadre en souhaitant une implication importante et mutuelle de leurs personnels dans le respect des compétences de chacun.

Au printemps 2000, près de 10 millions d'euros ont été obtenus, en loi de finances rectificative, pour lancer un programme de cloisonnement des sanitaires (environ 3 810 000 euros) et entamer un programme de remise aux normes des quartiers disciplinaires (environ 6 100 000 euros). Ces programmes, engagés sur plusieurs années, permettront d'améliorer les conditions de vie et d'hygiène en détention.

Dans les établissements, la généralisation du passage de deux à trois douches au moins par semaine s'est concrétisée pour plus de 95 % de la population pénale ; la pratique du sport et la participation au travail pénitentiaire augmentent cette fréquence.

Outre l'amélioration de la qualité du petit-déjeuner, des produits d'hygiène nécessaires à la propreté corporelle et à l'entretien courant des cellules sont désormais distribués et renouvelés gratuitement, afin de pallier l'indigence d'un nombre croissant de détenus, de limiter les risques sanitaires liés à la promiscuité et à la précarité et de favoriser une implication personnelle en matière d'hygiène.

Parallèlement à la mise en œuvre de ces orientations et pour faire évoluer de manière durable et progressive les conditions d'hygiène en détention, une enquête a été menée en 2000 dans tous les établissements de métropole et d'outre-mer afin de dresser un état des lieux exhaustif de la situation. L'ensemble des établissements ont répondu au questionnaire élaboré en 2000 dans le cadre d'un groupe de travail interministériel. L'exploitation de cette enquête a été réalisée en 2001. L'analyse des réponses, qui a notamment révélé une grande hétérogénéité des situations, fait l'objet d'un rapport en cours de validation. Cet état des lieux a également permis d'élaborer des seuils référentiels en la matière servant de lignes directrices dans les domaines considérés (distribution de produits d'hygiène, élimination des déchets, propreté des locaux...). Un outil informatique d'évaluation proposé par les rédacteurs du rapport et permettant une auto-évaluation de chaque établissement et un suivi annuel de l'application des mesures proposées a été adressé fin 2001 aux établissements pénitentiaires.

### **La réduction des risques de transmission des maladies infectieuses VIH et hépatites en milieu carcéral**

La mission interministérielle santé/justice sur la réduction des risques de transmission des maladies infectieuses VIH et hépatites en milieu carcéral a terminé ses travaux, fin 2000. L'objet de la mission était de faire un constat objectif sur l'exposition des personnes détenues aux risques de transmission du VIH et des hépatites par voie sanguine ou sexuelle (ampleur des comportements à risque, incidence des différents virus), d'apprécier l'effectivité et l'efficacité des moyens de prévention mis en place et de proposer une stratégie de réduction des risques adaptée à la situation et au contexte carcéral. Le rapport a été rendu public en août 2001 et présente diverses propositions pour

renforcer la politique de réduction des risques dans les établissements pénitentiaires.

Les mesures mises en place comme la distribution d'eau de Javel, la mise à disposition de préservatifs, l'information des personnes détenues seront poursuivies et accompagnées. Au cours de l'année 2002, des réunions seront organisées pour associer plus étroitement les personnels pénitentiaires et sanitaires sur la question de la réduction des risques infectieux et celle des obstacles rencontrés. La direction de l'administration pénitentiaire travaille en la matière dans un souci d'accompagnement des personnes détenues, démarche permettant, malgré les difficultés, d'améliorer durablement les évolutions de situations.

## ***La lutte contre les toxicomanies et les dépendances***

La proportion particulièrement élevée de personnes présentant des conduites addictives à l'entrée en détention, qu'il s'agisse d'une dépendance à l'alcool, aux médicaments ou aux drogues illicites requiert d'agir simultanément sur l'offre en luttant contre l'entrée et la circulation de produits en détention, et sur la demande, en améliorant la prise en charge sanitaire et sociale de ces personnes.

L'étude réalisée à l'initiative du secrétariat d'État à la Santé en 1997 sur l'état de santé à l'entrée en prison, montre que 32 % des entrants déclarent une utilisation prolongée et régulière d'au moins une drogue (produits illicites et médicaments utilisés de façon toxicomaniaque) dans l'année précédant l'incarcération, et qu'un tiers des entrants déclare une consommation excessive d'alcool.

S'agissant de ***la lutte contre l'introduction de produits stupéfiants en milieu carcéral***, une circulaire du garde des Sceaux du 27 janvier 1997, encourage les opérations de contrôle lors des parloirs, par les services enquêteurs sous l'autorité des parquets. Une note d'accompagnement de la direction de l'administration pénitentiaire du 18 février 1997 rappelle à ses services déconcentrés, la nécessité de mobiliser les personnels pénitentiaires ***pour lutter contre la circulation de drogues en détention*** :

– les éléments de bilans fournis par les directions régionales sur les opérations menées en 2000 et 2001 montrent des implications et des résultats variables d'un site à l'autre. Ces actions qui mobilisent les services judiciaires, pénitentiaires et forces de l'ordre, sont lourdes à organiser pour des quantités de produits saisis souvent faibles, ce qui explique le faible nombre d'opérations réalisées. L'impact de ces contrôles demeure néanmoins important par leur caractère dissuasif ;  
– les saisies de produits en détention sont plus importantes et montrent la vigilance au quotidien des personnels pénitentiaires.

***Afin d'agir sur la demande***, les secteurs de psychiatrie intervenant en milieu pénitentiaire sont chargés, en lien avec les UCSA, de favoriser et de coordonner les interventions au sein des établissements pénitentiaires des équipes des structures spécialisées de soins. Dans seize grandes maisons d'arrêt, des centres de soins spécialisés aux toxicomanes (anciennes « antennes toxicomanies ») interviennent au quotidien. Dans sept établissements pénitentiaires, des unités pour sortants (UPS) accueillant des personnes toxicomanes proches de leur date de libération. Ce dernier dispositif, évalué en 2000, a donné lieu à une journée nationale en mai 2001 avec les professionnels, suivie de la rédaction d'un nouveau cahier des charges.

## **Les axes d'amélioration**

Le plan triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances 1999-2001 a fait une large place aux usagers de substances psycho-actives placés sous main de justice et à l'amélioration de la prise en charge médico-psychosociale des dépendances dans les établissements pénitentiaires (repérage, accès au soins, réduction des risques de transmission des maladies infectieuses, préparation à la sortie et suivi à la libération) ainsi qu'à la formation des personnels de surveillance. Il a donné lieu à différents travaux interministériels tout au long de cette période.

## **Les progrès réalisés**

### ***L'objectif d'amélioration de la prise en charge médico-psychosociale des dépendances dans les établissements pénitentiaires***

L'objectif d'améliorer de la prise en charge médico-psychosociale des dépendances dans les établissements pénitentiaires (repérage, accès au soins, réduction des risques de transmission des maladies infectieuses, préparation à la sortie et suivi à la libération) a donné lieu à la rédaction d'un cahier des charges pour « l'amélioration de la prise en charge des personnes incarcérées dépendantes de substances psycho-actives licites ou illicites ou ayant une consommation abusive », lequel a été accompagné d'une note interministérielle n° 474 du 9 août 2001 précisant les objectifs et expliquant la démarche.

La multiplicité des services concernés par cette prise en charge (UCSA, SMPR, secteurs de psychiatrie, dispositifs internes tels que CSST et UPS, SPIP, personnels de direction et de surveillance, partenaires sanitaires et sociaux extérieurs tels que CSST, CCAA, CHRS) appelle une plus grande coordination de leurs interventions. La note interministérielle du 9 août 2001 définit les termes de cette organisation et la démarche à suivre. L'administration pénitentiaire, quant à elle, participe à l'accompagnement de cette démarche auprès de ses services déconcentrés afin qu'ils se l'approprient et y participent plei-



nement. À la suite d'une journée nationale de lancement, le 19 décembre 2001, des réunions sur sites ont été programmées par l'équipe interministérielle de pilotage au sein des établissements pénitentiaires. Une évaluation de la mise en œuvre de ces orientations a également été confiée à l'OFDT, et la direction de l'administration pénitentiaire participe au comité de pilotage de cette évaluation.

L'évaluation réalisée en l'an 2000 du dispositif expérimental spécifique de préparation à la sortie pour les personnes dépendantes a concerné les huit UPS (unités de préparation à la sortie) implantées dans sept établissements pénitentiaires (dont deux à la MA de Fresnes : un à la MAH et un à la MAF). À la suite de cette évaluation et d'une journée bilan organisée le 28 mai 2001 sous l'égide de la MILDT, il a été décidé de maintenir ces unités mais d'en redéfinir plus précisément les missions, et de mieux les articuler avec l'ensemble des dispositifs sanitaires et le travail des SPIP ; il s'agissait d'inscrire cette action dans la cohérence du travail partenarial préconisé dans la note interministérielle du 9 août 2001. Un cahier des charges de ces unités renommées « unités pluridisciplinaires de mobilisation et de préparation à la sortie » a été élaboré avec le concours de l'OFDT, au cours du dernier semestre 2001, ainsi qu'un rapport d'activité type de ces unités.

#### ***Le dispositif des conventions départementales d'objectifs de lutte contre la toxicomanie***

Le dispositif des conventions départementales d'objectifs de lutte contre la toxicomanie (CDO), initialement mis en place sur trente départements, a été généralisé en 1999. Jusqu'en 2000, le développement et la généralisation de ce dispositif interministériel ont été pilotés au niveau national par un comité interministériel sous l'égide de la MILDT. À partir de 2001, cette gestion a été déconcentrée aux chefs de projet départementaux « drogue et dépendance », le comité de pilotage national accompagnant toutefois la pérennisation du dispositif et conservant un rôle de contrôle.

La multiplicité des projets présentés en 2001 a montré un bon dynamisme du dispositif et une bonne implication de la plupart des DSPIP. 93 départements sont désormais dotés d'une convention départementale d'objectifs et la plupart intègrent un axe pénitentiaire. En revanche, le dispositif participe encore peu au développement du milieu ouvert.

En 2001, l'augmentation de l'enveloppe de la MILDT, passant de 6 402 858 € en 2000 à 9 070 716 €, a été principalement destinée à soutenir la généralisation du dispositif et sa déconcentration.

Dans le cadre de cette déconcentration, de nouveaux projets ont pu être financés notamment par le développement de mesures d'aménagement de peine ou d'alternatives à l'incarcération comme le travail d'intérêt général. Le développement de ces mesures au profit des personnes dépendantes incarcérées constituait une orientation forte

du plan triennal 1999/2001 de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances et de la circulaire du garde des Sceaux du 17 juin 1999 relative aux réponses judiciaires aux toxicomanies.

En septembre 2000, le comité interministériel permanent de lutte contre la drogue et la toxicomanie a confié un mandat d'évaluation du plan triennal à l'Observatoire français des drogues et toxicomanie (OFDT). Cette évaluation qui intègre les conventions départementales d'objectifs justice/santé a débuté en septembre 2001 et s'achèvera en 2002. Elle doit préparer le prochain plan triennal et apprécier, d'une part, le fonctionnement des CDO et, d'autre part, leur impact sur les pratiques pénales et sur la prise en charge sanitaire et sociale des personnes placées sous main de justice concernées. L'évaluation a été confiée après appel d'offres, au cabinet ACADIE (équipe de consultants/chercheurs). Deux phases distinctes marqueront cette évaluation : un recueil de données nationales et une investigation sur dix sites départementaux sélectionnés par le comité de pilotage interministériel (Haut-Rhin - Calvados - Bouches-du-Rhône - Isère - Loiret - Lot - Ille-et-Vilaine - Hérault - Hauts-de-Seine).

#### ***La formation des personnels de surveillance***

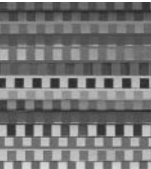
En 2001, 228 659 euros ont été accordés par la MILDT à la direction de l'administration pénitentiaire pour développer les actions de formation à l'égard des personnels. Ces crédits ont été déconcentrés aux directions régionales des services pénitentiaires. À la suite du travail de réflexion engagé en 1999 par la MILDT avec différents ministères pour rédiger un cahier des charges interministériel sur la formation des personnels, un module de formation d'une journée sur les usages et les politiques publiques à destination des gendarmes, policiers, douaniers et personnels pénitentiaires a été élaboré et des orientations ont été données aux services en 2001 pour inscrire les personnels de surveillance dans ces formations interministérielles.

#### ***La campagne de prévention élaborée par la MILDT et le CFES (Comité français d'éducation pour la santé) avec le support de la brochure Drogues : savoir plus, risquer moins***

Cette brochure a été diffusée en septembre 2001 à tous les personnels pénitentiaires des SPIP et des établissements pénitentiaires et les services ont été invités à réfléchir collectivement sur les modalités de la campagne de prévention au plan local. L'état des lieux qu'ils ont amenés à réaliser au cours du premier semestre 2002 dans le cadre des orientations de la note interministérielle du 9 août 2001 sera un moyen d'adapter la campagne de prévention à la spécificité du public de chaque site.

Deuxième partie

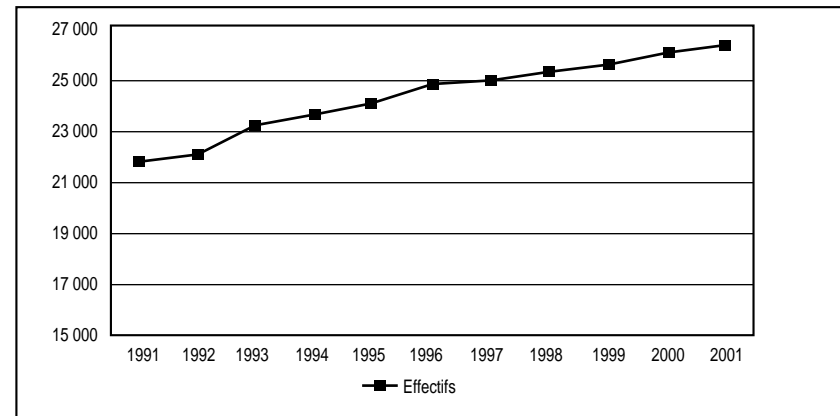
*Les personnels  
de l'administration  
pénitentiaire*



## Les effectifs et les créations d'emplois

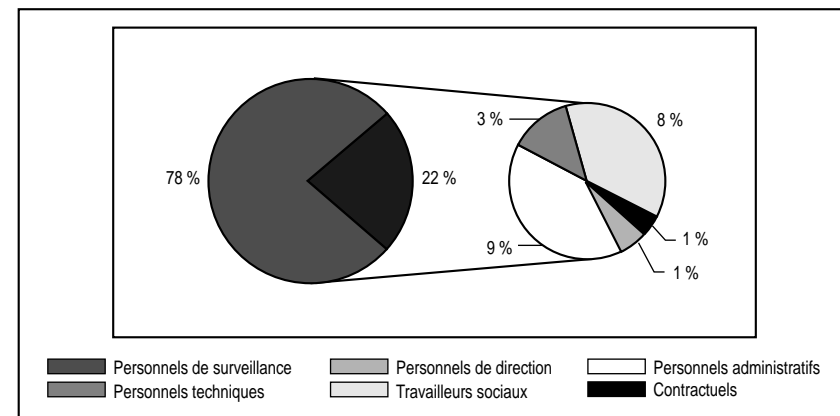
En 2001, l'administration pénitentiaire comptait 26 233 emplois, soit une augmentation de plus de 20 % de ses effectifs en dix ans (21 631 emplois budgétaires en 1991).

### Évolution des effectifs depuis dix ans



L'analyse de la répartition par filière montre que près de 80 % sont des emplois de personnels de surveillance (20 259 emplois sur 26 233). Les 20 % restant se répartissent de la manière suivante.

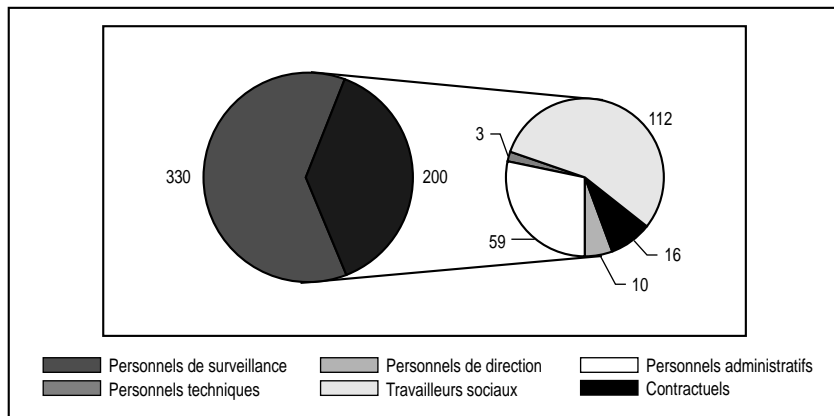
### Répartition des effectifs budgétaires par filière professionnelle en 2001



## Les créations d'emplois

Au titre de la loi de finances initiale pour l'année 2001, l'administration pénitentiaire a bénéficié de la création de 530 emplois budgétaires (contre 344 et 386 créations d'emplois en 1999 et 2000) et de huit transferts d'emplois d'agents administratifs de catégorie C des services judiciaires aux services pénitentiaires.

### Répartition des emplois créés en 2001 selon les catégories de personnels



La répartition de ces 530 créations d'emplois est la suivante :

– **la modernisation du parc pénitentiaire : 215 emplois** sont consacrés à l'ouverture de deux des trois établissements de la première tranche du programme de reconstruction en 2002 : Le Pontet (Avignon) et Seysses (Toulouse). L'ouverture du centre pénitentiaire du Pontet qui emportera la fermeture de la maison d'arrêt d'Avignon et de la maison d'arrêt de Seysses en remplacement de la maison d'arrêt de Toulouse s'effectuera à la fin du second semestre 2002. Les emplois ont été demandés dès le PLF 2001 afin de pouvoir recruter et former les personnels avant l'ouverture des établissements ;

– **le soutien aux personnels et le renforcement des organigrammes : 203 emplois** sont consacrés au renforcement des organigrammes du personnel de surveillance, au développement de la capacité d'administration des services et au soutien des personnels.

**Le renforcement des organigrammes du personnel de surveillance** : 141 emplois sont destinés à améliorer la prise en charge des détenus sur le plan qualitatif dans le cadre de différents programmes : réforme de la santé, projet d'exécution des peines, arrivants, mineurs, toxicomanes... **Le développement de la capacité d'administration des services** : 47 emplois prévus, d'une part, pour les établissements et les services pénitentiaires d'insertion et de probation situés hors des juridictions ainsi que dans leurs régies (37

emplois) et, d'autre part, pour renforcer les équipes de direction, et notamment pour constituer des pôles de ressources humaines afin de moderniser et dynamiser la gestion des ressources humaines (dix emplois). **Le soutien aux personnels** : quinze emplois de psychologue pour soutenir les équipes de personnels pénitentiaires et en établissements pour peines dans le cadre de la généralisation du programme d'exécution des peines et ainsi améliorer la prise en charge des détenus

– **le renforcement du milieu ouvert** : 112 emplois dont trente chefs de service pour répondre à l'accroissement global des tâches des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

## Les recrutements

### Personnel de surveillance

Un effort très important avait été réalisé en 2000, à la mesure des départs massifs en retraite constatés sur cet exercice.

Le nombre de départs en retraite, en 2001, a été nettement en deçà de celui de 2000, conformément aux prévisions (près de 650 départs contre 1 100 en 2000).

De manière à poursuivre l'objectif de comblement des vacances budgétaires de l'exercice 2000, une nouvelle demande de recrutements importants a été faite auprès du Budget, qui a autorisé le recrutement de 1 400 personnels de surveillance pour toute l'année.

Cependant, compte tenu de la baisse du niveau constaté, les objectifs fixés n'ont pas été totalement atteints. Seules deux promotions – incomplètes – de surveillants ont été formées en 2001 tandis que le second concours organisé en fin d'année et dont le rendement s'avérera meilleur, produira ses effets au début de l'année 2002.

Pour autant, contrairement à ce qui avait été observé au cours de l'année 2000, le nombre des candidats inscrits et présents dans le cadre des concours organisés pour le recrutement de surveillants des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire a très légèrement augmenté en 2001.

Ainsi, 6 645 candidats se sont inscrits au concours organisé le 11 septembre 2001, ouvert à hauteur de 726 postes. À titre comparatif, seuls 5 718 candidats s'étaient présentés au concours organisé à la même période en 2000, pourtant ouvert à hauteur de 867 postes.

Pour l'année 2001, 546 surveillants sont entrés en formation tandis que 1 357 en sont sortis pour prendre leurs fonctions sur le terrain.

Au sein des établissements, le taux de couverture des effectifs théoriques a atteint près de 99 % au 31 décembre 2001.



Par ailleurs, l'année 2001 a vu l'amorce du redressement des effectifs du grade de premier surveillant, dont la situation était devenue pré-occupante.

Un concours professionnel, ouvert à hauteur de 160 postes et organisé le 8 juin 2001, a très fortement mobilisé les surveillants. En effet, 2 614 candidats ont été convoqués à ce concours, alors même qu'ils n'étaient que 1 241 lors du précédent concours professionnel mis en place en 1999.

Cet afflux de candidatures est sans conteste dû aux dispositions contenues dans le décret n° 2000-1212 du 13 décembre 2000, lequel indique dans son article 4 que « peuvent, pendant une période de quatre ans, se présenter au concours professionnel pour l'accès au grade de premier surveillant des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire les surveillants justifiant, à la date du concours, de quatre ans de services effectifs dans leur grade », et non plus de sept ans comme auparavant. Une seconde vague de recrutements sera organisée en 2002 pour parachever cet effort.

Il convient de noter par ailleurs qu'a été organisé au cours de l'année 2001 un concours professionnel de premier surveillant en Nouvelle-Calédonie (concours national avec centre d'examen unique). Les quatre postes offerts dans le cadre de ce recrutement ont tous été pourvus.

Enfin, comme en 2000, le taux de couverture des chefs de service pénitentiaire est resté satisfaisant tout au long de l'année 2001. De nouveaux recrutements devraient être organisés en 2002.

### **Personnel de direction**

Au cours de l'année 2001, 19 directeurs des services pénitentiaires ont débuté leur scolarité, pendant que 22 autres sortaient de formation. Ainsi, la couverture des postes budgétaires était assurée presque totalement à la fin de l'exercice 2001.

Le nombre de personnes s'étant inscrit au concours de directeur de 2<sup>e</sup> classe de l'exercice 2001 a connu un fort tassement au cours de l'année 2001 (574 inscrits pour 17 postes au lieu de 910 inscrits pour 22 postes en 2000).

Il convient cependant de relativiser ce phénomène dans la mesure où les épreuves d'admissibilité de la session 2001 du concours de directeur de 2<sup>e</sup> classe ont eu lieu en décembre 2000, alors même que les épreuves écrites de la session mise en place au titre de l'année 2000 avaient été organisées en avril 2000, soit quelques mois auparavant.

### **Personnel administratif et technique**

On a observé, au cours de cette année, un net effort de recrutement pour les personnels administratifs : près de 100 agents supplémentaires.

Il convient à cet égard de noter qu'un concours d'adjoint administratif et un concours de secrétaire administratif ont été organisés, regroupant trois directions du ministère de la Justice : la direction de l'administration pénitentiaire, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et la direction de l'administration générale et de l'équipement.

Enfin, un examen professionnel d'attaché principal a été mis en place en 2001, permettant ainsi une promotion des agents à l'intérieur du corps des attachés.

Les premiers recrutements de techniciens faisant suite à la réforme statutaire de 1999 ont été réalisés en 2001. Les textes concernant les autres personnels devraient permettre en 2002 l'organisation de concours d'adjoint technique et de directeur technique.

### **Personnel d'insertion et de probation et personnel de service social**

La quasi-totalité des vacances budgétaires de conseillers d'insertion et de probation a été comblée en 2001 avec 113 nouveaux recrutements par concours. Les difficultés de recrutement restent néanmoins certaines pour les chefs des services d'insertion et de probation.

## *Les statuts et les régimes indemnitaires*

### *Les statuts*

#### **La réforme statutaire réalisée en 2001**

Elle concerne le corps d'encadrement intermédiaire de l'administration pénitentiaire : les chefs de service pénitentiaire (CSP). Compte tenu de la faiblesse de l'effectif de l'encadrement à l'administration pénitentiaire et des responsabilités qui incombent aux CSP, il est apparu nécessaire d'assurer à ce corps une reconnaissance institutionnelle par le biais d'une revalorisation indiciaire et statutaire. La réforme reconnaît les charges de travail et les responsabilités assumées notamment par l'élévation du niveau de recrutement et l'échelonnement indiciaire accordé.

Il s'agit d'un corps d'encadrement intermédiaire qui assume les responsabilités de la détention et sur lequel repose aussi l'équilibre

organisationnel d'un établissement. Une partie d'entre eux accède aux fonctions de direction d'un établissement.

Le décret n° 2001-730 du 31 juillet 2001, portant modification du décret n° 93-1113 du 21 septembre 1993 relatif au statut particulier du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire, consacre une réforme d'ensemble du statut particulier des chefs de service pénitentiaire.

En effet, la moitié des chefs d'établissement pénitentiaire appartient à ce corps. Aussi l'amélioration de leur carrière était tout à fait indispensable. Elle se traduit par :

- la création d'un troisième grade dont l'indice sommital du corps est fixé à l'indice brut 760 (IM 626) ;
- une revalorisation des deux grades actuels à travers une amélioration des indices sommitaux (IB 640 pour le grade d'avancement et IB 597 pour le grade de base) et du premier échelon du grade de base (IB 338) ;
- un repyramidage permettant un déroulement de carrière rapide vers les grades supérieurs ;
- l'ouverture à hauteur de 50 % au concours externe des postes à pourvoir dans le corps des chefs de service pénitentiaire ;
- l'élévation du niveau de recrutement (un diplôme sanctionnant la réussite de deux années d'enseignement supérieur après le baccalauréat est exigé).

### **Les mesures statutaires engagées en 2001**

Deux réformes statutaires sont en cours actuellement : la première concerne la filière des personnels de direction tandis que la seconde vise à mieux reconnaître le rôle et le travail des travailleurs sociaux.

#### ***Le statut des personnels de direction***

Les personnels de direction et les directeurs régionaux ont bénéficié d'une réforme statutaire en 1998. Toutefois, compte tenu des responsabilités professionnelles et personnelles des directeurs ainsi que des sujétions accrues qu'entraîne la modernisation de l'administration pénitentiaire, il est indispensable aujourd'hui de revaloriser la carrière des directeurs régionaux et des directeurs des services pénitentiaires.

En effet, les cadres doivent faire face à la fois à la restructuration des établissements liée à des contraintes externes (conséquences de la réforme de la santé, réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation et réorganisation du secteur réinsertion), à des contraintes internes (réorganisation du service) et au poids de la déconcentration.

Une réforme permettant la reconnaissance des directeurs des services pénitentiaires en tant que corps d'encadrement supérieur de la fonction publique, compte tenu des missions de sécurité publique qu'ils assurent quotidiennement, a été mise en œuvre par les décrets

n° 2002-724 du 30 avril 2002, n° 2002-725 du 30 avril 2002 et n° 2002-727 du 30 avril 2002.

Outre un repyramidage rendu nécessaire par la démographie actuelle du corps, la filière des directeurs bénéficie d'une revalorisation indiciaire. En effet, le projet prévoit la création d'un statut d'emploi à grade unique qui se caractérise par des effectifs plus importants (31 emplois) et par des indices terminaux revalorisés (indice terminal : HEB).

Concernant le corps des directeurs des services pénitentiaires, il conserve ses trois grades, mais un échelon fonctionnel HEA en débouché du grade de directeur hors classe est créé. La durée de la carrière est maintenue à vingt et un ans.

***Le grade de directeur de 2<sup>e</sup> classe*** : le nombre d'échelons du grade est réduit à huit au lieu de neuf. Son espace indiciaire se situe de l'indice brut 435 à 774 pour une durée totale cumulée de 17 ans (réduction de deux ans). L'échelon d'élève reste inchangé (IB389).

***Le grade de directeur de 1<sup>re</sup> classe*** : le premier échelon de ce grade est supprimé. L'espace indiciaire se situe de l'indice brut 690 à 966 (six échelons). La durée cumulée de ce grade est de 18 ans au lieu de 21 ans précédemment.

***Le grade de directeur hors classe*** : le grade de directeur hors classe est réduit à cinq échelons auxquels s'ajoute un échelon fonctionnel fixé en HEA. L'espace indiciaire se situe de l'indice brut 801 à 1 015. L'échelon fonctionnel comporte 20 emplois.

En outre, le pyramidage des trois grades est désormais fixé de manière à permettre une fluidité plus importante des carrières :

- ***directeur de 2<sup>e</sup> classe*** : 40 % des effectifs de la filière, soit 163 emplois (actuellement 53,5 %) ;
- ***directeur de 1<sup>re</sup> classe*** : 30 % des effectifs de la filière, soit 122 emplois (actuellement 24 %) ;
- ***directeur hors classe*** : 22 % des effectifs de la filière, soit 89 emplois (actuellement 18,6 %).

Enfin, une enveloppe de points NBI spécifique est accordée, dans le cadre de cette réforme statutaire, à certains emplois (40 à 55 points). Elle vient compléter la NBI d'encadrement supérieur accordée aux directeurs régionaux et aux chefs des cinq grands établissements (Fleury-Mérogis, Fresnes, Paris-la Santé, les Baumettes et Loos).

#### ***Le statut des personnels d'insertion et de probation***

Une réflexion est engagée sur la revalorisation de l'ensemble de la filière. L'administration pénitentiaire avait envisagé, dans un premier temps, un alignement du corps des chefs des services d'insertion et de probation (CSIP) sur le corps homologue de la protection judiciaire de la jeunesse. Aujourd'hui, elle souhaite engager une réflexion d'ensemble qui aille au-delà de cette perspective.

Outre un repyramidage qui permet une meilleure fluidité des carrières, le projet prévoit à ce stade :

- la création d'un corps de directeur d'insertion et de probation sur le modèle des corps A type afin d'offrir un débouché aux deux corps actuels de la filière ;
- la revalorisation de l'échelonnement indiciaire du grade de chef des services d'insertion et de probation (création d'un échelon terminal à l'IB 730).

## ***La nouvelle bonification indiciaire***

Au titre de l'année 2001, des crédits supplémentaires, à hauteur de 45 731 €, ont été obtenus pour l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire qui ont été répartis par le décret n° 2001-1385 du 31 décembre 2001 modifiant le décret n° 91-1064 du 14 octobre 1991 modifié instituant la nouvelle bonification indiciaire dans les services du ministère de la Justice, et l'arrêté du 31 décembre 2001 fixant les conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire dans les services du ministère de la Justice.

Le dispositif retenu est le même que celui de l'année 2000, sans création de catégorie nouvelle. La répartition des crédits a permis de répondre à certaines situations mais ne couvre pas tous les besoins, ce qui génère toujours un nombre élevé de recours contentieux.

## ***Les régimes indemnitaires***

Les crédits obtenus en loi de finances initiale 2001 ont permis la revalorisation de trois indemnités :

- ***revalorisation de l'indemnité pour charges pénitentiaires allouée au personnel de surveillance, administratif et technique.*** Le décret n° 2001-1005 du 2 novembre 2001 modifiant le décret n° 99-900 du 25 octobre 1999 relatif à l'attribution d'une indemnité pour charges pénitentiaires à certains personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire et l'arrêté du 2 novembre 2001 fixant le taux de l'indemnité pour charges pénitentiaires à certains personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire prévoient une modulation du versement de l'indemnité pour charges pénitentiaires, modulation liée à la manière de servir de l'agent. Pour l'année 2001, la part variable a été exceptionnellement versée de manière forfaitaire à chaque agent ;
- ***augmentation du taux de l'indemnité de risque et de sujétions spéciales des assistants sociaux.*** L'arrêté du 18 mai 2001

fixant le taux de l'indemnité de risques et de sujétions spéciales des assistants de service social et des conseillers techniques de service social de l'administration pénitentiaire fixe à 16 % du traitement brut le taux de cette indemnité. Cette unification des taux résulte de la création de services unifiés d'insertion et de probation ;

- ***revalorisation du taux de l'indemnité de sujétions spéciales pour les personnels de direction et les directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation.*** Le décret n° 2001-427 du 18 mai 2001 relatif à l'attribution d'une prime de sujétions spéciales à certains personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire consacre l'augmentation de deux points de cette prime pour les personnels de direction et les directeurs d'insertion et de probation (passage du taux de cette indemnité de 17 à 19 % du traitement brut).

## ***Les récompenses et les procédures disciplinaires***

L'article 83 du décret n° 66-874 du 21 novembre 1966 modifié dispose que des récompenses particulières peuvent être décernées aux fonctionnaires des services extérieurs de l'administration pénitentiaire (témoignages officiels de satisfaction, réduction de la durée du temps de service, promotion à l'échelon supérieur après un acte de dévouement dûment établi, médaille pénitentiaire).

La procédure disciplinaire applicable aux agents des services pénitentiaires est régie par les dispositions du décret n° 66-874 du 21 novembre 1966 portant règlement d'administration publique relatif au statut spécial des fonctionnaires des services extérieurs de l'administration pénitentiaire modifié par le décret n° 77-904 du 8 août 1977 et du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 modifié (par le décret 97-694 du 31 mai 1997) relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État.

La mise en œuvre des procédures disciplinaires a pour objectif de garantir le respect des obligations incombant aux personnels de l'administration pénitentiaire définies notamment par les articles D. 216 à D. 221 du Code de procédure pénale.

L'administration pénitentiaire veille particulièrement, dans toutes les phases de la procédure, au strict respect de droits de la défense.

Les sanctions afférentes au premier groupe (blâme et avertissements) concernant les personnels de surveillance ressortent, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1997, de la compétence des commissions administratives paritaires régionales.

## Les récompenses

Au titre de l'année 2001, le directeur de l'administration pénitentiaire a décerné 185 témoignages officiels de satisfaction, 235 lettres de félicitations, 10 élévations exceptionnelles d'échelon et une promotion au grade supérieur. Par ailleurs, 133 décisions de gratifications ont été octroyées.

Ainsi 989 agents ont reçu des lettres de félicitations, soit au niveau central, soit par les directions régionales réparties comme suit : DRSP de Lyon (107), DRSP de Toulouse (218), DRSP de Lille (14), DRSP de Strasbourg (64), DRSP de Dijon (100), DRSP de Marseille (59), DRSP de Paris (276), DRSP de Bordeaux (39), DRSP de Rennes (10), mission outre-mer (88), École nationale d'administration pénitentiaire (14).

Par ailleurs, une réflexion sera menée au cours de l'année 2002 sur une « refonte » du dispositif des récompenses.

## Les sanctions disciplinaires

Au titre de l'année 2001, 184 agents ont fait l'objet d'une comparution devant le conseil de discipline.

Par ailleurs, 23 agents ont été sanctionnés en application des dispositions de l'article 3 de l'ordonnance du 6 août 1958 et ont fait l'objet d'une sanction du 2<sup>e</sup> groupe pour participation à un acte collectif d'indiscipline.

### *Au niveau régional*

Au titre de l'année 2001, ont ainsi été infligées 131 sanctions dont 93 avertissements et 38 blâmes.

### *Au niveau central*

Du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2001, 21 conseils de discipline ont été tenus devant lesquels 67 agents ont été cités à comparaître : 47 ont été sanctionnés ; 2 ont été relaxés ; 10 ont sollicité un report ; 1 fait l'objet d'un complément d'enquête ; 7 ont été renvoyés pour compétence aux services déconcentrés.

Les sanctions infligées après avis émis par la commission se décomposent de la manière suivante :

- **1 avertissement** (pour un chef de service pénitentiaire) ;
- **27 sanctions du 2<sup>e</sup> groupe** (dont 23 exclusions temporaires de fonction pour une durée maximale de 15 jours, 4 déplacements d'office). La sanction du 2<sup>e</sup> groupe la plus couramment prononcée est une exclusion temporaire de fonction d'une durée maximale de 15 jours, exclusion qui peut être assortie éventuellement d'un sursis total ou partiel. Entrent dans le champ d'application de cette exclusion des fautes professionnelles de nature variée, telles que des défauts de surveillance, des manques de vigilance et de rapidité d'intervention, des violences légères volontaires infligées à des détenus, des absences non justifiées, des prises de service en état d'ébriété, des man-

quement à l'obéissance vis-à-vis de la hiérarchie ou au respect mutuel des agents ;

- **9 sanctions du 3<sup>e</sup> groupe** (exclusions temporaires de 3 mois à 2 ans) ;
- **10 sanctions du 4<sup>e</sup> groupe** (7 révocations et 3 mises à la retraite d'office). Ces sanctions sont prises principalement à l'encontre d'agents qui se sont rendus coupables de malversations financières dans l'exercice de leurs fonctions. Parmi les fonctionnaires révoqués ou mis à la retraite d'office, le conseil a rendu un avis partagé (deux agents) sur les dispositions de l'article L.59 du Code des pensions civiles et militaires (privation des droits à la pension) pour des détournements de deniers publics.

En outre, quatre agents se sont vus infliger une sanction du 1<sup>er</sup> groupe sans passage devant la commission de discipline (4 blâmes).

Enfin, sept membres du personnel de surveillance ont fait l'objet d'une radiation des cadres à la suite d'une condamnation pénale qui les privait de leurs droits civiques, civils et de famille et/ou leur interdisait d'exercer leur activité.

## *Perspectives*

La transmission à la centrale, pour information, des sanctions du premier groupe (blâmes et avertissements) prononcées par les commissions administratives paritaires au sein de chaque direction régionale, fait apparaître de très sensibles divergences quant à l'appréciation des faits incriminés et des sanctions appliquées.

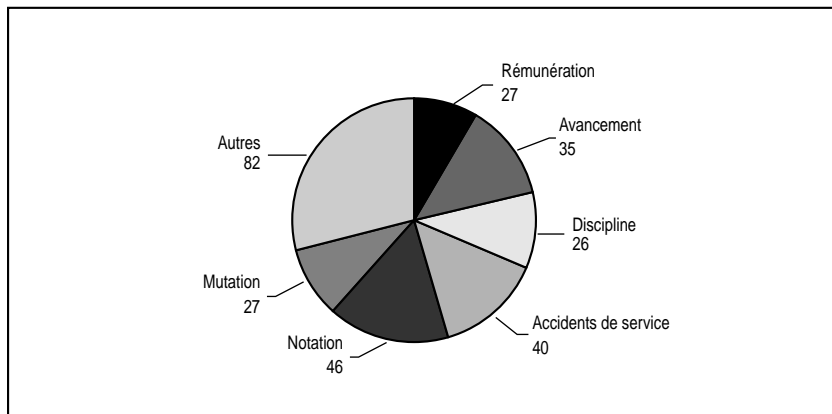
Sans méconnaître le principe d'indépendance qui préside à de telles décisions, une large concertation paraît souhaitable au sein de chaque direction régionale des ressources humaines plus particulièrement en charge des procédures disciplinaires, concertation qui devrait permettre de s'interroger, ensemble, sur un corpus de valeur commun opposable à tous les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire quelles que soient ses fonctions et l'établissement au sein duquel il est appelé à les exercer.

## *Le précontentieux des personnels pénitentiaires*

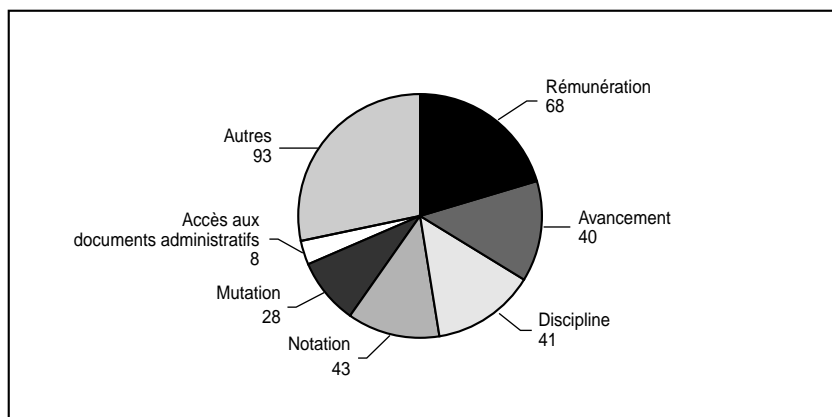
Le nombre de dossiers précontentieux des personnels pénitentiaires ouverts entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2001 s'est élevé à 283, contre 318 en 2000 (soit une diminution de 12,27 %).



### Dossiers de précontentieux 2001



### Dossiers de précontentieux 2000



On peut noter que les recours dont la diminution entre 2000 et 2001 apparaît la plus nette sont ceux de la rémunération (27 dossiers reçus en 2001 contre 68 en 2000) : elle peut s'expliquer, pour partie, par l'apurement du contentieux de la prime de sujétions spéciales et celui des indemnités d'éloignement.

Vient ensuite le contentieux de la discipline qui passe entre 2000 et 2001 de 41 à 26 recours annuels (soit une baisse de 36,5 %). Cette baisse est peut-être à mettre en rapport avec l'évolution de la nature des faits pour lesquels les personnels comparaissent devant le conseil de discipline : de simples fautes professionnelles qu'ils pouvaient en général être auparavant, ces faits sont de plus en plus fréquemment constitutifs d'infractions pénales poursuivies par les autorités judiciaires.

Les autres types de recours restent globalement stables d'une année sur l'autre. Toutefois, compte tenu du stock existant au 1<sup>er</sup> janvier 2001, le nombre total de recours traités durant l'année 2001 s'est élevé à 362 (soit près de 28 % de plus que de dossiers reçus sur la même période – 283 –, contre 23 % en 2000).

Le nombre de recours jugés infondés, ou irrecevables, en 2001 s'est élevé à 202 (incluant des recours formés avant 2001) – dont 176 dès la première instance –, soit 77,39 % des 261 recours jugés en 2001.

Dans le domaine du contentieux de la rémunération, le nombre de recours ayant abouti à une condamnation de l'administration ou une annulation de ses actes a été nettement plus élevé, dépassant même celui des recours jugés infondés (18 contre 15). Cette situation est essentiellement due à la gestion de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) dont l'enveloppe n'a pas permis à l'administration de donner suite à toutes les requêtes fondées en droit qui lui étaient présentées.

En conclusion, il semble possible, en dépit de certaines affaires sensibles, de conclure de la diminution globale des recours en 2001 comme du taux relativement élevé de rejets des recours présentés contre l'administration pénitentiaire (plus de trois sur quatre n'aboutissent pas) à une tendance générale à l'amélioration qualitative de la gestion administrative des personnels.

## Les relations sociales

### **La mise en œuvre de l'aménagement et la réduction du temps de travail au sein de l'administration pénitentiaire**

#### **Les négociations liées à la mise en œuvre de l'aménagement et la réduction du temps de travail**

Des négociations interministérielles avec les organisations professionnelles, inhérentes à l'application du décret 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'ARTT dans la fonction publique de l'État ont été menées au cours de l'année 2001.

Les débats ont porté sur des thèmes tels que : l'octroi de la dérogation aux 1 600 heures annuelles pour l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire, les jours de sujétions, les astreintes et

les interventions. Ces deux derniers points ont donné lieu à de nombreux échanges entre les représentants de l'administration centrale et les représentants des organisations professionnelles.

La détermination des personnels soumis à l'article 10 a fait l'objet de nombreuses discussions : les catégories de personnels citées ont évolué selon différents critères retenus.

Sont concernés :

- les directeurs régionaux des services pénitentiaires déconcentrés et leurs adjoints ;
- les chefs de cabinet des directeurs régionaux des services pénitentiaires ;
- les chefs de département des directions régionales des services pénitentiaires ;
- les chefs d'établissement pénitentiaire de catégories A et B ainsi que leurs adjoints ;
- les personnels de catégorie A chargés de l'encadrement d'une division, d'un secteur ou d'un service dans un établissement pénitentiaire ;
- les chefs de détention dans les établissements d'une capacité égale ou supérieure à 400 places et dans les établissements comportant un quartier maison centrale d'au moins 100 places ;
- les directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation ainsi que leurs adjoints.

Enfin, des chartes des temps, outil de communication au sein de chaque structure (établissement, SPIP, direction régionale) ont commencé à être élaborées.

L'ensemble des négociations a permis d'aboutir à la rédaction d'une circulaire diffusée aux établissements le 27 décembre 2001 ainsi que d'un relevé de propositions signé par les représentants des personnels d'insertion et probation et les personnels administratifs.

Dans le même temps, une circulaire portant sur les personnels vacataires a été signée et diffusée le 21 décembre 2001.

### **Instances mises en place**

Un groupe d'experts, représentant les personnels travaillant en établissements, a été constitué, afin de travailler sur l'élaboration des cycles de travail applicables au 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Au sein de chaque direction régionale a été créée une cellule ARTT, animée par un chef de projet (directeur régional adjoint ou directeur des ressources humaines).

Une cellule ARTT au sein de l'administration centrale a également été constituée afin d'assurer le pilotage de ce dossier. Elle s'est déplacée durant le dernier trimestre dans les directions régionales et à la mission outre-mer afin de présenter et expliquer la circulaire à l'ensemble des chefs d'établissements et directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

### **Apports des textes**

L'aménagement et la réduction du temps de travail, notamment à travers l'amélioration de l'organisation du travail, ont été mis en œuvre dans un souci de mieux répondre aux principaux enjeux que l'administration pénitentiaire devra relever dans les prochaines années.

À destination des personnels, il s'est principalement agi de conjuguer les vies professionnelles et familiales, de moderniser la gestion des ressources humaines, de mobiliser les agents en enrichissant le dialogue social mais également d'améliorer la prise en charge pluridisciplinaire des personnes placées sous main de justice.

La réussite de l'ensemble de ces enjeux augmentera la qualité du service rendu. Dans la pratique quotidienne ces enjeux se traduisent notamment par :

- une réduction du volume horaire annuel exigible pour l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire ;
- une nouvelle comptabilisation des heures de travail avec la neutralisation des heures supplémentaires générées par les absences liées à un congé maladie ou un accident de travail ;
- un nouveau décompte du droit à un congé pour l'ensemble des personnels ;
- la limitation des heures supplémentaires ;
- la rémunération des astreintes de jour, de nuit et de week-end à l'ensemble des personnels selon des modalités différentes en application des textes.

La mise en œuvre de ces nouvelles données nécessite une adaptation du logiciel de gestion des personnels, afin de faciliter le suivi de l'évolution des heures supplémentaires et la neutralisation des heures supplémentaires générées par une absence liée à un congé maladie ou un accident de travail.

### **Perspectives**

La loi sur l'aménagement et la réduction du temps de travail est entrée en vigueur pour l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Les personnels ne relevant pas des dispositions du statut spécial en ont bénéficié dans les mêmes conditions que les agents titulaires soumis à ce statut. La réduction du temps de travail a été modulée selon la catégorie de personnel telle que prévue par la circulaire du 27 décembre 2001.

### ***Les élections professionnelles***

Un scrutin intéressant les commissions administratives paritaires des corps techniques des services déconcentrés a été organisé le 17 janvier 2001.

Cette consultation a eu pour but de désigner les représentants du personnel appelés à siéger aux commissions administratives paritaires (CAP) des corps des directeurs techniques (catégorie A) et d'adjoints techniques (catégorie C) des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire.

Les personnels techniques de l'administration pénitentiaire se répartissent, depuis le décret du 2 août 1999, en trois corps du niveau des catégories A, B et C. Les fonctionnaires appartenant au corps du niveau de la catégorie A ont reçu l'appellation de directeurs techniques. Ce corps est constitué des anciens agents du corps de professeurs et directeurs d'enseignement professionnel et de travaux intégrés en 1996 et du corps des instructeurs techniques intégrés en 1999 et en 2000 dans le grade provisoire de professeur technique.

Les agents du niveau de la catégorie C ont bénéficié de la création d'un nouveau corps, celui des adjoints techniques.

Les mandats des représentants des personnels techniques prenaient fin le 31 mars 2000, mais, en l'absence de constitution des nouveaux corps, le scrutin devant permettre le renouvellement des mandats n'a pas pu être organisé. Les mandats ont donc été prorogés pour la durée d'un an, soit avec une nouvelle date d'expiration fixée au 31 mars 2001.

Les opérations de dépouillement des élections professionnelles ont eu lieu le 18 janvier 2001. S'agissant du corps des directeurs techniques, la répartition des quatre sièges des représentants de ce corps est de trois sièges pour Force ouvrière (FO) et d'un siège pour l'Union fédérale autonome pénitentiaire (UFAP). La répartition est identique pour le corps des adjoints techniques.

## ***L'exercice des droits syndicaux***

En application du décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique, la direction de l'administration pénitentiaire a octroyé à raison de ses effectifs budgétaires pour l'année 2001, 6 341 journées d'autorisation d'absence à titre syndical, réparties entre les organisations syndicales proportionnellement au nombre de voix qu'elles ont recueillies lors des dernières élections professionnelles et 75 emplois au titre des décharges d'activité de service.

L'administration centrale a été destinataire de 648 courriers syndicaux : 522 d'entre eux ont fait l'objet d'une réponse dont 324 de manière écrite.

Ces courriers sont relatifs pour un tiers à une demande d'intervention sur la situation d'un agent particulier (mutation, récompenses,

avancement...), pour plus de 20 % aux effectifs dans les établissements pénitentiaires et les services pénitentiaires d'insertion et de probation et pour 10 % à la sécurité.

## ***L'activité des comités techniques paritaires***

***Le comité technique paritaire central de l'administration pénitentiaire*** s'est réuni trois fois au cours de l'année 2001.

La consultation du 11 mai 2001 a porté sur la circulaire relative à l'application des peines, la mixité des postes en détention, la désignation des représentants des personnels aux commissions départementales de réforme ainsi que sur le dispositif de bonification du barème de mutation pour les agents affectés en maison centrale.

Le comité technique paritaire du 19 octobre 2001 a examiné trois projets de texte portant application du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique de l'État, pour le ministère de la Justice.

Enfin, au cours de la réunion du 20 décembre 2001, le comité technique paritaire de l'administration pénitentiaire a examiné le projet de circulaire relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail et à un projet de décret modifiant le dispositif de récompenses des personnels pénitentiaires.

***Le comité technique paritaire spécial socio-éducatif de l'administration pénitentiaire*** s'est également réuni trois fois en 2001. Au cours de sa séance du 4 avril 2001, le comité technique paritaire a débattu de l'évaluation et de la notation des travailleurs sociaux, de l'évaluation des stages des conseillers d'insertion et de probation, ainsi que de la loi sur la présomption d'innocence. En outre, l'avis des représentants des personnels socio-éducatifs a été sollicité sur le projet de circulaire relative à l'application des peines (loi du 15 juin 2000). À la suite des observations recueillies sur ce dernier sujet, un second comité technique paritaire s'est réuni le 4 mai 2001.

Enfin, le projet de décret modifiant le dispositif de récompenses des personnels pénitentiaires et le projet de circulaire relatif à l'application de l'ARTT dans l'administration pénitentiaire ont été soumis à l'appréciation des représentants des personnels le 19 décembre 2001.

## ***Le protocole d'accord du 18 octobre 2000***

Le protocole d'accord signé le 18 octobre 2000, entre une intersyndicale composée de Force ouvrière/personnel de surveillance, de

Force ouvrière/personnel administratif, de Force ouvrière/personnel technique, de l'Union fédérale autonome pénitentiaire, d'une part, et de la garde des Sceaux, ministre de la Justice, d'autre part, comportait un volet indemnitaire dont les points principaux ont tous été mis en œuvre, sauf un.

Les mesures mises en œuvre sont les suivantes :

– **revalorisation de l'indemnité pour charges pénitentiaires** (augmentation de 259,16 € par an et par agent). L'arrêté du 2 novembre 2001 fixant le taux de l'indemnité pour charges pénitentiaires attribuée à certains personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire fixe le taux de base à 404 € et le taux majoré à 647,91 € ;

– **revalorisation de la prime de nuit**. L'arrêté du 18 mai 2001 fixant les montants de la prime de surveillance de nuit allouée au personnel de surveillance des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire fixe à 11,44 € le montant de base et à 15,25 € le montant majoré de cette prime par nuit et par agent ;

– **revalorisation de la prime de sujétions spéciales des personnels techniques**. Le décret n° 2001-427 du 18 mai 2001 relatif à l'attribution d'une prime de sujétions spéciales à certains personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire augmente les taux versés, soit de 17 à 19 % du traitement brut pour les directeurs techniques, de 19 à 21 % pour les techniciens et de 21 à 22 % pour les adjoints techniques.

Une mesure est en cours d'aboutissement : création d'une prime de sujétions spéciales dont le montant est intégré dans le calcul des droits à pension au bénéfice des personnels administratifs. L'intégration dans le calcul des droits à pension a été inscrit en loi de finances rectificative pour 2001. Le dispositif réglementaire, approuvé par les ministères chargés du Budget et de la Fonction publique, est signé et applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

## *La gestion personnalisée des cadres de l'administration pénitentiaire : une démarche pour mieux s'inscrire dans le futur en matière de gestion des ressources humaines*

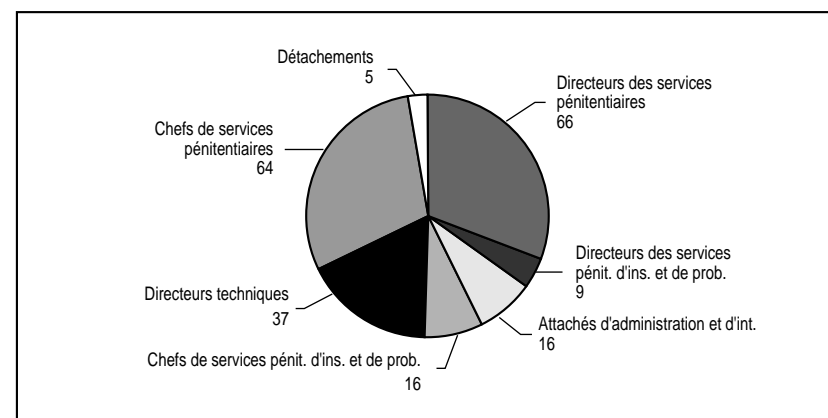
Le développement du suivi personnalisé des carrières des cadres de l'administration pénitentiaire, ainsi que l'identification des potentiels actuels et futurs des personnels conduisent à une meilleure adaptation des agents à leurs missions et à celles de l'institution. Ce suivi s'inscrit dans une problématique de gestion prospective à court, moyen et long terme.

Depuis près de trois ans, l'administration pénitentiaire est fortement engagée dans une gestion dynamique des carrières de ses cadres. Cette gestion tend à développer la mobilité géographique et fonctionnelle de ses fonctionnaires et à favoriser une alternance entre les responsabilités exercées en services déconcentrés, en administration centrale et à l'École nationale d'administration pénitentiaire.

Le suivi personnalisé des carrières a pour finalité d'identifier les aptitudes et compétences des cadres des services déconcentrés : les agents de catégorie A mais aussi les chefs de service pénitentiaire occupant la fonction de chef d'établissement ou qui ont vocation à assumer ce type de responsabilité. L'ensemble de ces personnels constitue un vivier de 1 500 professionnels.

Au titre de l'année 2001, 213 entretiens individualisés de personnels d'encadrement de l'administration pénitentiaire ont été menés. Ceux-ci se décomposent de la façon suivante.

### **Nombre d'entretiens réalisés en 2001**





**Remarques :** concernant les 66 directeurs des services pénitentiaires, 11 entretiens concernaient des directeurs hors classe, 18 des directeurs de 1<sup>re</sup> classe et 37 des directeurs de 2<sup>e</sup> classe ; par ailleurs, l'administration pénitentiaire a impulsé une dynamique de modernisation de son fonctionnement tendant à mettre en place de nouveaux outils de management des personnes et des services. Il s'agit de la mise en œuvre d'une procédure renouvelée de l'évaluation des cadres et des services basée sur la contractualisation d'objectifs :

La gestion d'une structure pénitentiaire requiert des compétences croissantes et diverses en rapport avec la multiplicité des missions incombant au personnel d'encadrement. Celles-ci portent aussi bien sur l'administration courante d'un établissement ou d'un service, que sur la conduite des personnels ou la gestion de la population placée sous main de justice. Nécessitant un haut degré de réactivité et d'adaptation, ces missions s'accomplissent de plus en plus dans un contexte difficile et exigeant pour des cadres confrontés à une multitude de contradictions.

Pour répondre à ces évolutions, l'institution pénitentiaire se doit donc aujourd'hui d'accompagner les changements qu'elle génère pour offrir à ses professionnels un instrument de reconnaissance et de valorisation de leurs performances. Elle doit aussi leur permettre à la fois de réussir collectivement et individuellement dans leurs fonctions en professionnalisant leurs démarches de travail, mais aussi d'accroître leurs ressources personnelles et développer leur potentiel.

Aussi, dans le cadre d'une démarche globale de modernisation de l'État et à l'instar des pratiques existantes depuis plusieurs années dans d'autres administrations, l'institution pénitentiaire s'engage dans une nouvelle forme de dialogue, de contractualisation des relations et d'évaluation avec les responsables des services déconcentrés. C'est dans ce contexte qu'elle souhaite mettre en place un système d'évaluation novateur à la fois des résultats des services mais aussi des personnes. Un tel système tend à s'inscrire dans une logique de management pour que chaque responsable conduise son action selon des objectifs conformes aux missions de la direction de l'administration pénitentiaire et de la structure à gérer.

Une démarche qui s'enracine dans des pratiques déjà existantes à l'administration pénitentiaire : depuis plusieurs années, de nombreux projets ont été menés dans les directions régionales des services pénitentiaires. Il s'agit d'expériences d'élaboration et de conduite de projets d'établissement et d'accompagnement des acteurs ou de mise en place de contrats d'objectifs précédés d'états des lieux et d'inspections avant prise de poste. Toutes ces expériences vont dans le même sens, à savoir rendre transparente l'évaluation des cadres et des services.

Il convenait donc de rassembler ces travaux épars, d'en faire la synthèse et tendre à la généralisation de ces expériences, afin de faire du contrat un outil de gestion banalisé.

## ***Une évaluation des personnes et des services basée sur la contractualisation d'objectifs***

L'administration pénitentiaire entend développer cette nouvelle forme de concertation, de contractualisation des relations et d'évaluation avec les responsables des services déconcentrés, à savoir les directeurs régionaux des services pénitentiaires, les chefs d'établissements pénitentiaires et les directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Les engagements réciproques, entre le directeur de l'administration pénitentiaire et les directeurs régionaux des services pénitentiaires, d'une part, les directeurs régionaux et les chefs d'établissements ou les directeurs des services d'insertion et de probation, d'autre part, porteront sur les objectifs des établissements ou des services mais aussi ceux fixés aux cadres. À ces objectifs seront associés des indicateurs de résultats et les moyens alloués pour les atteindre. Toutefois, ce processus ne comprendra pas stricto sensu de recours à des contrats signés. Cette évolution permettra de mieux rendre compte les résultats et, pour les cadres, d'être évalué sur ces bases.

## ***La conduite et l'accompagnement de la démarche***

Trois phases structurent cette démarche :

- la première tendant à réaliser l'analyse de l'existant et des besoins à partir d'une enquête exploratoire puis à définir les finalités du système d'évaluation ;
- la seconde tendant à concevoir l'architecture du système ainsi que celle des supports du contrat d'objectifs, d'un référentiel de compétences managériales et de l'évaluation ;
- la troisième phase concerne le lancement concret du processus sous la forme de séminaires de travail. Cette phase se déroulera du début du mois de janvier à la fin du mois de mars 2002.

## ***La mise en place des contrats d'objectifs à l'échelon régional et local***

La mise en place des contrats d'objectifs à l'échelon régional et local et le lancement d'un nouveau système d'évaluation des cadres des services pénitentiaires entrera dans une phase active et concrète de

réalisation, au titre l'année 2002 qui sera placée sous le signe de l'expérimentation.

Cette démarche de changement permettra d'accélérer la mise en place des nouvelles méthodes de management axées sur le travail en équipe et la délégation, déjà impulsées à l'administration pénitentiaire, et de décliner de nouvelles modalités de travail entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Elle devra permettre de construire conjointement ces nouveaux modes de fonctionnement en y impliquant l'ensemble de l'encadrement.

## *La prévention des risques professionnels et l'action sociale*

La particularité des métiers pénitentiaires nécessite de développer une vision globale de la gestion de ses personnels afin d'essayer de mieux concilier vie au travail et vie personnelle.

Les capacités à entendre les difficultés quotidiennes, à mettre en synergie les différents intervenants, à élaborer des réponses doivent être développées afin de contribuer à l'amélioration des conditions de travail et des prestations sociales offertes aux personnels.

## *La prévention des risques professionnels*

### **La mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité**

L'année 2001 a vu la création des cellules hygiène et sécurité, en directions régionales auprès des chefs de département des ressources humaines, avec le recrutement par concours de techniciens hygiène et sécurité venant renforcer le dispositif récemment mis en place (assistants coordinateurs ACMO et ACMO).

Ces personnels qualifiés, travaillant en binôme avec les personnels de surveillance affectés sur les postes d'assistant coordinateur ACMO en direction régionale, doivent permettre de développer l'hygiène et la sécurité au regard du personnel, en confortant le réseau ACMO, prenant en compte les travaux des CHSS, analysant les accidents de service, et élaborant des propositions concrètes visant à une meilleure prévention des risques professionnels.

En 2001, le réseau ACMO comptait 240 agents en majorité de personnels de surveillance, mais aussi des personnels d'insertion et de probation, des personnels techniques, et des personnels administratifs, sur l'ensemble des sites pénitentiaires (directions régionales, établissements pénitentiaires, services pénitentiaires d'insertion et de probation), avec un temps imparti à cette fonction variable selon les sites (du temps plein à aucune décharge horaire) et dont la moyenne se situe à une demi-journée par semaine.

L'administration centrale a été destinataire de 122 procès-verbaux de CHSS (comités d'hygiène et de sécurité spéciaux) s'étant réunis durant l'année 2001. Les questions traitées lors de ces séances concernent principalement les conditions de travail, la prévention du risque incendie, les locaux réservés au personnel et les accidents de service.

### **Le soutien psychologique**

Un groupe de travail réunissant les neuf psychologues affectées en direction régionale, qui a fonctionné de mars à juillet 1999, avait conclu à la « nécessité d'offrir à l'ensemble du personnel, dans le cadre du travail, une écoute spécifique, neutre, présente sur le terrain et s'inscrivant dans une dynamique d'aide et de soutien ».

L'administration pénitentiaire consciente de la difficulté de l'exercice des missions pénitentiaires a souhaité permettre l'accès, au personnel pénitentiaire, à des psychologues cliniciens pouvant apporter leur compétence en cas de situations difficiles. Ils sont répartis à raison d'un poste minimum par direction régionale.

Aussi, douze postes de psychologues de soutien au personnel ont été créés au cours de l'année 2001.

### **La médecine de prévention**

À la date du 31 décembre 2000, 132 médecins de prévention, soit recrutés directement, soit intervenant dans le cadre de conventions avec des services de médecine du travail, avaient en charge le suivi de la médecine de prévention de l'ensemble du personnel du ministère de la Justice.

Cinq médecins coordonnateurs ont été nommés en fin d'année 1998, selon un découpage de la France en cinq grandes régions. Ces médecins coordonnateurs ont des missions spécifiques, s'ajoutant à celles de tous les médecins de prévention. Il s'agit de permettre un meilleur échange entre médecins d'une même région, de servir de relais entre l'administration centrale et les médecins de prévention, d'approfondir la réflexion sur des sujets particuliers (vaccins, risques professionnels, stress post-traumatique, maladies contagieuses, conduite addictive,...).

En 2001, un médecin de prévention, coordonnateur national, a été nommé. Il est rattaché au directeur de la direction de l'administration générale et de l'équipement, dont il est le conseiller scientifique. Des échanges réguliers ont lieu entre la direction de l'administration pénitentiaire et ce médecin, lesquels permettent des avancées significatives, par exemple, un certificat médical unique sur la compatibilité de l'état de santé des agents avec le port d'appareils respiratoires.

## ***L'action sociale***

Les personnels de l'État bénéficient de divers prêts et aides de la fonction publique pour faciliter leur installation dans certains départements et notamment en région parisienne : prime à l'installation en région parisienne, aide et prêt à l'installation attribués sous certaines conditions (géographiques, de nomination et de ressources).

À ce dispositif ouvert à tous les personnels du ministère de la Justice, s'ajoute un dispositif spécifique en faveur des agents de l'administration pénitentiaire nommés en première affectation en région Île-de-France ou affectés dans des établissements ou services implantés à Lyon et Marseille.

Les conditions et procédures d'attribution de ces aides sont étudiées en lien avec les assistants de service social du personnel et les directions régionales.

Comme l'ensemble des personnels du ministère de la Justice, les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire bénéficient de l'action sociale organisée par la direction de l'administration générale et de l'équipement et définie par le CNAAS (Conseil national d'administration de l'action sociale), instance paritaire composée de représentants de chaque direction du ministère et de représentants des organisations syndicales.

Des prestations extralégales sous la forme de prêts ou de secours sont ainsi accordées sur proposition des assistants sociaux du personnel aux agents du ministère de la Justice confrontés à des difficultés financières.

### **Les aides au logement**

La perspective d'harmonisation des mesures d'aide au logement pour l'ensemble des agents du ministère de la Justice a été actée au CNAAS du 9 décembre 1999 et étudiée durant l'année 2000. Un nouveau texte harmonisant les aides au logement pour l'ensemble des agents a été voté et mis en application au premier semestre 2001. Cette perspective s'inscrit dans une dynamique d'action sociale où deux impératifs doivent se concilier, la prise en compte des spécificités de chaque direction d'administration, et l'appartenance à un même ministère devant offrir à chacun les mêmes droits, qui eux-mêmes, se déclinent dans le cadre plus général de la fonction publique.

En 2001, le montant des aides au logement accordées aux agents pénitentiaires a été de 1 176 579 € : 28 137 € pour 33 agents au titre du prêt à l'installation (PIL), 1 106 707 € pour 363 agents au titre du prêt à l'accession à la propriété (PAP) et 41 735 € pour 95 agents au titre de l'aide à la l'installation au logement (AIL).

### **Les prêts et aides aux agents en difficulté**

522 dossiers ont été présentés par des agents pénitentiaires en commission de secours. Une somme globale de 268 027 € leur a été attribuée pour les secours accordés.

En 2001, 150 prêts sur l'honneur ont été accordés à des agents de l'administration pénitentiaire soit près de 32 % des dossiers étudiés pour une somme de 130 753 €, somme représentant une moyenne de 872 € par dossier.

### **Complément de remboursement des soins au personnel**

Depuis la loi du 18 janvier 1994 qui transfère la prise en charge des soins en milieu carcéral au service public hospitalier la fonction de médecin d'établissement n'existe plus. Les soins pour le personnel et pour la population pénale ne peuvent donc plus être assurés, sur un établissement, par le même médecin, excepté en cas d'urgence. Les personnels qui souhaitent bénéficier de compléments de soins doivent s'adresser à des médecins généralistes ayant passé convention avec l'établissement où ils sont affectés.

Actuellement les compléments de remboursements de soins sont traités par les services déconcentrés sur la base des conditions précisées par la circulaire du 10 juillet 1996 et complétées régulièrement par des notes sur des points d'application spécifiques. Ces textes précisent tous les remboursements complémentaires possibles : médecine générale, spécialisée, médicaments, examens médicaux, appareillage, recours à des auxiliaires médicaux, cures thermales...

Cette gestion déconcentrée, prenant appui sur des textes émanant de l'administration centrale, permet un traitement équitable de l'ensemble des demandes des agents concernant cet avantage particulier à leur statut.

## ***L'observatoire du climat social***

La bonne connaissance des personnels et de leurs revendications est apparue depuis quelques années comme un levier essentiel d'une gestion moderne des ressources humaines.

L'existence de conflits sociaux réguliers et ce, malgré une expression revendicative des personnels contrainte par le statut spécial, a renforcé l'idée de créer un outil de veille sociale.

Au niveau de l'administration centrale, l'observatoire a essentiellement développé son activité au cours de l'année 2000 et permis l'élaboration des documents suivants :

– **les fiches visites** : l'observatoire participe à l'élaboration des fiches visites en apportant des informations relatives à la représentativité syndicale (résultats aux élections professionnelles, identité des représentants syndicaux locaux), à l'organisation du dialogue social institutionnel (conseil d'établissement, CHSS), à la réactivité syndicale (mouvement social local, revendications locales contenues dans les courriers et tracts syndicaux), à la discipline des agents et à l'existence d'incidents divers ;

– **les actualités sociales pénitentiaires** : il s'agit d'une publication périodique traitant de l'actualité syndicale dans l'administration pénitentiaire, faisant état des principales revendications nationales, catégorielles ou géographiques et récapitulant les principaux mouvements sociaux récents (faits, revendications, mode de résolutions) ;

– **les dossiers thématiques** : les tracts, les courriers syndicaux et les extraits de la presse syndicale relatifs à certains sujets d'actualité ou dossiers en cours de l'administration pénitentiaire sont rassemblés afin de connaître la position de chaque syndicat sur le thème considéré.

Le développement de cette méthodologie est en cours de déconcentration : une expérimentation sur trois établissements de la direction régionale de Marseille a débuté en 2001.

## *La formation du personnel*

La formation des personnels de l'administration pénitentiaire s'articule autour de deux axes principaux : la formation initiale, prise en charge par l'École nationale d'administration pénitentiaire, et la formation continue partagée entre les services régionaux de la formation, pour la majeure partie, et par l'École, pour certains publics ciblés ou certaines actions relevant de la mise en œuvre des politiques nationales.

Les orientations de formation initiale sont arrêtées par la direction de l'administration pénitentiaire. À cet égard, il convient de noter celle qui vise le renforcement de la formation des personnels de surveillance, dans le domaine de la maîtrise des gestes professionnels et qui s'est traduite par une modification de la scolarité des élèves surveillants en décembre 2001.

La procédure de définition des orientations de la formation continue a évolué en 2001. En premier lieu, parce que la note triennale 1998/2000 arrivait à échéance, et qu'il était nécessaire de définir la politique de formation pour les trois années à venir. Ensuite, parce que l'administration pénitentiaire a inauguré la contractualisation d'objectifs formalisés avec les services déconcentrés.

Enfin, le dispositif s'est enrichi par le développement d'offres de formation d'adaptation à un nouvel emploi, lesquelles se trouvent à la frontière entre formation initiale et continue. Ce domaine a concerné, notamment, les métiers pénitentiaires très spécialisés tels que ceux de chef d'établissement, de gestionnaire des ressources humaines, du greffe ou de la comptabilité. Ayant été substantiellement modifiés par un nouveau statut, les métiers techniques ont fait l'objet d'un dispositif de formation spécifique qui a concerné tant les nouveaux fonctionnaires, que ceux, confirmés, bénéficiant d'une mesure de reclassement.

## *Les formations dispensées à l'ENAP*

L'ENAP a connu ces deux dernières années de profondes évolutions, marquées par sa délocalisation à Agen, sa complète réorganisation et le doublement de ses effectifs d'élèves et de ses stagiaires. Afin d'optimiser ces réformes, il a été décidé de transformer l'École en établissement public administratif (EPA). Ce changement de statut juridique, intervenu par le décret n° 2000-1328 du 26 décembre 2000, lui permet désormais de disposer de la reconnaissance et de l'autonomie nécessaires à l'adaptation constante de sa pédagogie aux évolutions des métiers pénitentiaires ainsi qu'à une gestion efficace.

Conformément à l'article 2 du décret susvisé, l'ENAP a pour missions : la formation initiale et continue des fonctionnaires et agents publics occupant un emploi dans l'administration pénitentiaire ; la réalisation de travaux de recherches et d'études et leur diffusion ; la mise en œuvre d'actions de partenariat avec des institutions d'enseignement et de recherches françaises et étrangères.

Il convient de noter que l'ENAP a assuré, d'octobre 2000 à septembre 2001, la présidence tournante du réseau des écoles de services publics. Ce fut l'occasion de mener à bien le projet de structuration du réseau et de renforcer ses liens avec le ministère de la Fonction publique. La signature de la convention s'est faite à Agen le 23 octobre 2001, en présence du directeur général de l'administration et de la fonction publique.

### **La transformation en établissement public administratif et le fonctionnement institutionnel de l'École**

L'année 2001 restera marquée par un nouveau grand chantier, après ceux de la délocalisation et de la réorganisation : la transformation de



l'ENAP en établissement public administratif. Cela a été également l'occasion, dans le nouveau contexte administratif, géographique et organisationnel, de mieux définir les modalités de l'activité institutionnelle de l'établissement, qu'elle soit déjà prévue par les textes ou qu'elle ait été mise en place pour garantir la qualité de fonctionnement à l'école.

### ***Le conseil d'administration***

Sa composition et ses missions sont fixées par le décret susvisé. Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation a été nommé président du conseil d'administration par décret du 9 avril 2001. Les autres membres ont été nommés ou élus ultérieurement.

Le conseil d'administration s'est réuni deux fois au cours de l'année pour aborder les thèmes suivants :

– ***séance du 18 mai 2001*** : l'ordre du jour comportait le rapport d'activité des années 1999-2000, le règlement intérieur du conseil d'administration, le règlement intérieur de l'École et diverses questions financières ;

– ***séance du 25 octobre 2001*** : l'ordre du jour a traité de la composition et des modalités de fonctionnement du conseil pédagogique et scientifique, du budget primitif pour l'exercice 2002, de trois décisions modificatives budgétaires, du projet d'arrêt de formation des chefs de service pénitentiaire, du projet d'évaluation des surveillants et des orientations de travail de l'ENAP pour les années 2001-2002.

### ***Le conseil pédagogique et scientifique***

Cette instance, prévue par l'article 15 du décret du 26 décembre 2000 susvisé, est placée auprès du directeur de l'ENAP. Elle a un rôle de réflexion, de proposition et de conseil. Elle donne son avis à la demande du conseil d'administration ou du directeur sur toutes questions relevant du champ d'activité de l'École, et notamment le programme des formations initiales et continues, le programme des recherches et des études, les méthodes pédagogiques et les dispositifs d'évaluation. Le conseil comporte un collège des personnalités qualifiées et un collège des personnels pénitentiaires en exercice. Son installation n'est intervenue qu'en février 2002.

### ***La conférence d'établissement***

Elle est une instance de travail interne à l'École qui s'est mise en place courant 2000, lorsque la nouvelle organisation a été stabilisée. Elle est constituée de l'équipe de direction de l'École. C'est un organe essentiel de pilotage et de communication. Il permet un partage régulier de toutes les informations essentielles à la vie de l'établissement. Les projets de l'école y sont examinés, soit au moment de leur lancement, soit à l'occasion de leur suivi.

### ***Le comité technique paritaire spécial***

Instance de discussion et de concertation, le CTP est le lieu d'un dialogue social d'autant plus riche que la dimension de l'établissement

permet une véritable relation de proximité avec les représentants du personnel. Cinq réunions se sont tenues en 2001. Divers thèmes ont été abordés, parmi lesquels le règlement intérieur de l'École, la proposition de questionnaire de recueil des besoins en formation continue des personnels de l'École, divers projets de réorganisation interne, la création d'un CHS, le projet de charte du temps dans le cadre de l'application de L'ARTT.

### ***Le conseil des élèves***

La mise en place de ce conseil est prévue par les articles 34 à 38 du règlement intérieur de l'École. Il est composé des délégués des élèves, élus au sein de chaque promotion. Ils jouent un rôle essentiel de liaison entre les élèves et les coordonnateurs. Cette instance s'est réunie pour la première fois le 18 octobre 2001. Quatre types de questions ont été traités : la vie quotidienne sur le site, les formations, les activités extrascolaires et la médiathèque.

### ***La formation à l'ENAP en 2001***

Les axes forts dégagés pour les années 1999 et 2000 sont demeurés d'actualité, même si les avancées effectuées ont réduit pour partie les champs à investir pour certains d'entre eux : organisation pédagogique de l'École, prise en compte d'effectifs conséquents d'élèves et de stagiaires, rénovation de plusieurs formations et volonté d'accroître les liens avec les services déconcentrés.

### ***La formation initiale***

La rénovation des formations avait été l'un des temps forts des années 1999-2000. Elle s'était pour partie traduite par la rédaction de cinq nouveaux arrêtés de formation au profit des conseillers d'insertion et de probation, des chefs de service d'insertion et de probation, des personnels de direction, des chefs de service pénitentiaire et des moniteurs de sport.

La même volonté a conduit à la rédaction d'arrêtés de formation au profit des personnels techniques. Celui des techniciens a permis, dès 2001, la conception et la mise en œuvre d'une formation d'adaptation au profit de ces fonctionnaires issus des concours externe et interne, mais aussi de la liste d'aptitude.

Tout aussi significative a été la mise en place effective, cela pour la première fois, conformément à un arrêté datant de 1996, d'une formation d'adaptation au profit des secrétaires administratifs.

### ***La formation continue***

L'action de l'École en ce domaine constitue un élément fort dans la qualité des relations établies avec le dispositif déconcentré de formation mais aussi avec l'École nationale de la magistrature en particulier, et le réseau des écoles de service public en général.

Elle passe par l'accompagnement des nouvelles politiques pénitentiaires. L'école privilégie dans ses propositions de formation les



domaines d'actualité de l'évolution des politiques pénitentiaires : procédures disciplinaires, juridictionnalisation de l'application des peines, techniques d'intervention et de sécurité. Deux démarches significatives méritent d'être signalées. La réalisation d'une action de formation autour de la gestion de crise en milieu pénitentiaire en partenariat avec le ministère de l'Intérieur, dont les stagiaires étaient des chefs d'établissement, mais aussi des sous-préfets et des directeurs de cabinet. L'accompagnement de la politique de prise en charge des publics mineurs a conduit, en 2001, en complément de la formation dispensée aux surveillants affectés en quartiers mineurs à construire des modules spécifiques à destination des personnels d'encadrement.

La formation des cadres et des acteurs de formation s'est enrichie. Il est à noter en particulier l'avancée des formations d'adaptation proposées au moment de la prise de fonction de chefs d'établissement. L'offre de formation pour les personnels administratifs, techniques, d'insertion et de probation a été confortée.

### ***Un bilan d'activité marqué par une croissance forte mais contrastée des effectifs d'élèves et de stagiaires***

Si la croissance des effectifs reçus en formation initiale se poursuit, elle est cependant marquée par des évolutions diversifiées. Une difficulté importante a été enregistrée en 2001 dans le recrutement des personnels de surveillance : l'administration pénitentiaire a reporté une partie de celui-ci, afin de développer la communication préparatoire au recrutement. 576 élèves ont été formés au lieu des 1 050 programmés. Il est constaté une diminution quantitative des chefs de service pénitentiaire, qui s'explique par l'effort important qui avait été accompli les années précédentes pour combler le déficit existant. Les effectifs formés pour les personnels de direction, d'insertion et de probation et les spécialistes sont demeurés stables. Il doit être enfin constaté l'apparition des personnels administratifs et techniques parmi les fonctionnaires bénéficiant d'une formation initiale.

La croissance des effectifs accueillis en formation continue s'est poursuivie. Le nombre des stagiaires a doublé, passant de 1 232 en 2000 à 2 471 en 2001. Le nombre d'actions de formation est, quant à lui, passé de 119 à 188.

## ***Le dispositif déconcentré de la formation***

### **Architecture du dispositif en charge de la formation**

#### ***Le dispositif***

La structure actuelle résulte des dispositions de la note du 25 octobre 1994, qui crée une unité régionale de formation/qualification par

circonscription, rattachée au département des ressources humaines et placée sous l'autorité d'un chef d'unité formation qualification. Ce dernier se voit confier un rôle de pilotage et d'impulsion de la formation continue dans la direction régionale au sein de laquelle il exerce.

L'unité régionale de formation/qualification a pour mission principale de décliner les orientations nationales de formation continue en actions régionales. Elle est composée, outre le chef d'unité, d'un responsable de formation de catégorie B, et de formateur(s) des personnels. Elle élabore le plan régional de formation. Elle coordonne, par ailleurs, l'action des unités locales de formation de la circonscription.

L'unité locale de formation est composée d'établissement(s) et de service(s) géographiquement proches. Elle est rattachée fonctionnellement à la structure la plus importante de l'unité. Cette entité permet de ne pas écarter du dispositif de formation continue ceux des établissements ou services de petite taille qui ne sont pas dotés d'un formateur des personnels ou d'un responsable de formation pouvant élaborer une politique locale de formation pour le site. Pour procéder au recueil des besoins des personnels et diffuser l'information auprès de ces derniers, un correspondant local de formation est désigné par site. La conjugaison de ces facteurs permet l'élaboration d'un plan local de formation sur chacun des établissements ou services.

#### ***Les ERIF***

Quatre directions régionales sont dotées d'équipes régionales d'intérim pour la formation. Souhaitées par la garde des Sceaux, ministre de la Justice, pour renforcer la formation continue des personnels pénitentiaires, ces équipes sont composées de surveillants(es) et encadrées par un premier surveillant. Elles ont vocation à permettre le remplacement des agents bénéficiant d'une action de formation sans pénaliser le déroulement du service de leur établissement.

Elles ont permis, en 2001, de favoriser l'accès à la formation d'agents qui n'auraient pu être rendus disponibles sans la présence de l'ERIF.

#### ***Les acteurs de la formation***

L'effort consenti en 2000, en terme de renforcement du dispositif, s'est poursuivi en 2001 par la création de quinze postes d'acteurs de formation (responsable de formation et formateur des personnels). Cette mesure a permis l'affectation de responsables de formation en direction régionale pour étoffer l'équipe de l'unité formation qualification et seconder les CUFQ (chef d'unité formation/qualification) ou en établissement pour structurer et encadrer les formateurs présents (au centre pénitentiaire de Marseille ou à la maison d'arrêt de Fresnes, par exemple). L'effectif théorique actuel des acteurs de formation est, à ce jour, de 18 responsables de formation et de 151 formateurs.

Néanmoins, en dépit de ces créations d'emplois, un nombre trop important de postes demeurent vacants. Il est difficile de combler ce

déficit, rendu encore plus visible par l'augmentation du nombre de postes offerts depuis deux ans. De surcroît, malgré un renforcement non négligeable, le ratio formateur/agents est encore insuffisant pour faire face aux besoins croissants en formation initiale et continue des personnels pénitentiaires.

Une réflexion est engagée pour rendre plus attractifs les métiers de la formation dans l'administration pénitentiaire, et pour assurer un déroulement de carrière à l'intérieur même de cette filière.

## **L'activité de la formation continue en 2001**

### ***L'élaboration et le suivi des orientations triennales***

Un travail important de recueil des besoins a été entrepris en 2001 pour dégager les axes prioritaires de la formation continue des personnels pénitentiaires pour les trois années à venir.

Des principes d'action ont été définis pour faciliter la déclinaison des orientations nationales par les services déconcentrés. Ils visent à favoriser l'émergence de compétences collectives et le développement des agents, à moderniser les pratiques professionnelles par le recours aux nouvelles technologies d'information et de communication, et à capitaliser les savoirs de l'institution et la technicité des agents.

Trois axes ont été dégagés pour permettre aux personnels pénitentiaires de développer leurs compétences professionnelles :

– ***accompagner les personnels dans la mise en œuvre des politiques pénitentiaires*** : la formation continue doit permettre l'acquisition de savoir-faire professionnels dans des secteurs nouveaux (placement sous surveillance électronique, la généralisation du PEP, la réforme de l'action disciplinaire applicable au détenu). Elle doit également favoriser l'émergence de compétences managériales propres à permettre aux cadres de conduire des projets spécifiques (mise en œuvre de l'ARTT, déconcentration, accompagnement de la réforme des SPIP) ;

– ***renforcer et poursuivre la professionnalisation*** : dans le domaine de la prise en charge des personnes placées sous main de justice, en permettant, notamment, aux agents de développer leurs connaissances des publics spécifiques (mineurs, personnes atteintes de troubles du comportement, longues peines...) et des dispositifs et mesures liés à l'incarcération ou la réinsertion (éducation pour la santé, travail social, conduites addictives...). Il s'y ajoute, pour les personnels de surveillance, l'ensemble des domaines leur permettant d'assurer la sécurité des personnes et des biens au sein des établissements (gestes professionnels et techniques de sécurité, usage des armes, ARI et lutte contre les incendies, lutte contre l'entrée de produits stupéfiants dans les établissements). Il a été, dans ce cadre, demandé aux circonscriptions de faciliter la pratique d'activités sportives favorisant la maîtrise de soi dans l'exercice professionnel et le

maintien en condition physique des personnels. Cet axe vise également la professionnalisation des agents titulaires d'un emploi à forte technicité (greffe, comptabilité, gestion, hygiène et sécurité...) ;

– ***accompagner les personnels dans le déroulement de leur parcours professionnel*** par l'accès aux formations à la prise de poste ou à un nouvel emploi, l'accompagnement de la mixité en détention masculine mais aussi la mise en œuvre de formations favorisant la promotion sociale. Dans ce domaine, il convient de noter la forte augmentation des demandes individuelles de formation ainsi que, dans une moindre mesure, celle des bilans professionnels.

### ***Les orientations spécifiques pour l'année 2001***

Dans le cadre de la procédure nouvelle de contractualisation des objectifs, l'administration pénitentiaire a défini, dès la fin de l'année 2000 et en concertation avec les directions régionales, un certain nombre d'orientations de formation continue à décliner en 2001. Cette procédure a été appréciée par les acteurs régionaux de la formation car elle permet d'affiner les orientations triennales et de cibler certains projets.

Les orientations spécifiques proposées à l'ensemble des directions régionales ont été les suivantes :

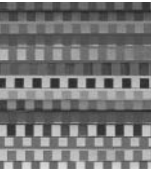
- pérenniser les dispositifs emplois jeunes par l'installation et la formation des agents de justice ;
- valoriser le référentiel des métiers pénitentiaires, qui décrit les fonctions et activités par métiers et qui détermine les compétences à acquérir pour les exercer ;
- développer les formations d'adaptation à l'emploi des personnels administratifs et techniques ;
- optimiser le dispositif de formation au maniement et à l'usage des armes pour les personnels de surveillance ;
- former les membres des CHSS ;
- recenser les agents n'ayant pas bénéficié d'actions de formation depuis 1998, et plus particulièrement ceux appartenant à la catégorie C en proposant des plans individuels de formation.

Même si certaines ont fait l'objet de correctifs, l'ensemble de ces orientations a été développé par les directions régionales de façon satisfaisante au regard des engagements pris. Il faut noter que les chefs d'unité formation/qualification ont activement participé à l'élaboration, en 2001, des orientations qui conditionneront l'exercice 2002.

Cette contractualisation s'est enrichie d'orientations propres à chaque région. En effet, outre les politiques nationales de formation, les unités régionales formation/qualification disposent d'une certaine marge de manœuvre propre à favoriser l'émergence de projets locaux ou innovants.

Troisième partie

*L'organisation,  
la logistique  
et l'évaluation*



## *L'équipement*

Un programme immobilier pénitentiaire, d'un montant de 1,525 milliard d'euros a été annoncé lors de l'inauguration des locaux de l'École nationale.

Dès la loi de finances 2001, un montant de 152 449 000 euros d'autorisations de programme a été voté par le Parlement.

La mise en œuvre de ce programme s'est articulée autour de quatre axes principaux :

- la création d'un établissement public de construction du ministère de la Justice ;
- la poursuite du programme de construction de nouveaux établissements pénitentiaires et la mise œuvre d'un nouveau programme ;
- la mise en œuvre d'un programme de rénovation ;
- l'élaboration d'une carte pénitentiaire.

## ***Situation actuelle du parc immobilier***

L'administration pénitentiaire dispose à ce jour d'un parc de 186 établissements (métropole, DOM-TOM et collectivités territoriales), comprenant 117 maisons d'arrêt, 55 établissements pour peines et 13 centres de semi-liberté. Elle dispose en outre d'un établissement public de santé sous double tutelle (Santé/Justice).

Ce parc immobilier se caractérise par son hétérogénéité architecturale liée à un important effort de modernisation, qui ne doit pas occulter la vétusté d'une grande part du parc pénitentiaire, et par sa spécificité fonctionnelle dont la traduction est le souci constant de la sécurité.

L'administration pénitentiaire est engagée dans une démarche de modernisation de son parc immobilier qui a connu une accélération importante à la fin des années 80 par la mise en œuvre du programme 13 000.

Au total, l'administration pénitentiaire a fait procéder depuis 1987 à la fermeture de 30 établissements vétustes ou inadaptés (fermetures liées au programme 13 000 et à la construction d'établissements dans les Antilles/Guyane) et à la construction de 41 établissements :

- en métropole, vingt cinq établissements du programme 13 000 et huit établissements du parc classique (Lannemezan, Épinal, Brest, Strasbourg, Val-de-Reuil, Borgo et les centres de semi-liberté de Lyon et Montpellier) ;
- en outre-mer, quatre établissements (Le Port - La Plaine-des-Galets à la Réunion, Baie-Mahault en Guadeloupe, Ducos en Martinique et Remire-Montjoly en Guyane) ;



- trois établissements réouverts après leur complète restructuration et leur mise aux normes modernes de détention (les maisons d'arrêt d'Arras et de Nantes et la maison centrale de Riom) ;
- enfin, un établissement créé dans une ancienne caserne entièrement réhabilitée et adaptée à sa destination de centre de détention (Montmédy).

Toutefois, l'amélioration liée à la modernisation du patrimoine ne doit pas occulter le mauvais état général du parc qui comporte un nombre important d'établissements vétustes, dégradés et fonctionnellement inadaptés. Quelques chiffres sont éloquentes :

- 92 établissements sont installés dans des immeubles construits depuis un siècle ou plus dont certains sont des anciens biens de l'Église transformés en prisons pendant la période révolutionnaire ;
- seuls 54 établissements (hors centres de semi-liberté) construits ou entièrement rénovés depuis 1968 satisfont aux normes actuelles de détention, même s'ils représentent près de 52 % de la capacité totale du parc ;
- plus de la moitié des établissements se caractérise par des structures traduisant des conceptions pénitentiaires anciennes, inadaptées aux régimes modernes de détention.

Ce constat a été confirmé par les commissions d'enquête parlementaires qui ont visité de nombreux établissements pénitentiaires au cours du premier semestre 2000 et qui se sont émues de l'état des prisons françaises et ont dénoncé des conditions de détention « indignes de la patrie des droits de l'homme ».

### ***La création d'un établissement public de construction du ministère de la Justice***

L'agence de maîtrise d'ouvrage qui a été créée par décret du 31 août 2001 est opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Elle reprend la totalité des activités et des personnels de la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement (DGPPE). Elle a donc pour mission la maîtrise d'ouvrage des opérations de construction, d'aménagement, de maintenance, de réhabilitation, de restauration et de gros entretiens des immeubles appartenant à l'État. Des études préalables peuvent aussi lui être confiées. Pour les opérations menées dans ce cadre, une convention de mandat liera l'établissement public au ministère de la Justice.

S'agissant d'opérations de rénovation et d'entretien de plus faible ampleur, l'administration pénitentiaire conserve la maîtrise d'ouvrage, notamment dans les directions régionales.

### ***Le programme de construction de six établissements pénitentiaires***

Le gouvernement a décidé dès 1997 la construction de six établissements pénitentiaires pour répondre aux premières urgences de l'administration pénitentiaire et notamment faire face aux situations les plus critiques correspondant à des maisons d'arrêt surpeuplées, localisées dans des régions déficitaires en capacité et totalement inadaptées aux conditions de détention actuelles.

Le coût prévisionnel de réalisation de ce programme s'élève à 289 653 130 euros.

La première tranche comporte la construction des maisons d'arrêt de Seysses en Haute-Garonne, de Sequedin dans le Nord et du centre pénitentiaire du Pontet dans le Vaucluse.

La seconde tranche comporte la réalisation de la maison d'arrêt de Chauconin-Neufmontiers en Seine-et-Marne, et des centres pénitentiaires de la Farlède dans le Var et de Liancourt dans l'Oise.

Les établissements de Haute-Garonne et du Vaucluse en cours de construction seront livrés en 2003. La livraison des autres établissements s'échelonnera du second semestre 2003 au premier semestre 2004.

Ces constructions permettront la fermeture du centre de détention de Liancourt et des maisons d'arrêt d'Avignon, de Meaux, de Melun, de Toulouse et de Toulon, établissements vétustes et inadaptés.

Pour la première tranche, c'est le groupement formé par l'architecte Guy Autran et l'entreprise générale Eiffage Construction qui avait été déclaré lauréat en juin 1999.

Pour la seconde tranche, le lauréat désigné en mars 2000 est le groupement formé par le cabinet Architecture-Studio et l'entreprise Quille-Dallavera ; le marché leur a été notifié en août 2000.

L'année 2001 a été consacrée, d'une part, à la poursuite des travaux de construction de Seysses et du Pontet, d'autre part, à l'achèvement des procédures de maîtrise foncière et à l'obtention du permis de construire préalable au lancement des travaux pour les autres établissements.

Le chantier de Liancourt a démarré en fin d'année 2001.

### ***Les centres pour peines aménagées (CPA)***

Ce programme s'inscrit dans le cadre du développement des mesures alternatives à l'incarcération et des mesures de préparation à la sortie pour les personnes placées sous main de justice.

Les centres pour peines aménagées (CPA) constituent un nouveau type d'établissement pénitentiaire. Implantés en centre-ville, ils diffèrent des maisons d'arrêt, inadaptées à des traitements personnalisés, et visent à améliorer la prise en charge des courtes et moyennes peines, à moins d'un an de leur libération. Résolument tournés vers la réinsertion et un retour rapide des personnes en milieu libre, ces établissements offriront un régime de vie progressif, basé sur un apprentissage de l'autonomie et une responsabilisation des condamnés, afin d'élaborer un projet de sortie favorisant l'accès à des mesures d'aménagement de peine. Ils seront également susceptibles d'accueillir des détenus bénéficiant d'une mesure de semi-liberté ou d'un placement à l'extérieur.

Les caractéristiques des CPA seront adaptées à leur mission : peu de sécurité passive, mais un encadrement en personnel adapté, avec notamment une présence affirmée des travailleurs sociaux, des partenaires extérieurs (logement, formation, travail, santé...) et des personnels de surveillance exerçant une mission un peu comparable à celle qu'ils remplissent dans les quartiers mineurs, davantage tournée vers l'animation et le tutorat.

Ce nouveau type d'établissement comportera, outre le secteur gestion, logistique et hébergement, deux nouvelles structures : l'antenne du service pénitentiaire d'insertion et de probation, et le secteur éducatif composé de salles d'activités.

Selon les implantations et les besoins, la capacité de chaque centre pourra varier de 60 à 80 places.

Le programme de réalisation des centres de semi-liberté et des centres pour peines aménagées prévoit l'expérimentation de ce nouveau type d'établissement sur trois sites existants dans le patrimoine pénitentiaire :

- l'ancien centre pénitentiaire de Metz-Barrès ;
- l'ancienne prison hôpital de Marseille-Baumettes ;
- l'actuel centre de semi-liberté de Villejuif.

### **Le CPA de Metz-Barrès**

L'examen de la demande de permis de construire a tardé en raison des observations formulées par les architectes des bâtiments de France. Il en résulte un retard de quatre mois sur le calendrier prévisionnel et une augmentation du coût prévisionnel.

Les travaux ont démarré en septembre 2001, pour une durée prévisionnelle de 12 mois.

Le coût de l'opération s'élève maintenant à 3 353 800 € entièrement financés à ce jour.

### **Le CPA de Marseille-Baumettes**

Le projet prévoit l'aménagement de cellules en deux quartiers d'hébergement : aile *est* et aile *ouest*, la création d'un service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), ainsi que l'aménagement des espaces extérieurs en cours de promenade et terrains de sport.

Pour cette opération de 3 155 600 €, les entreprises ont été retenues au 2<sup>e</sup> trimestre 2001.

### **Le CSL-CPA de Villejuif**

Les premières études de faisabilité pour l'extension de 1000 m<sup>2</sup> du centre de semi-liberté ont été validées par la direction de l'administration pénitentiaire.

L'équipe de maîtrise d'œuvre, retenue pour cette réalisation, a été choisie au mois de juin 2000. Le dossier de consultation des entreprises (DCE) devrait être finalisé au printemps 2002.

D'une durée de douze mois, les travaux pourraient démarrer au troisième trimestre 2002 pour une mise en service à l'automne 2003. Le coût de cette opération est estimé à près de 2 134 287 euros.

## ***Le programme de rénovation des cinq grands établissements***

Initialement orienté vers la remise à niveau des bâtiments et installations avec quelques aménagements fonctionnels minimum, le programme de rénovation des cinq grands établissements (Fleury-Mérogis, Paris-la Santé, Fresnes, Marseille-Baumettes et Loos-lès-Lille) a progressivement été réorienté vers une remise aux normes fonctionnelles (la référence étant le programme de construction en cours) dont les principaux éléments sont l'encellulement individuel, la douche en cellule et la création d'espaces communs nécessaires à la mise en œuvre des actions de réinsertion.

Après avoir dressé un état des lieux de l'existant et estimé le coût des travaux à réaliser, l'administration a élaboré un cahier des charges nécessaire aux différentes études comportant quatre phases :

- 1 - relevé topographique des établissements ;
- 2 - établissement d'un schéma directeur de restructuration pour les établissements de Loos et Paris-la Santé. Diagnostic des existants avec définition des travaux de rénovation, ainsi que des améliorations fonctionnelles et techniques ;
- 3 - choix des maîtres d'œuvre sur la base du programme précédent ;
- 4 - marché de travaux à tranches à exécuter sur plusieurs années budgétaires.

## État d'avancement des opérations

### **Maison d'arrêt de Fleury-Mérogis**

La première phase est à présent terminée. La deuxième phase est en cours de réalisation, mais avec un nouveau bureau d'études désigné en juillet 2001 qui aura à produire les études détaillées en vue de la consultation des maîtres d'œuvre.

L'enveloppe prévisionnelle pour cette opération est de 245 millions d'euros. Les travaux pourraient commencer en 2003 pour une durée de dix ans.

Une première tranche de travaux urgents, concernant la réfection du réseau électrique principal, est d'ores et déjà en cours d'études : opération préalable à la mise à niveau des cuisines et des circuits de distribution des repas.

Parallèlement au programme de rénovation de Fleury-Mérogis, la direction régionale des services pénitentiaires de Paris avait engagé en 1998 une consultation d'entreprises afin de retenir un investisseur privé qui assurerait la conception, la construction et la maintenance d'une cuisine centrale de production et de cuisines relais en contrepartie de la mise à disposition d'une parcelle du domaine public de Fleury-Mérogis sous forme d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public.

La décision a été prise en juin 2001 de ne pas donner suite à ce premier projet et de lui substituer une opération de construction sur fonds publics.

Outre la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis (à l'exception de la maison d'arrêt des femmes), cette cuisine centrale desservira plusieurs établissements de la région parisienne (maisons d'arrêt de Fresnes, de Paris-la Santé et de Bois-d'Arcy, centre de détention de Melun, maison centrale de Poissy).

### **Maison d'arrêt de Marseille-Baumettes**

Les deux premières phases sont à présent terminées. La troisième phase est en cours de réalisation.

L'équipe de maîtrise d'œuvre composée d'un bureau d'études techniques et d'un architecte a été désignée en juillet 2001. Elle aura à produire les études détaillées en vue de la consultation des entreprises et à suivre les travaux, sur une période estimée à dix ans.

L'enveloppe prévisionnelle pour cette opération est de 100 millions d'euros.

### **Maison d'arrêt de Fresnes**

La maison d'arrêt de Fresnes, tout en étant un établissement ancien, présente un état général satisfaisant. Néanmoins, certains locaux sont vétustes et nécessitent une rénovation complète.

Cette opération, telle qu'elle est évaluée aujourd'hui, permettrait de disposer d'environ 1 200 places (contre 1 418 places à ce jour) pour un coût global estimé à 76,225 millions d'euros. Le chantier s'étalerait sur une dizaine d'années.

Le déroulement général de l'opération est programmé en quatre phases :

– **1<sup>re</sup> phase** : relevé de l'existant, plans, description des lieux et constitution de la base informatique afférente. Cette phase est achevée depuis juin 2000 ;

– **2<sup>e</sup> phase** : diagnostic et programme. Le marché a été notifié à la société THALES le 16 mai 2001 (montant du marché d'études : 306 400 €). La durée prévisionnelle de cette phase est d'un an et devrait donc s'achever en juin 2002. Cette phase comprend sept étapes : l'étape préparatoire qui s'est terminée le 15 juin 2001 ; le diagnostic (audit) technique ; le diagnostic (audit) fonctionnel ; le bilan des besoins ; l'élaboration des scénarios ; la finalisation de la solution optimale ; le programme du scénario retenu ;

– **3<sup>e</sup> phase** : études de conception de maîtrise d'œuvre : durée d'un an, soit jusqu'au mois de juin 2003 ;

– **4<sup>e</sup> phase** : la réalisation des travaux : durée prévisionnelle de huit ans à partir de la fin de l'année 2003.

### **Maison d'arrêt et centre de détention de Loos**

Actuellement la maison d'arrêt et le centre de détention sont situés sur le même domaine, mais fonctionnent de manière totalement indépendante.

La réflexion menée dans le cadre du programme de rénovation des cinq grands établissements pénitentiaires a conduit à proposer la création d'un centre pénitentiaire regroupant les deux établissements.

Le schéma directeur de restructuration établi par la société PR'OPTIM, en 1999, concluait à la faisabilité de la création d'un centre pénitentiaire qui optimiserait les moyens et offrirait une capacité théorique de 400 places en centre de détention et 500 places en maison d'arrêt, étant précisé que des problèmes de fonctionnalité importants subsisteraient.

Les directives sur l'encellulement individuel ainsi que l'étude sur la nouvelle carte pénitentiaire ont conduit à revoir ce projet. Compte tenu des besoins en places de détention qui subsisteront après l'ouverture de la nouvelle maison d'arrêt de Sequedin et du coût très élevé de maintien des bâtiments actuels, l'administration envisage de procéder en deux temps à la démolition de la maison d'arrêt puis du centre de détention de Loos qui seront remplacés par un nouveau centre de détention et par un centre pour peines aménagées.

### **Maison d'arrêt de Paris-la Santé**

À l'issue des études de schéma directeur, deux *scenarii* d'aménagement ont été proposés, comportant chacun plusieurs options :

– **soit la restructuration de l'établissement** sur la base de cellules individuelles équipées de sanitaires complets (lavabo, WC et douche). Cette solution coûteuse de 91 469 000 €, soit 133 390 € la place, qui permettrait la remise à niveau technique du bâti, la réalisation d'un gymnase, ainsi que quelques locaux socio-éducatifs et administratifs, ne répondrait pas cependant à toutes les exigences souhaitables en terme d'équipement et de fonctionnalité ;

– **soit la démolition et la reconstruction d'une nouvelle maison d'arrêt** : pour un coût de 71 651 000 €, soit 91 460 €, la place, il serait possible d'ouvrir 800 places en encellulement individuel et d'organiser le fonctionnement dans des conditions plus optimales.

Entre ces deux solutions que l'on peut qualifier d'extrêmes, des solutions intermédiaires vont être explorées au travers de marchés de définition et à partir d'une réflexion sur le calibrage de cet établissement.

## **Le programme de rénovation des autres établissements**

L'État a décidé d'engager un vaste programme de rénovation des établissements pénitentiaires, répartis sur l'ensemble du territoire français y compris les territoires d'outre-mer, dont l'examen a mis en évidence la nécessité d'une remise à niveau.

Dans cette perspective, le ministère de la Justice a engagé deux programmes de rénovation, avec pour objet la réhabilitation de l'ensemble des établissements du parc classique dès 2001, hormis ceux mis en service depuis 1990 (parc 13 000) et les cinq grands établissements (Fresnes, Fleury-Mérogis, Paris-la Santé, Loos-les-Lille et Marseille-Baumettes) qui font déjà l'objet d'un programme de rénovation spécifique :

– l'un concerne la remise à niveau des **établissements « récents » (construits avant 1990)** dont la structure ne nécessite pas d'étude lourde de restructuration et dont les données techniques permettent de considérer que la réhabilitation est possible et, de déterminer un schéma directeur ;

– l'autre concerne la restructuration des **établissements anciens** nécessitant préalablement une étude de faisabilité.

L'objectif de l'administration pénitentiaire est d'offrir aux personnes incarcérées des conditions de vie matérielles répondant aux prescriptions définies pour la conception des nouveaux établissements.

### **Mise en œuvre du programme de rénovation**

Afin de permettre aux services déconcentrés de mener les études de faisabilité et de schémas directeurs, un guide de référence a été élaboré pour la remise à niveau des établissements du parc classique.

Ce guide inspiré des programmes technique et fonctionnel du programme de construction en cours ainsi que du programme de rénovation des grands établissements pénitentiaires, distingue les établissements d'une capacité d'environ 400 à 600 places, et les établissements d'une capacité inférieure.

Il intègre les dernières évolutions de la politique pénitentiaire et comporte les orientations devant être prises en compte pour la mise en œuvre du programme de rénovation.

D'autre part, une étude visant à estimer le coût de la remise à niveau et de l'entretien des établissements pénitentiaires du parc classique a par ailleurs été réalisée en 1999 (étude INGEROP).

L'objet de cette étude était d'évaluer le coût de la rénovation des établissements construits en métropole avant 1990, soit 127 établissements, dans le respect des normes et règlements en vigueur et la prise en compte des aménagements nécessaires à un meilleur fonctionnement. Les établissements du programme 13 000, les établissements de l'outre-mer et les grands établissements ne figurent pas dans le champ de l'étude.

### **Démarche**

Une double démarche a d'ores et déjà été engagée, correspondant aux deux lots d'établissements mentionnés précédemment.

Le premier lot concerne les établissements récents dont la structure connue permet de considérer que la réhabilitation est possible. L'adaptation du programme type de rénovation (guide) et de schémas directeurs se fera dans le cadre de conventions de mandat au stade des études de maîtrise d'œuvre.

Un second lot concerne les établissements anciens pour lesquels des études de faisabilité sont indispensables pour vérifier qu'ils sont accessibles à une réhabilitation. Ces études seront diligentées dans le cadre des procédures de conduite d'opération.

## **Le schéma national d'hospitalisation**

Le schéma national d'hospitalisation des détenus repose sur la création de sept unités interrégionales d'hospitalisation sécurisées (UHSI) auxquelles s'ajoute le pôle parisien. Implantées en CHU, ces unités seront destinées à concentrer l'ensemble des hospitalisations de détenus, en dehors des situations d'urgence. Le schéma ne s'applique qu'aux hospitalisations somatiques.



La sécurisation des unités d'hospitalisation est à la charge de l'administration pénitentiaire, les personnels et les infrastructures nécessaires sont à la charge de la direction des hôpitaux.

Le coût de la sécurisation des unités hospitalières a été chiffré à 762 245 € par site, soit 5 335 715 € au total. L'intégralité de la ressource a été obtenue au titre des budgets 1996, 1997, 1998 et 2000.

L'arrêté interministériel relatif à la création de ces unités hospitalières sécurisées interrégionales a été signé le 24 août 2000 et publié au Journal officiel du 31 août 2000.

Compte tenu des délais qui ont été nécessaires pour la signature de l'arrêté interministériel, d'une part, et des contraintes particulières à la réalisation de ces travaux en milieu hospitalier, d'autre part, la livraison des UHSI qui était initialement prévue pour la fin 2001 est désormais programmée entre la fin 2002 et 2005.

En complément à ce programme et afin de traiter les cas qui nécessitent une hospitalisation d'urgence, il est prévu de sécuriser une trentaine de chambres dans des établissements hospitaliers proches des établissements pénitentiaires. Les dossiers sont transmis par les préfets à la direction générale de la police nationale où, après avis d'une commission réunissant les services concernés des quatre administrations (santé, administration pénitentiaire, police et gendarmerie) les propositions sont analysées avant validation.

Le financement des équipements de sécurité est à la charge de l'administration pénitentiaire. Les quatre premiers projets sont en cours de réalisation.

## ***Le programme d'équipement***

Les crédits votés en loi de finances initiale pour 2001 se sont élevés pour l'équipement pénitentiaire à 282 030 680 € d'autorisation de programme.

Au total, ce sont plus de 167 693 918 € de crédits d'autorisation de programme qui ont été mis en place pendant cet exercice pour des opérations d'équipement pénitentiaire (constructions neuves et rénovations).

### **Les opérations suivies par la DGPPE**

1 <sup>er</sup> programme de construction de six établissements pénitentiaires	97 567 371 € (640 MF)
2 <sup>e</sup> programme de construction de six établissements pénitentiaires	5 183 266 € (34 MF)
Programme de rénovation des grands établissements	14 177 758 € (93 MF)

### **Les opérations suivies par l'administration pénitentiaire**

Programme de rénovation du parc classique	10 945 839 € (71,8 MF)
Aménagement de quartiers mineurs	396 367 € (2,6 MF)
Aménagement de trois centres pour peines aménagées	7 576 716 € (49,7 MF)
Aménagement d'unités de vie familiales (UVF) sur trois sites pilotes	1 875 122 € (12,3 MF)
Entretien rénovation du parc existant	19 315 290 € (126,7 MF)
Des opérations de rénovation du clos et du couvert	2 896 531 € (19 MF)
Des opérations de mise aux normes des installations techniques (cuisines, chaufferies, installations électriques...)	6 402 858 € (42 MF)
La poursuite de la mise en place du câblage de l'application informatique GIDE	3 048 980 € (20 MF)
Des opérations de sécurité pénitentiaire	4 847 878 € (31,8 MF)

## ***La nouvelle carte pénitentiaire***

Dans la perspective de la mise en œuvre du programme de construction et de rénovation de l'ensemble du parc pénitentiaire, une étude a été conduite au cours de l'année 2001 sur la réforme de la carte pénitentiaire.

À partir d'une évaluation théorique des besoins et du constat de l'existant, un premier bilan du déficit de places disponibles a pu être dressé par direction régionale et par catégorie d'établissements pénitentiaires. Ce bilan a fait apparaître un besoin de création nette de 7 000 places de détention et de rénovation de 4 000 places existantes.

## ***La sécurité dans les établissements pénitentiaires***

Au cours de l'exercice 2001, l'administration pénitentiaire a programmé des opérations de sécurisation des établissements pour un montant de 6 098 M€. Ces opérations ont notamment concerné le renforcement de la sécurité :

- des maisons centrales contre les tentatives d'évasion par hélicoptère ;
- des établissements pour peines et maisons d'arrêt du programme 13 000 ;
- du centre pénitentiaire de Remire-Montjoly en Guyane, dont les structures ont révélé une réelle fragilité lors du mouvement collectif de juillet 1999.

En avril 2001, une réunion des délégués régionaux à la sécurité a permis de rappeler la nécessité de faire de la sécurité dans les établis-

sements pénitentiaires une priorité des directions régionales. Il a été demandé aux responsables régionaux de veiller à l'application des dispositions relatives à la mise en œuvre des plans opérationnels d'intervention, de proposer un plan de sécurisation des établissements et de prioriser les opérations d'investissement et enfin de réfléchir sur l'élaboration d'une liste des points de contrôle de sécurité pour chaque établissement pénitentiaire.

À la suite de la tentative d'évasion survenue à Fresnes, le 27 mai dernier, il a été décidé le 14 juin 2001 de :

– **constituer un groupe de travail**, placé sous la présidence de M. Chauvet afin de proposer des mesures de nature à améliorer la sécurité dans les établissements pénitentiaires. Ce groupe a remis un rapport faisant état de préconisations sur la conception des miradors, l'équipement des personnels qui y sont affectés, les moyens de lutte contre l'introduction de téléphones portables dans les détentions et les moyens de communication des personnels au sein des établissements, le 18 octobre 2001 ;

– **constituer une cellule de sécurité** au sein de la direction de l'administration pénitentiaire afin de définir et de mettre en œuvre une politique de sécurité pour chaque catégorie d'établissements pénitentiaires. Placé sous l'autorité d'un directeur hors classe des services pénitentiaires, cette cellule aura pour mission d'exercer une veille technologique pour suivre l'évolution des équipements et des techniques de sécurité mais aussi de fournir un appui à l'École nationale d'administration pénitentiaire et aux établissements pénitentiaires pour sensibiliser les agents au respect des gestes professionnels. Elle devra travailler en coordination avec d'autres structures publiques qui assurent des missions de sécurité (GIGN, GIPN, RAID...) et avec d'autres administrations pénitentiaires de pays étrangers.

## *Le fonctionnement des services déconcentrés*

### ***L'informatique***

En 2001, le bureau de l'informatique s'est mobilisé sur trois actions importantes : la préparation et le passage à la nouvelle monnaie unique, la poursuite active du déploiement de l'application GIDE (gestion informatisée des détenus en établissements), et le raccordement des sites pénitentiaires au réseau privé virtuel justice (RPVJ).

#### **La poursuite des raccordements des sites pénitentiaires au réseau privé virtuel justice (RPVJ)**

Le RPVJ est l'infrastructure de communication en réseau qui rend possible l'accès à l'intranet, à l'internet, à la messagerie et aux applications informatiques issues des nouvelles technologies. Depuis 1998, dans le cadre du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI) lancée la même année par le comité interministériel pour la société de l'information, l'administration mène un plan de raccordement de la totalité des sites de métropole et d'outre-mer au RPVJ.

En 2001, 191 sites (établissements pénitentiaires et services pénitentiaires d'insertion et de probation) ont été raccordés au RPVJ, soit 52 % des sites.

D'ici à mars 2003, l'ensemble des 346 sites pénitentiaires auront accès à l'internet/intranet.

Fin décembre 2001, 5 000 boîtes aux lettres de messagerie étaient actives. Le taux d'équipement par agent, soit 18 %, relativement faible encore, s'explique essentiellement par le fait que les personnels de surveillance, corps majoritaires au sein de l'administration pénitentiaire, ne disposent pas de poste de travail dédié et par voie de conséquence de boîtes aux lettres personnelles. En 2002, des actions pilotes conduites par certaines directions régionales (par exemple, Paris, Lille...) seront mises en œuvre pour offrir aux personnels non dotés d'un poste de travail propre, un accès à l'intranet « justice » *via* des bornes interactives.

#### **Le passage des applications informatiques à l'euro**

Le passage à la monnaie unique a été préparé tout au long de l'année par le bureau de l'informatique au sein des groupes de travail pénitentiaires et de la mission euro. Un guide spécifique destiné aux ser-

vices déconcentrés a été élaboré pour préciser le dispositif et les conditions techniques de bascule des applications informatiques concernées, ainsi que l'organisation humaine à mettre en place.

Au total, 395 bascules informatiques ont été opérées, mobilisant près de cent vingt correspondants locaux informatiques dans les établissements, et une cinquantaine de chargés d'applications informatiques dans les cellules régionales de suivi. Une cellule nationale spécifique a également été mise en place. Ce dispositif d'accompagnement et de pilotage a permis d'assurer un passage à l'euro sans difficulté ni blocage technique.

### **Le déploiement de GIDE (gestion informatisée des détenus en détention)**

Conformément au schéma directeur informatique du ministère de la Justice, l'administration pénitentiaire a poursuivi le déploiement de l'application GIDE dans 29 nouveaux établissements pénitentiaires, soit un total de 110 établissements qui gèrent désormais par l'informatique le greffe, les comptes nominatifs, le suivi socio-éducatif et tous les actes de détention.

Plus de 14 500 personnels sont des utilisateurs quotidiens de GIDE et travaillent sur 5 000 postes répartis en grande majorité dans les secteurs de détention. Fin 2001, 65 % des situations pénales sont gérées sous GIDE.

La deuxième partie de l'année 2001 a permis de déployer une nouvelle version de GIDE, dont les améliorations ont essentiellement porté sur les domaines du greffe et de la détention.

Parallèlement, les travaux de réalisation de la nouvelle version du fichier national des détenus (FND version 3) ont commencé en mai 2001. Le déploiement de celle-ci, qui a vocation à être alimentée directement par GIDE et être accessible *via* l'intranet, sera opérationnel en début d'année 2003.

### ***La gestion des établissements pénitentiaires à gestion mixte***

La loi du 22 juin 1987, relative au service public pénitentiaire, instaure la possibilité pour l'État de confier à des groupements d'entreprises sous forme de marchés publics multiservices la gestion des fonctions autres que celles de direction, de tenue des greffes et de surveillance (restauration, cantine, hôtellerie, maintenance, santé, transport, formation professionnelle et travail).

Ce dispositif de délégation partielle de gestion qualifié de gestion mixte a été mis en œuvre dans 21 des 25 établissements du « programme 13 000 places » construits entre 1988 et 1992. Les premiers

marchés de fonctionnement couvrent la période 1990-2001. Les établissements sont répartis sur le territoire au sein de quatre zones correspondant aux marchés conclus avec quatre groupements d'entreprises privées à qui sont confiées la gestion des fonctions de restauration, hôtellerie, cantine, transport, maintenance, nettoyage, travail pénitentiaire, formation professionnelle des détenus et santé.

La délégation de gestion organisée par la loi de 1987 ne se confond pas avec la privatisation pratiquée ou expérimentée au Royaume-Uni, aux États-Unis ou en Australie. Il s'agit au contraire d'un dispositif original qui distingue clairement les fonctions régaliennes pénitentiaires qui, par leur nature, relèvent de la seule autorité de l'État, des fonctions de soutien logistique qui peuvent être confiées à des partenaires privés.

Dans les établissements où il s'applique, l'existence de ce mode de gestion a constitué un vecteur fort de modernisation du fonctionnement de l'administration pénitentiaire. Il a permis à l'administration de se recentrer sur ses métiers essentiels et de confier au secteur privé les activités (restauration, maintenance, transport, etc.) pour lesquelles elle ne dispose pas des compétences techniques ou humaines suffisantes. Il a également permis, par une mise en compétition organisée sur la base de cahier des charges à haut niveau d'exigences, d'obtenir une qualité de prestation optimale et donc une élévation des standards de détention offerts aux détenus avec la souplesse de gestion et la capacité d'adaptation qui caractérisent l'entreprise privée.

La confrontation entre gestion mixte et gestion publique a constitué un facteur d'émulation et d'enrichissement réciproque. Il en est résulté un mouvement d'élévation de la qualité des conditions de vie des détenus et des moyens de leur réinsertion. En effet, en diversifiant les modes de gestion des établissements pénitentiaires, ce sont les modalités de prise en charge des personnes qui ont évolué ou la façon de les envisager. Ainsi, ont pu être mises en place plus facilement des actions visant à associer la formation professionnelle voire la recherche d'emploi à la sortie, aux fonctions de gestion matérielle de l'établissement (restauration collective, entretien et nettoyage). Enfin, la gestion mixte a permis de percevoir autrement la collaboration entre des métiers différents, notamment au travers du développement de l'approche qualité initiée par les cocontractants de l'administration pénitentiaire. Le travail initié autour des procédures mixtes a amené les différents acteurs à réfléchir sur les points d'articulation entre l'action des cocontractants et celle de l'administration. In fine, il a permis de poser les réflexions nécessaires à l'amélioration du service rendu.

Sur la durée de ces marchés, l'exécution des fonctions confiées aux entreprises privées s'est faite dans des conditions satisfaisantes. Si la gestion mixte a été un bouleversement pour l'administration pénitentiaire, elle est aujourd'hui un mode de gestion pérennisé.

Considérant la pratique de ce mode de gestion, au vu de différents travaux d'évaluation, et après validation par la garde des Sceaux, la direction de l'administration pénitentiaire a engagé les travaux nécessaires à la mise en œuvre de nouveaux marchés, d'une part, pour les 21 établissements existants fonctionnant déjà en gestion mixte et, d'autre part, pour les six établissements du nouveau programme de construction 4 000.

À cet effet, une démarche de conduite de projet a été engagée, associant les compétences des services centraux et déconcentrés de l'administration pénitentiaire. Cela a conduit à une définition du programme fonctionnel et à l'élaboration des cahiers des clauses administratives et techniques particulières. Après avis préalable de la commission centrale des marchés, une première procédure d'appel d'offres sur performance a été lancée en octobre 1999. Mais la garde des Sceaux a décidé de ne pas donner suite à cette procédure en juillet 2000 en raison d'une concurrence jugée insuffisante : seules les quatre titulaires des marchés 1990-2001 avaient déposé une offre. Elle a réaffirmé alors néanmoins son choix pour ce mode de gestion.

Après évaluation de ce qui avait pu être un frein à la concurrence, une nouvelle procédure d'appel d'offre restreint a été lancée en décembre 2000 (publication de l'avis d'appel public à la concurrence) selon une configuration géographique en cinq zones incluant les 27 établissements ci-avant visés. La configuration fonctionnelle demeure la même à l'exception de la fonction « santé » reprise par le service public hospitalier en vertu de la loi janvier 1994 relative à la prise en charge sanitaire des détenus. Ce retrait de la fonction « santé » ne remet pas en cause la qualité du travail réalisé par les cocontractants, ainsi que l'attestait le rapport du docteur Pradier (septembre 1999) à la garde des Sceaux et au secrétaire d'État à la Santé. Cette seconde génération de marchés de fonctionnement couvrira la période 2002-2009.

La sélection des candidats est intervenue, début février 2001. Huit entreprises sur les dix ayant fait acte de candidature ont été admises à déposer des offres portant sur une ou plusieurs zones. Le dossier de consultation leur a été adressé à la mi-février. Des visites de douze établissements pénitentiaires fonctionnant en gestion mixte ont été organisées à leur attention. Un processus de réponse aux questions d'interprétation du cahier des clauses administratives particulières et du cahier des clauses techniques particulières a été organisé en direction de l'ensemble des candidats, permettant à ceux-ci de disposer des mêmes informations.

Le dépôt des offres est intervenue fin mai. Après analyse technique des offres, et réunion de la commission d'appel d'offre, la personne responsable du marché a pris la décision d'attribution des marchés, le 19 juillet 2001. Les projets de marchés ont été examinés par la commission centrale des marchés, début septembre. Celle-ci avait réalisé un examen en avis préalable à la demande de l'administration pénitentiaire, en janvier 2001.

La notification des marchés est intervenue dans la première quinzaine d'octobre 2001. L'administration pénitentiaire a alors procédé au suivi des opérations de reprise des personnels et de reprise des biens entre titulaires sortants et nouveaux titulaires.

## ***L'exécution du budget***

Pour l'année 2001, les **dépenses globales de l'administration pénitentiaire**, hors coût de fonctionnement de l'administration centrale, se sont élevées, pour l'agent comptable central du trésor, à 1 243 164 336 € contre 1 160 370 593 € en 2000 et 1 122 826 101 € en 1999, soit une hausse de +7,1 % entre 2000 et 2001 contre une hausse de + 3,3 % entre 1999 et 2000.

Les **dépenses de personnel** à 727 436 224 € augmentent de 3 % par rapport à 2000 contre + 2,5 depuis trois ans.

Le **coût de fonctionnement des services déconcentrés** retracé dans les sommes inscrites au chapitre 37-98 article 50 s'élève à 217 99 € et 2000.

Il est à noter la forte hausse des **dépenses d'équipement** (x 2,5) en raison du lancement d'un programme spécial de construction dit « programme 4 000 » qui se traduira, à terme, par l'ouverture de six nouveaux établissements.

### **Crédits délégués inscrits au chapitre 37-98 article 50 et niveau d'exécution des dépenses**

Comme les années passées, l'analyse des dépenses est réalisée à partir « des remontées de dépenses » établies par les services gestionnaires des directions régionales. Elle ne porte que sur les seuls établissements en gestion publique, hormis les dépenses allouées à titre complémentaire aux établissements à gestion mixte.

### **Les crédits délégués**

En 2001, le montant total des crédits délégués aux dix régions est en hausse de 5,6 % à 230 730 803 € contre 218 550 541 €. Cette augmentation est due à la hausse des budgets et non à l'élargissement des compétences financières des directions régionales de l'administration pénitentiaire.

25 % de ce budget est versé, par anticipation, début décembre 2000. Fin avril, 75 % des crédits sont délégués en région et, début septembre, 98 %. En 2001, la dernière délégation a été adressée, fin octobre. La déconcentration accélérée des budgets permet aux directions régionales d'avoir une visibilité de leurs moyens très tôt dans l'année.



Les montants délégués, détaillés dans le tableau ci-dessous, montrent l'hétérogénéité économique des DRSP.

Direction régionale de	Montant délégué en euros	% de JDD / DR
Paris	52 943 842,51 (23 %)	22 %
Lille	29 647 928,90 (13 %)	14 %
Marseille	22 910 537,66 (10 %)	12 %
Rennes	21 097 217,08 (9 %)	8,5 %
Strasbourg	20 740 023,78 (8,5 %)	7,5 %
Lyon	18 455 123,04 (8 %)	8 %
Bordeaux	18 266 216,71 (8 %)	8 %
Outre-mer	17 617 437,88 (7,5 %)	7 %
Toulouse	15 906 792,98 (7 %)	7,5 %
Dijon	13 145 682,15 (6 %)	5,5 %
<b>Total</b>	<b>230 730 802,69 (100 %)</b>	<b>100 %</b>

Paris absorbe 23 % du budget ; deux régions, Lille et Marseille, se partagent 23 % des crédits délégués ; les sept autres DRSP reçoivent 54 % du montant total.

### Répartition du budget 37 98 article 50 entre services opérationnels et services régionaux

Depuis l'exercice 1999, les services régionaux ventilent leur budget en fonction des utilisateurs finaux.

Il convient de noter que, selon les directions régionales, la politique de déconcentration des crédits au bénéfice des établissements est variable d'une région à l'autre et fonction de la nature des postes de dépense.

Le tableau ci-dessous reprend les ventilations depuis 1999.

Dépenses réalisées	1999 en %	2000 en %	2001	
			en %	en euros
Par les sièges régionaux pour le compte des établissements	7,3 %	7,9 %	7,3 %	15 763 984 €
Par les sièges régionaux pour les établissements non autonomes	26,5 %	26,4 %	24,9 %	53 531 019 €
Par les établissements autonomes en gestion publique	54,6 %	52,9 %	53,3 %	114 703 570 €
Par les sièges régionaux pour les établissements en gestion mixte	2,6 %	2,8 %	3,5 %	7 453 713 €
Par les sièges régionaux pour leur propre fonctionnement	6,2 %	6,1 %	4,9 %	10 649 269 €
Par les SPIP	1,9 %	2,9 %	5,2 %	11 189 241 €
Pour les centres de reconduite à la frontière (CRF)	0,9 %	1,0 %	0,9 %	1 828 534 €
<b>Total des dépenses du chapitre 37 98 article 50</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>215 119 330 €</b>

L'externalisation de certaines fonctions au profit de plusieurs établissements – maintenance, nettoyage – peut inciter les DR à gérer ces contrats en région sans les éclater sur les établissements concernés. Il en est de même pour des travaux d'entretien ou de petites rénovations.

À l'exception des SPIP dont le poids des dépenses a fortement augmenté (de 5 990 736 € en 2000 à 11 189 241 € en 2001, soit une augmentation de 87 %), on remarque la stabilité, en pourcentage, des dépenses.

### Structure des dépenses

Le montant *dépensé pour l'exercice 2001*, par les services déconcentrés, tous services confondus, s'élève à 215 119 330 € contre 206 684 084 € en 2000 (+ 4 %).

Le tableau ci-dessous ventile la dépense globale par paragraphe.

Chapitre 37 98/50 : dépenses totales en euros	2000	2001	D
§ 10 : matériel et fournitures	32 487 399	30 769 221	- 5 %
§ 20 : achats de service et autres dépenses	14 432 297	16 087 155	11 %
§ 30 : locaux	66 884 359	74 766 059	12 %
§ 40 : véhicules	3 422 121	2 997 522	- 12 %
§ 50 : déplacements temporaires	9 251 825	6 324 917	4 %
§ 60 : autres déplacements		3 262 223	
§ 70 : réinsertion et formation professionnelle des détenus	19 935 607	24 538 563	23 %
§ 80 : entretien des détenus et des personnes retenues	49 105 681	49 111 208	0 %
§ 90 : télécommunication et informatique	5 329 791	7 262 462	36 %
<b>Sous-total</b>	<b>200 849 080</b>	<b>215 119 330</b>	<b>7 %</b>
Vacations (hors nomenclature 2001)	5 835 004		
<b>Total des dépenses (chapitre 37 98 art. 50)</b>	<b>206 684 084</b>	<b>215 119 330</b>	<b>4 %</b>

Les dépenses de fonctionnement reflètent les axes prioritaires de la politique pénitentiaire :

1 - améliorer l'accueil par un effort sur l'entretien immobilier et le développement des locaux (installation des SPIP) – hausse de 12 % des dépenses du paragraphe 30 – avec la hausse concomitante des frais administratifs (paragraphe 20) ;

2 - valoriser le travail des détenus et la politique d'accès au droit. Le paragraphe 70 qui enregistre les dépenses liées à l'insertion et à la formation professionnelle des détenus augmente de 23 % par rapport à 2000.

L'effort fait au profit des détenus est encore plus explicite si l'on raisonne par journées de détention (JDD). En 2001, deux phénomènes

se sont conjugués : une augmentation des budgets alloués de 23 % et une baisse de la population pénale en gestion publique de 8 %. Par journée de détention, les dépenses de réinsertion et de formation professionnelle augmentent de 34 % à 1,80 € contre 1,35 € en 2000.

Quant à l'amélioration de la « qualité de vie » en détention, elle peut être appréhendée par la hausse de 8 % du paragraphe comptable 80 « entretien des détenus et des personnes retenues » avec une dépense quotidienne de 3,61 € contre 3,33 € en 2000.

Le tableau suivant présente les dépenses de fonctionnement de la gestion publique par journée de détention.

Chapitre 37 98/50 dépenses par jour de détention en euros	2000	2001	D
Nombre de JDD en gestion publique	14 765 876	13 609 138	- 8 %
en gestion mixte	3 728 779	3 608 251	- 3 %
§ 10 : matériel et fournitures	2,20	2,26	+ 3 %
§ 20 : achats de service et autres dépenses	0,98	1,18	20 %
§ 30 : locaux	4,53	5,49	+ 21 %
§ 40 : véhicules	0,23	0,22	- 5 %
§ 50 : déplacements temporaires	0,63	0,70	+ 11 %
§ 60 : autres déplacements			
§ 70 : réinsertion et formation professionnelle des détenus	1,35	1,80	+ 34 %
§ 80 : entretien des détenus et des personnes retenues	3,33	3,61	+ 8 %
§ 90 : télécommunication et informatique	0,36	0,53	+ 47 %
<b>Sous-total</b>	<b>13,60</b>	<b>15,80</b>	<b>+ 16 %</b>
Vacations (hors nomenclature 2001)	0,40		
<b>Total des dépenses (chapitre 37 98 art. 50)</b>	<b>14,00</b>	<b>15,80</b>	<b>13 %</b>

Le montant dépensé par les services déconcentrés au titre du chapitre 37 98 article 50 s'établit à 15,80 € (+ 16 %) par jour de détention contre 13,60 € en 2000.

### Comparaison des dépenses entre les établissements à gestion publique et les établissements à gestion mixte

La comparaison des coûts selon les modes de gestion reste difficile compte tenu de l'architecture complexe des contrats, de leurs effets indirects sur les dépenses et des limites de la comptabilité pénitentiaire.

Cette comparaison nécessite plusieurs retraitements de la dépense et des ventilations de charges suivant des clés de répartition définies a priori. Pour l'estimation 2001, les calculs sont faits avec les mêmes sources (ACCT et remontées de dépenses) et les mêmes hypothèses que celles retenues en 1999 et 2000.

Les charges spécifiques des sociétés privées – impôts, assurances, différentiel de cotisations vieillesse, amortissements et provisions – sont prises en compte dans la comparaison.

Au-delà des chiffres eux-mêmes, il convient plutôt de retenir la tendance.

	Établissements en gestion publique		Établissements en gestion mixte	
	Coût par JDD	Montant global	Coût par JDD	Montant global
Dépenses de personnels publics	45,92 €	624 904 574 €	28,42 €	102 531 650 €
Marchés de fonctionnement			27,24 €	98 287 432 €
Dépenses de fonctionnement	13,48 €	183 486 673 €	2,07 €	7 453 714 €
Dépenses du chap. 37 23 - santé	4,13 €	56 272 143 €	3,30 €	11 896 940 €
<b>Coût total en 2001</b>	<b>63,54 €</b>	<b>864 663 390 €</b>	<b>61,03 €</b>	<b>220 169 736 €</b>
D 2001/ 2000 en %	+ 17 %	+ 8 %	+ 1 %	- 2 %
Rappel des chiffres de 2000	54,10 €	798 828 732 €	60,17 €	224 373 654 €
Rappel des chiffres de 1999	50,30 €	811 692 112 €	53,81 €	219 070 913 €

La dépense totale de la gestion mixte et de la gestion publique rapportée au nombre total de jours de détention donne un coût moyen de 63 € (+ 14 %) en 2001 contre 55,32 € en 2000 et 51 € en 1999.

À méthode d'imputation et de calcul identique aux années passées, le coût de la détention en gestion mixte revient à 61,03 € en 2001 contre 63,54 € en gestion publique. **En 2001, la détention en gestion mixte revient moins chère, pour les pouvoirs publics, que la détention en gestion publique – écart de + 4,1 %.**

Cette situation peut être expliquée par trois événements importants survenus au cours de l'année 2001 :

– **la reprise, par le secteur hospitalier, de la fonction « santé » initialement prise en charge par les groupements privés.** Cette décision a eu pour effet de diminuer de 9 millions d'euros le coût payé aux sociétés qui exploitent au titre du marché de fonctionnement, les 21 établissements. En contrepartie, la hausse des cotisations sociales payées directement par l'administration pour les détenus « en gestion mixte » s'est chiffrée à + 5,4 millions d'euros. Il ressort, en solde, une baisse du coût global de la santé en gestion mixte de 3,6 millions d'euros ;

– **l'affectation des créations de postes obtenues dans la loi de finances 2001 dans les établissements en gestion publique.** L'exploitation au 30 septembre 2001 du logiciel de gestion du personnels (GESTREEL) fait apparaître une quasi-stagnation des personnels publics affectés dans les établissements en gestion mixte. Toutes les créations de postes ont profité au secteur public ;

– **la baisse des JDD particulièrement sensible dans le secteur public (8 % en gestion publique contre 3 % en gestion mixte).**

La conjugaison d'un budget, en volume, qui augmente de 8 % et d'une population pénale en baisse de 8 % fait que les dépenses de fonctionnement, par unité d'œuvre « JDD », augmentent de 17 %. Pour la gestion mixte, les chiffres ressortent à – 2 % en volume et à + 1 % par JDD.

## *Le coût des frais de siège des directions régionales*

À l'occasion d'une étude comparative des coûts de fonctionnement des services centraux qui vient d'être menée par l'administration pénitentiaire britannique (HM Prison Service), des travaux ont été réalisés sur les coûts des sièges administratifs – hors ceux des SPIP.

L'étude britannique avait pour objectif de comparer les coûts de fonctionnement de leurs services centraux avec ceux d'un certain nombre d'organisations publiques ou privées dans le monde ayant la même activité. Les résultats seront connus fin 2002.

### **Coût de fonctionnement 2001 des dix directions régionales**

	Nombre de personne	Coût du personnel	Coût de fonctionnement	Coût total	Coût par personne
Bordeaux	96	2 212 108 €	1 584 087 €	3 796 195 €	39 544 €
Dijon	75	1 918 710 €	494 047 €	2 412 757 €	32 170 €
Lille	93	2 142 980 €	1 026 779 €	3 169 759 €	34 083 €
Lyon	85	1 958 637 €	1 051 402 €	3 010 039 €	35 412 €
Marseille	100	2 229 977 €	1 074 023 €	3 304 000 €	33 040 €
Outre-mer	15	345 642 €	732 166 €	1 077 808 €	71 854 €
Paris	146	3 364 248 €	1 948 960 €	5 313 208 €	36 392 €
Rennes	94	1 997 105 €	729 498 €	2 726 603 €	29 006 €
Strasbourg	84	1 935 595 €	1 254 621 €	3 190 216 €	37 979 €
Toulouse	78	1 797 338 €	753 687 €	2 551 025 €	32 705 €
<b>Total</b>	<b>866</b>	<b>19 902 339 €</b>	<b>10 649 269 €</b>	<b>30 551 609 €</b>	<b>35 279 €</b>

Les sièges régionaux des DR coûtent, en moyenne et par agent, 36 000 € en 2001 avec une fourchette allant de 29 000 € pour la DR de Rennes à 40 000 € pour celle de Bordeaux – hors la mission

d'outre-mer qui présente une structure atypique de dépenses (frais de déplacements disproportionnés).

La nouveauté de cette étude rend impossible les comparaisons avec les années antérieures. Dans la perspective de la mise en place de la nouvelle loi organique, elle sera poursuivie et mise à jour annuellement afin de déterminer les coûts complets des missions de l'administration pénitentiaire.

## *L'évaluation et le contrôle de gestion*

### **Les audits et évaluations**

Une enquête sur les modalités de fonctionnement de la cantine tabac dans les établissements pénitentiaires a été menée en 2000 auprès de tous les établissements pénitentiaires. Les conclusions communiquées aux directions régionales en 2001 permettent de mettre en lumière une grande diversité des pratiques dans l'organisation de la cantine tabac alors que le mode d'approvisionnement choisi par les établissements (la tolérance de revente) est quasiment identique partout. Ce travail complète l'enquête qui a été réalisée précédemment sur le fonctionnement de la cantine.

S'agissant de la cantine, une première série d'enquêtes sur les prix pratiqués a été menée en 2000 dans quelques établissements. En 2001, une nouvelle enquête a été lancée sur les prix et les produits achetés le plus couramment par les détenus afin d'établir un panier étalon qui pourra servir de référentiel. Les résultats de ces travaux seront connus en 2002.

### **Les démarches « qualité »**

Dans le cadre des nouveaux cahiers des charges des marchés de fonctionnement des établissements en gestion mixte, il a été demandé aux prestataires privés de mettre en place une certification de service sur trois fonctions : la restauration, le travail et la formation professionnelle, et une certification de type ISO sur les autres fonctions. Deux démarches « qualité » seront ainsi engagées, l'une portant plus particulièrement sur l'organisation de la prestation, l'autre sur le contenu attendu de la prestation.

La certification de service va en effet permettre de mieux définir les caractéristiques de chacune des trois prestations dans le cadre d'un référentiel qui sera élaboré par l'administration pénitentiaire. Ce travail sera conduit en 2002 et doit être sanctionné par une première validation à la fin de l'année.

Le premier objectif de ces démarches « qualité » est de garantir un niveau de qualité de la prestation. Mais aussi les deux démarches « qualité » concourront à un meilleur contrôle des prestations, d'une part, parce que leur contenu et les résultats attendus auront été concrètement définis, d'autre part, parce que le système de contrôle inhérent à toute démarche qualité consiste en un suivi permanent et régulier des résultats.

## ***La démarche HACCP***

La mise en œuvre de la démarche HACCP dans les établissements pénitentiaires et les mess (analyse des risques, points critiques pour leur maîtrise) a jusqu'à présent principalement porté sur la sécurité des aliments grâce aux efforts réalisés en matière d'hygiène. Toutefois, son application doit être la règle d'un bout à l'autre de la filière, c'est-à-dire de la réception des denrées alimentaires jusqu'à la distribution des repas dans les unités d'hébergement en détention et des selfs dans les mess.

Les directions régionales et les services déconcentrés ont été invités à une grande mobilisation de l'ensemble des personnels intervenant de près ou de loin dans la chaîne alimentaire. De même, en vertu du principe de précaution, l'accent a porté sur les investissements concernant la sécurité sanitaire des aliments pour la sécurité des consommateurs qui sont d'une rentabilité indiscutable, en termes de matériel, de formation des différents acteurs et de recrutement.

### **Évaluation des moyens humains et matériels mis en œuvre pour pérenniser l'HACCP en matière d'hygiène et de sécurité alimentaire de la restauration collective**

Au plan des ressources humaines, un effort sans précédent de formation initiale et continue évalué à un montant de 486 658 euros depuis le lancement de ce plan d'action a permis de former 1 200 agents, tous corps confondus. Le taux de rotation pour les personnels d'encadrement à former annuellement est estimé pour l'instant de 12 à 15 %.

S'agissant des détenus, sur les 3 449 identifiés du service général de la restauration, le taux de rotation est estimé à 1,2. De nombreuses actions de formation à l'HACCP sont mises en œuvre par des organismes spécialisés.

Parallèlement, un référent HACCP devrait animer et coordonner les formations et suivre les mesures préventives et correctives de sécurité sanitaire des aliments sur toute la filière dans la plupart des établissements.

### **La mission de restauration collective de l'AP dans le cadre de contrats multiservices**

Dans le cadre de la prise en charge de la population pénale, l'administration pénitentiaire a la responsabilité de la restauration collective en détention, que cette mission soit gérée en direct ou externalisée dans le cadre de contrats multiservices. C'est aussi par le biais de l'élaboration des cahiers des clauses techniques, mis en œuvre en 2001, que l'administration a été amenée à définir plus précisément la mission de restauration collective en détention, dont le contenu est à même de s'appliquer à tous les établissements pénitentiaires quel que soit leur mode de gestion, sous réserve de quelques adaptations. Sur la base des éléments ci-après qui s'imposent aux établissements pénitentiaires et servent de cahiers des charges aux cocontractants privés dans les établissements en gestion mixte, l'administration assure à tous les détenus un régime alimentaire qui comprend trois repas par jour en application des articles D. 342, D. 354 et D. 359 du Code de procédure pénale.

De ce fait et dans toute la mesure du possible, les établissements élaborent un plan d'actions qualité qu'ils doivent mettre en œuvre sur l'ensemble des chaînes alimentaires depuis les achats jusqu'à la distribution des repas aux consommateurs en vertu des dispositions obligatoires « HACCP » fixées par l'arrêté interministériel du 29 septembre 1997 et des prescriptions nutritionnelles indiquées ci-dessus.

### **Le développement du contrôle sanitaire de la chaîne alimentaire.**

Au-delà des contrôles extérieurs exercés par les autorités sanitaires départementales auxquels sont soumis les établissements dans le cadre de la restauration collective en détention, la mise en œuvre récente d'une expérience avec le service de santé des armées a été initiée dans le courant du dernier trimestre à la direction régionale des services pénitentiaires de Strasbourg. L'objectif est de réaliser sur les bases d'un référentiel d'évaluation des audits de sécurité sanitaire effectués par des vétérinaires biologistes concernant l'alimentation des détenus et l'approvisionnement en denrées alimentaires dans les établissements pénitentiaires regroupant à la fois des établissements pour peines et des maisons d'arrêt (Ensisheim, Épinal, Montmédy, Mulhouse, Nancy, Oermingen, Strasbourg, Toul).

Sur la base d'une définition partagée de la mission, l'administration pénitentiaire en s'assurant des moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'HACCP développe les autocontrôles tout au long de la chaîne alimentaire. Cette application reste encore mesurée compte



tenu de l'absence de personnels techniques dans un grand nombre d'établissements. Elle est en outre dépendante à la fois de la sensibilisation des chefs d'établissement, de la présence de personnels qualifiés et de détenus formés.

### **Les évolutions de la restauration collective en détention : la diversification des modes de gestion**

Consciente de l'importance de la restauration collective en détention pour les personnes prises en charge et de la faiblesse ou de l'inadéquation des moyens dont elle dispose, l'administration pénitentiaire a développé plusieurs modalités de gestion de la fonction alimentaire.

À l'instar de nombreuses collectivités, l'administration pénitentiaire a été amenée à externaliser les fonctions restauration et maintenance de ses équipements. Néanmoins, même dans le cas d'une externalisation de la production, la distribution des repas en détention demeure de sa responsabilité, ce qui la conduit à assurer techniquement l'interface avec le prestataire en maintenant les impératifs de sécurité sanitaire et de qualité alimentaire.

### **Les mesures envisagées**

Si la mission de restauration collective en détention est aujourd'hui bien définie tant sur le plan des modalités d'organisation et de production que sur le plan de la qualité du service rendu, sa structuration en revanche en terme d'emplois est plus difficile, l'une des premières contraintes étant la permanence de la mission chaque jour de l'année. Doivent être pris en compte, l'existant en matière de compétence technique et de disponibilité de la main d'œuvre pénale.

La situation actuelle se caractérise par une très grande hétérogénéité des situations pour les seuls établissements pénitentiaires où cette mission est gérée en direct par l'administration. En effet, en dehors de la population pénale travaillant au service général des établissements, il apparaît que certaines cuisines de production fonctionnent en dehors de toute personne qualifiée, qu'il s'agisse de personnel technique ou même de surveillant ayant une qualification cuisine.

En 2001, la situation était la suivante :

- 117 adjoints techniques (dont 17 sont mis à disposition des mess) ;
- 59 techniciens recrutés au titre du même exercice ;
- 20 directeurs techniques (dont 4 mis à disposition des mess) ;
- 17 personnels de surveillance ayant une qualification de « chef de cuisine ».

À cette date, l'administration pénitentiaire disposait donc de 213 emplois à compétence technique en matière de restauration collective. Or, le besoin global s'élève à 367 emplois tous grades confondus. La différence de 154 emplois est actuellement soit couverte par des personnels de surveillance assumant des responsabilités en cui-

sine sans être détenteurs de qualification particulière, soit correspond à des pans de la chaîne alimentaire non encadrés sur le plan technique, notamment en matière de réception des denrées et de distribution des repas.

Il convient d'indiquer qu'ont été exclus de cette identification des besoins, les établissements pénitentiaires actuellement en gestion mixte ou devant entrer progressivement dans les marchés de fonctionnement, ainsi que l'établissement de Fleury-Mérogis qui nécessitera un arbitrage spécifique compte tenu des projets en cours de cuisine centrale et de cuisines relais pour les établissements pénitentiaires qui seront desservis. L'appréciation des besoins pour les établissements amenés à fonctionner avec des cuisines relais est prise en compte au niveau de la distribution.

Enfin, ont été écartés les centres de semi-liberté qui ne fonctionnent que comme cuisines relais et pour un nombre de repas parfois très réduit.

### **Normes réglementaires d'hygiène et de sécurité de la filière restauration**

Pour répondre aux exigences de l'arrêté interministériel du 29 septembre 1997, fixant les conditions d'hygiène applicables dans les établissements de restauration collective à caractère social, l'administration a initié une méthodologie de travail par contrat d'objectifs, subordonnée à ce jour au bouclage de la carte pénitentiaire. Sur la circonscription pénitentiaire de Rennes, et avec l'aide de consultants spécialisés, des diagnostics de l'état de l'ensemble de la filière restauration des établissements pénitentiaires de la circonscription et des études de faisabilité portant sur leurs dimensions techniques et économiques ont été réalisés.

Elles ont permis d'esquisser en termes d'investissement et de fonctionnement la réalisation de cuisines centrales et de cuisines relais par découpage de zones géographiques des établissements de la circonscription.

Le dispositif s'assimilerait aux moyens mis en œuvre, dans le programme 4 000 places et les marchés multiservices des établissements pénitentiaires à gestion mixte pour répondre aux mises aux normes réglementaires d'hygiène et de sécurité.

## L'inspection des services pénitentiaires

L'inspection des services pénitentiaires exerce des missions d'enquête, de contrôle général, de conseil technique et d'observation.

L'inspection est dirigée par un magistrat, membre de l'inspection des services judiciaires, et composée de cinq inspecteurs dont deux directeurs régionaux, l'un étant adjoint au chef de l'inspection, et trois directeurs des services pénitentiaires, une secrétaire et un chauffeur.

Une unité de quatre membres du personnel de surveillance, tous gradés d'expérience, compose la brigade de sécurité pénitentiaire (BSP) et vient compléter le service ; cette unité de spécialistes de la sécurité procède à des missions d'observation, des audits techniques et elle prépare, organise ou dirige des fouilles générales d'établissements pénitentiaires.

L'inspection des services pénitentiaires a effectué au cours de l'année 2001, dans les différents services déconcentrés, 31 missions :

- 11 missions sur événements et incidents ;
- 2 visites des services déconcentrés ;
- 4 missions d'observation ;
- 9 missions de préparation et d'élaboration de plans de fouille générale ;
- 5 fouilles générales.

Lors de ses visites d'établissements, l'inspection s'est attachée à vérifier l'application des circulaires les plus récentes et notamment celles portant sur les conditions de détention, la prévention des suicides, les conditions d'emploi des moyens de coercition à l'égard des détenus, l'usage de la force et des armes ; le service a également particulièrement examiné les questions relatives à la sécurité des personnels ainsi que les mesures tendant à la prévention des évasions. Lorsque les missions d'enquête sur événements et incidents ont donné lieu à des suites disciplinaires, le service a procédé aux auditions des personnes mises en cause dans un strict respect des procédures contradictoires et des droits de la défense.

Le service est intervenu à l'École nationale d'administration pénitentiaire dans la formation du personnel de direction et des chefs de services pénitentiaires, futurs chefs d'établissement, sur des thèmes comme la gestion de crise ou la sécurité des établissements pénitentiaires.

Un inspecteur a apporté sa contribution pendant plusieurs mois au comité de rédaction du projet de loi pénitentiaire et a participé au comité d'orientation stratégique (COS).

La brigade de sécurité pénitentiaire a conduit des missions d'observations dans quatre établissements pénitentiaires pour lesquels elle a réalisé un audit complet en matière de sécurité.

Cette unité a organisé et conduit cinq fouilles générales d'établissements pénitentiaires dans les maisons d'arrêt d'Aix-Luynes, Douai et Paris-la Santé, dans le centre pénitentiaire de Fresnes et dans celui de Remire-Montjoly, avec l'appui de un à trois inspecteurs selon les procédures appliquées.

Elle a, en outre, effectué neuf missions de préparation de plan de fouille pour cinq maisons d'arrêt, deux maisons centrales, un centre de détention et un centre pénitentiaire.

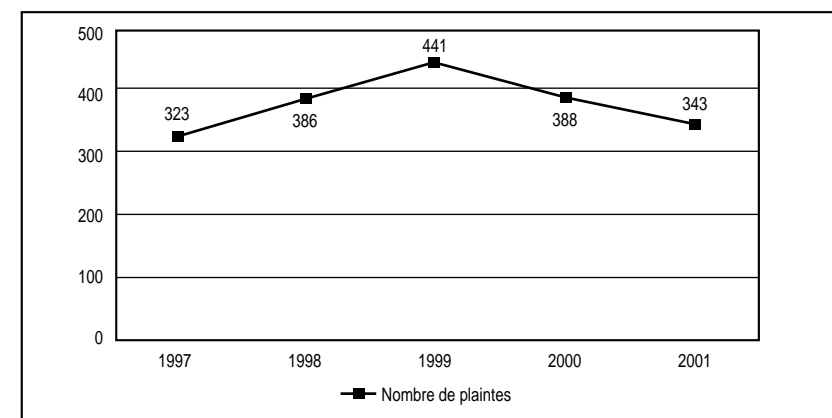
La collaboration avec d'autres services a amené l'inspection à participer à des missions d'enquête avec l'Inspection générale des services judiciaires à la maison d'arrêt de Bordeaux-Gradignan en mars et avril 2001, et à la maison d'arrêt de Borgo en juin 2001.

**L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)** a été saisie, dans le cadre de l'article D 348-1 du Code de procédure pénale, de 343 plaintes dont 6 constituaient des réclamations mal orientées, réparties comme suit :

- 168 provenaient des maisons d'arrêt, dont 83 de Fresnes ;
- 175 provenaient des autres établissements (centres pénitentiaires, maisons centrales).

Sur les 343 plaintes, 337 ont été instruites par les médecins inspecteurs de santé publique des directions départementales des affaires sanitaires et sociales concernées, à la demande de l'IGAS.

### Évolution du nombre de plaintes reçues à l'IGAS



(a) Réclamations extérieures au champ de compétences de l'IGAS

Les difficultés les plus fréquemment signalées concernent tout particulièrement :

- les problèmes d'escorte et de garde qui peuvent retarder la réalisation des soins à l'extérieur de la prison ;

- la difficulté des soins dentaires en raison des changements fréquents d'établissements pénitentiaires ;
- la prise en charge des pathologies impliquant des traitements lourds qui peuvent être difficilement compatibles avec une détention ;
- les soins dispensés aux détenus atteints de troubles psychiatriques.

Au-delà du traitement des plaintes, il convient d'observer que l'IGAS peut intervenir ponctuellement en milieu pénitentiaire. À ce titre, trois missions ont été réalisées dont deux conjointement avec l'inspection des services judiciaires concernant l'évaluation de l'organisation des soins aux détenus, la prévention du suicide en milieu carcéral. Le troisième rapport avait pour objet l'état de santé d'une détenue avant sa mise en détention à la maison d'arrêt de Fresnes.

Une évolution, encore limitée, semble se confirmer : elle concerne la demande de communication des rapports d'enquête établis par les médecins inspecteurs de santé publique à l'initiative des détenus voire de leur avocat.

Comme en 2000, l'IGAS a été saisie d'une demande émanant des ayant droits d'un détenu décédé dont la prise en charge médicale a révélé, après enquête, plusieurs graves lacunes dont la presse s'est d'ailleurs fait l'écho. Avant de répondre aux ayant droits, qui interviennent par l'intermédiaire d'un avocat, l'IGAS a entrepris de consulter la CADA.

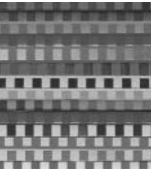
Au cours de l'année 2001 (et pour la première fois), la Commission nationale de déontologie créée par la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 est intervenue auprès de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, en application de l'article 5 de cette loi. Il a été demandé à l'IGAS d'enquêter sur le fonctionnement de l'UCSA de la maison d'arrêt de Bordeaux-Gradignan à la suite du meurtre d'un détenu par un codétenu réputé très dangereux. Il a été demandé à l'agence régionale d'hospitalisation (ARH) d'Aquitaine, qui était déjà intervenue, de mener une enquête dont les résultats ont été communiqués à la Commission nationale de déontologie.

### Inspection des services pénitentiaires - Missions diligentées en 2001

Missions d'enquête sur événements et incidents	<i>Maisons d'arrêt : Amiens, Bois-d'Arcy, Bordeaux-Gradignan, Chaumont, Loos, Nanterre, Paris-la Santé, Perpignan, Strasbourg</i> <i>Centres pénitentiaires : Draguignan, Marseille</i>
Visites des services déconcentrés	<i>Maisons d'arrêt : Bayonne, Pau</i>
Missions d'observation effectuées par la brigade de sécurité pénitentiaire	<i>Maisons d'arrêt : Blois, Bourg-en-Bresse, Évreux, Grenoble</i>
Plan de fouille	<i>Maisons d'arrêt : Bordeaux, Caen, Fleury-Mérogis, Grenoble, Osny</i> <i>Centres de détention : Caen</i> <i>Maisons centrales : Poissy, Saint-Maur</i> <i>Centre pénitentiaire : Lannemezan</i>
Opérations de fouille générale	<i>Maisons d'arrêt : Aix-Luynes, Douai, Paris-la Santé</i> <i>Centres pénitentiaires : Fresnes, Remire-Montjoly</i>
Autres missions	Enquête avec l'IGSJ à la maison d'arrêt de Bordeaux-Gradignan en mars 2001, et à la maison d'arrêt de Borgo en juin 2001

Quatrième partie

*La communication,  
l'information  
et les relations  
internationales*





En 2001, les missions du service de la communication et des relations internationales (SCERI) ont été développées, professionnalisées et précisées : elles portent sur un meilleur échange d'information à destination des publics internes, externes et internationaux, dans un souci de transparence et de valorisation de l'image de l'institution et de ses personnels. L'année a notamment été marquée par la préparation des grandes échéances de 2002 : le passage aux 35 heures, le passage à l'euro, la préparation de l'avant-projet de loi relatif à la peine et au service public pénitentiaire. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur une importante activité de relations avec les médias, et les nombreuses publications qu'elle réalise, sur support papier ou électronique, tant à destination des publics externes, internes que de la population pénale. L'année fut aussi marquée par le développement de la communication sur le recrutement : les publicités pour les concours sont désormais gérées par le SCERI, en collaboration avec les directions régionales, et les moyens mis à disposition de cet objectif ont été considérablement développés.

## *La politique d'information en direction du grand public*

### ***Les relations avec les médias***

L'échange avec les journalistes est l'axe le plus complet de la politique d'information des citoyens sur l'institution. Il repose sur l'aide à la préparation de reportages (775 en 2001), principalement télévisés, presque autant d'interviews de personnels ou de personnes placées sous main de justice, la préparation de conférences et de dossiers de presse (en 2001, sur le projet de loi pénitentiaire ou sur le nouveau programme immobilier notamment), de communiqués de presse, tout particulièrement à l'occasion d'événements particuliers ou graves.

Au vu des consignes de sécurité très strictes liées à la réactivation, le 12 septembre 2001, du plan Vigipirate renforcé, 52 reportages en établissement pénitentiaire, lieux sensibles par excellence, ont dû être différés. Toutes les demandes qui ont été maintenues ont cependant été examinées et, dans la mesure où elles étaient conformes aux règles de respect des personnes et de la sécurité, autorisées, avec un décalage dans le temps.

Outre les reportages, de nombreuses demandes ont, comme chaque année, porté sur le tournage de fictions en établissement pénitentiaire. Le tournage à l'extérieur de la détention, ou celui de franchissement de porte d'enceinte par les comédiens sont généralement accordés, sous réserve que le scénario ne porte pas atteinte à l'image et à l'honneur des personnels ou de l'institution. Ceux qui doivent avoir lieu à l'intérieur de la détention sont très largement réorientés sur des centres de semi-liberté ou des établissements pénitentiaires désaffectés. Ces lieux en capacité d'accueillir des équipes de tournage, constituées de plusieurs dizaines de personnes, sont rares, ce qui ne permet pas de satisfaire toutes les demandes, notamment dans les délais demandés.

### ***Internet***

Le SCERI a participé à la mise à jour et au développement du web justice ([www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)), notamment pour les informations relatives à l'administration pénitentiaire. Le développement des technologies de l'information et de la communication est un axe de travail important de l'administration pénitentiaire. Ainsi, des sites internet sont créés au sein des services déconcentrés, comme en témoigne la maison d'arrêt de Strasbourg qui a mis en ligne son propre site au cours de l'année 2001.

### ***Le musée national des Prisons***

Le musée national des Prisons est installé dans l'ancienne maison d'arrêt de Fontainebleau depuis 1990. Afin de compléter les missions de conservation du patrimoine pénitentiaire, le projet d'ouverture de ce musée au public a franchi de nouvelles étapes en 2001 : une étude marketing sur les publics potentiels a été réalisée en 2001. Parallèlement, des travaux de gros entretiens et de sécurité pour l'ouverture au public, engagés en 2000, ont été réalisés en 2001. L'analyse et la sauvegarde des collections s'est poursuivie.

Sur la base des études menées, la future configuration du musée est quasiment finalisée. Un programme architectural sera lancé en 2002, pour une ouverture prévisible au public du nouveau musée en 2003.

Le musée de Fontainebleau a également vu ses collections s'enrichir, notamment avec deux guillotines, celles de la Guadeloupe et de la Réunion, au cours de l'année 2001.

Le musée a également servi de décor pour plusieurs émissions de télévision, des séquences de films documentaires ou de fictions. Il a également coorganisé l'exposition « La prison, espace et temps », pré-

senté au public lors de l'audience de rentrée du tribunal de grande instance de Fontainebleau, et a participé, par ses prêtres, à l'exposition organisée par le centre de la mémoire de l'abbaye prison de Loos sur l'histoire de la maison centrale.

Le 29 avril, journée de la déportation, une plaque commémorative a été apposée sur le mur extérieure de l'ancienne prison par le directeur de l'administration pénitentiaire et le préfet, en lien avec les associations de résistants et de déportés. Pour garder mémoire des résistants de Seine-et-Marne qui y ont été incarcérés, le musée présente en permanence une exposition intitulée « Festins du diable... 1940-1945. Guerre et résistance en Seine-et-Marne ».

## ***Les événements***

L'administration pénitentiaire a participé au salon Milipol en novembre 2001. Elle y a, en effet, tenu un stand de 120 m<sup>2</sup>, sur lequel était reproduit un système de contrôle de bagages X, des grilles avec système de verrouillage électronique, une cellule type du nouveau programme de construction et de nombreuses autres innovations technologiques. Les visiteurs ont ainsi pu tester le nouveau système de réservation de parloirs par borne interactive et le placement sous surveillance électronique (ou « bracelet électronique »). Une partie du stand était consacrée à l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP), qui a pu y présenter ses formations. Près de 2 000 visiteurs, dont de nombreuses délégations étrangères, ont été accueillis sur le stand par des personnels pénitentiaires volontaires.

## ***Le recrutement***

Le recrutement des personnels pénitentiaires est un enjeu majeur de l'institution, pour son avenir immédiat et à plus long terme. Parce que la communication autour des métiers de l'administration pénitentiaire et de ses concours est un levier important pour atteindre les objectifs en la matière, le rôle du SCERI s'est considérablement développé sur ce champ d'action. Le budget dépensé en 2001 sur ces actions a été deux fois plus important qu'en 2000. Cela s'est notamment traduit par la création d'affiches et d'annonces presse, et en collaboration avec des agences spécialisées, l'achat de publicité dans les pages « emplois » de la presse quotidienne et spécialisée. Ce fut notamment le cas pour le concours de surveillants, techniciens, conseillers d'insertion et de probation...

Parallèlement, le SCERI a préparé une grande campagne de communication sur les métiers pénitentiaires qui aura lieu en 2002.

## ***Les personnes placées sous main de justice***

En matière de communication à l'attention des personnes détenues, le SCERI a pour mission générale de les informer sur leurs droits et leurs devoirs, en complément des actions menées en la matière par les établissements et services.

À cette fin, une nouvelle édition d'un guide de l'entrant *Je suis en prison*, un guide sur l'euro et un document sur la loi du 15 juin 2000 sont parus en 2001. Une version vidéo de ce guide, à destination notamment des détenus illettrés, est prévue en 2002, le prestataire ayant été retenu en 2001.

À l'attention des personnes prises en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation, un guide *La justice et l'euro*, élaboré par le service de la communication et de l'information du ministère de la Justice, a été diffusé.

Le service de la communication et des relations internationales a également piloté au cours de cette année, en collaboration avec d'autres services de la direction, un groupe de travail sur le droit à l'image des personnes détenues.

## ***La communication interne***

Les axes majeurs en terme de communication interne en 2001 ont été déclinés autour des principaux enjeux politiques, sociaux et économiques de l'année : la réforme de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (par le biais d'articles réguliers dans la revue mensuelle interne *Étapes* et dans la lettre d'information électronique hebdomadaire *La lettre des cadres*, la diffusion d'un hors-série d'*Étapes* consacré à ce thème et d'une lettre d'information spécifique...), l'avant-projet de loi relatif à la peine et au service public pénitentiaire (par les mêmes supports internes, et la parution d'un hors-série consacré à la consultation des personnels pénitentiaires sur ce thème) et le passage à l'euro (parution d'un hors-série d'*Étapes* et diffusion du guide *La justice et l'euro* : les deux documents ont été remis à l'ensemble du personnel).

## ***L'animation du réseau territorial***

La collaboration avec les directions régionales des services pénitentiaires s'est institutionnalisée en 2001. Le SCERI a, en effet, engagé une politique d'animation du réseau territorial en matière de communication, avec des réunions régulières des chargés de communication des directions régionales et de fréquents recours à la concertation sur les chantiers majeurs.

## ***Les périodiques internes***

La lettre d'information mensuelle *Étapes*, dont différentes études de lectorat ont montré l'intérêt que lui portent les personnels pénitentiaires, a été redynamisée en 2001 : onze numéros de ce périodique sont parus, contre cinq l'année précédente, et la collection des hors-série d'*Étapes* a été lancée (cinq d'entre eux sont parus en 2001).

Un support d'information dédié au personnel d'encadrement a également vu le jour en novembre 2001 : *La lettre des cadres* est un journal électronique hebdomadaire qui permet de faire connaître aux cadres des services déconcentrés et de l'administration centrale l'actualité de l'administration pénitentiaire, mais aussi, par sa dimension interactive, de faire remonter vers le SCERI des informations ou des réactions en provenance des services.

## ***Le développement de l'intranet***

Une dynamique a été impulsée sur les projets intranet en 2001 : la mise en ligne de nouveaux éléments sur le site intranet national « Apnet » est devenue quasi quotidienne, faisant de ce média le plus réactif et le plus prisé en terme de diffusion de l'actualité immédiate.

La lettre des cadres a aussi été conçue comme un instrument de création de trafic sur ce site : les lecteurs de cette lettre d'information se voient systématiquement proposés des liens depuis les articles vers des informations sur « Apnet », sur le mode « Pour en savoir plus ».

## ***Le service de documentation et la photothèque***

### **Le service de documentation**

Le fonds documentaire est essentiellement centré sur le droit pénal et le système pénitentiaire. Celui-ci ne cesse de s'accroître par une politique d'acquisition soutenue, et compte, au 31 décembre 2001, 3 500 documents dont 1 000 ouvrages, 880 rapports d'études, 114

actes de colloque, 114 mémoires, 134 rapports d'activités (mais également des encyclopédies, brochures, Codes...), 2 550 textes officiels (circulaires et notes), 100 titres de périodiques, 50 dossiers sur les systèmes pénitentiaires étrangers, 1 366 articles de revues professionnelles spécialisées référencés et de nombreux CD-Rom.

Le centre de documentation est à disposition pour répondre à toutes les recherches documentaires des différents services de l'administration pénitentiaire mais également à un public extérieur. Depuis 2001, la mise à disposition de la revue de presse effectuée par le SICOM (service de l'information et de la communication) est également assurée par le service de documentation.

Les sujets les plus souvent demandés ont trait en premier lieu au secteur de la réinsertion et préparation à la sortie, puis celui de la santé et des femmes en prison ; viennent ensuite des sujets tels que les mineurs, la famille, l'architecture...

Les objectifs affichés pour l'année 2002, en vue d'une efficacité accrue, consiste dans un premier temps en une réactualisation des outils internes propres à la documentation, notamment sur les outils de classement (plan de classification et thesaurus) et dans un second temps à une modernisation de l'outil informatique, avec la mise en place d'un logiciel alliant des fonctions classiques de bibliothéconomie à celles de gestion électronique de document avec une mise à disposition sur l'intranet de la direction de l'administration pénitentiaire.

### **La photothèque**

La direction de l'administration pénitentiaire dispose d'un fonds photographique sur les personnels, personnalités, établissements et services pénitentiaires. Ce fonds est composé d'environ 4 500 photos principalement utilisées pour l'illustration de document interne liée à la communication. Ils peuvent également être prêtés à la demande d'éditeurs.

En 2002, une grande partie des photos devrait être numérisée afin de les rendre disponibles dans un logiciel permettant d'effectuer aisément des recherches et des consultations.

## ***Les relations internationales***

L'année 2001 a été marquée par une restructuration du secteur des relations internationales qui a pour mission de développer et de coordonner les échanges avec les services pénitentiaires étrangers et les organismes internationaux.

Les actions sont réalisées en étroite collaboration avec le service des affaires européennes et internationales (SAEI). Ce dernier est chargé de mettre en œuvre les directives du garde des Sceaux, dans le domaine international. Il est, à ce titre, l'interlocuteur privilégié du ministère des Affaires étrangères. Pour répondre aux différentes demandes qui lui sont adressées en matière internationale, le SCERI sollicite le concours des bureaux de l'administration centrale, des services déconcentrés et de l'École nationale de l'administration pénitentiaire.

En 2001, le pôle a été renforcé avec la création d'un poste de responsable des relations internationales. Au-delà des échanges, qui aujourd'hui se traduisent le plus souvent par l'accueil de délégations étrangères ou la réalisation de missions de coopération, la dimension internationale doit pouvoir désormais inspirer les politiques et les projets développés par l'administration pénitentiaire. Le secteur des relations internationales se doit d'être une force de proposition :

- d'une part, pour les décideurs de l'administration, en illustrant les nouvelles perspectives de travail par des exemples étrangers ;
- d'autre part, pour les experts pénitentiaires français ou étrangers, en accompagnant le développement des partenariats et les procédures de jumelage.

L'objectif est désormais de réaliser des études sur des thèmes essentiels pour les actions de l'administration afin de tirer partie des expériences étrangères pour sa propre évolution. En liaison avec l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et les Pays-Bas, deux thèmes ont fait l'objet d'une étude au cours de l'année : les modes de travail des personnels de surveillance et le droit à l'image des personnes incarcérées. Par ailleurs, dans le cadre de la préparation de la loi pénitentiaire, seize administrations européennes ont été sollicitées afin d'obtenir un exemplaire des lois mises en œuvre dans leur pays.

## ***Les déplacements à l'étranger***

Au cours de l'année 2001, 49 déplacements ont été effectués à l'étranger par 183 fonctionnaires pénitentiaires. Ils recouvrent trois types d'action : les missions d'expertise ou d'information, les groupes de travail et les séminaires.

De nouvelles orientations ont été prises concernant les déplacements à l'étranger. Une attention particulière a été portée sur le choix des experts en ajustant au mieux la nature de la mission et le champ de compétence de la personne désignée. Les missions ont été réalisées par des directeurs des services pénitentiaires, des directeurs de services pénitentiaires d'insertion et de probation ainsi que des personnels de surveillance. Par ailleurs, le cercle géographique s'est agrandi

pour qu'au fur et à mesure l'ensemble des directions régionales puisse participer aux missions. Au cours de l'année, sur 49 déplacements, 42 ont été effectués en Europe.

En 2001, seize missions ont été effectuées en Bolivie, Équateur, Hongrie, Liban, Mauritanie, Mexique, Moldavie, Pologne et Russie. Elles ont porté sur la prise en charge des mineurs incarcérés, les dispositifs d'insertion, la gestion déléguée, le statut des personnels pénitentiaires, la formation des surveillantes, la prise en charge de détenus dangereux et la sécurité des établissements pénitentiaires. L'année 2001 a également été marquée par l'organisation de plusieurs déplacements de groupes d'experts qui ont souhaité se rendre dans différents pays européens pour échanger avec des professionnels, identifier des pratiques différentes et repérer les réponses développées par chaque pays. À ce titre, la mission conduite par Jean-Marc Chauvet, directeur régional des services pénitentiaires de Paris, s'est rendue en Allemagne, en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni afin de recueillir des exemples de fonctionnement concernant les dispositifs de sécurité ainsi que les modalités de garde des détenus dangereux et agressifs. Dans le cadre de la réflexion sur la violence en détention, conduite par Claude Asset, directeur régional des services pénitentiaires de Toulouse, les membres du groupe de travail ont pu se rendre en Italie, aux Pays-Bas, en Pologne et au Royaume-Uni.

Les séminaires auxquels ont participé les personnels pénitentiaires ont essentiellement porté sur des thèmes liés à l'insertion. L'AETSJ (Association européenne des travailleurs sociaux de la justice) a réuni 36 travailleurs sociaux en Allemagne sur des questions d'éthique et de droits de l'homme en détention. La CEP (Conférence européenne de la probation) a organisé deux ateliers, l'un à Malte sur les peines alternatives et l'autre en Espagne sur l'immigration et l'individualisation des peines ; cinq fonctionnaires français ont pu participer à ces travaux. Trois séminaires, organisés successivement par l'Espagne, le Portugal et la Suisse, ont été consacrés aux questions relatives à la santé en prison, à la réduction des risques et aux conduites toxicomaniaques. L'administration pénitentiaire a adhéré à l'association ICPA qui a pour objectif de renforcer la collaboration entre les institutions et les associations qui travaillent dans le secteur pénitentiaire. Le responsable des relations internationales a participé à Perth, en Australie, au colloque organisé par l'association sur le thème du partenariat avec la police et la magistrature, entre le secteur public et le secteur privé ainsi qu'avec les réseaux associatifs.

## ***L'accueil de délégations étrangères***

L'administration pénitentiaire a accueilli, au cours de l'année 2001, 36 délégations représentant 22 pays différents, soit 461 fonctionnaires



étrangers qui ont ainsi visité l'administration centrale et les services déconcentrés. La moitié des délégations provient des pays européens, mais il faut souligner que cinq délégations chiliennes successives se sont rendues en France durant l'année. La mise en œuvre du plan Vigipirate renforcé à la suite des événements survenus aux États-Unis a modifié les modalités d'accueil en suspendant l'accès des délégations étrangères au sein des établissements pénitentiaires à partir du dernier trimestre.

Les pays étrangers sollicitent la France sur des thèmes variés qui s'articulent à partir des sujets suivants : l'organisation générale de l'administration pénitentiaire, la gestion déléguée, les politiques d'insertion ainsi que le travail développé avec les ministères et le réseau associatif, la prise en charge des mineurs délinquants, le développement des mesures alternatives et des services du milieu ouvert. Enfin, il faut souligner que le programme PHARE a été l'occasion de confirmer les liens qui unissent la Pologne et la France. La convention de collaboration, signée entre les ministères de la Justice polonais et français, vise notamment à aider le gouvernement polonais en phase de préadhésion à l'Union européenne à améliorer son parc pénitentiaire ainsi que la qualité des dispositifs développés en direction des personnes placées sous main de justice. Au cours de l'année, un séminaire et trois missions d'expertise ont été organisés en Pologne. Ces rencontres ont été l'occasion d'échanger sur la définition de programmes immobiliers ainsi que sur la gestion des détenus dangereux ou condamnés à de longues peines. En retour, une délégation polonaise conduite par le directeur adjoint de l'administration pénitentiaire est venue en France pour voir le fonctionnement de la gestion déléguée ainsi que les modalités de prise en charge sanitaire des personnes détenues.

Après une année, d'existence, l'unité « relations internationales » de l'ENAP a démontré son importance et son rôle stratégique dans la politique globale conduite par l'école. Cet accroissement, dû principalement aux contacts établis lors du colloque inaugural de novembre 2000, est aussi le fruit d'une politique de communication et de valorisation de l'image des actions entreprises dans ce secteur tant auprès des partenaires extérieurs qu'auprès des services de l'ENAP.

Parmi les principales actions développées en 2001 par l'ENAP, il faut noter :

- l'accueil en formation initiale ou continue d'élèves ou de cadres venant du Maroc, de Lituanie, de République dominicaine, de Colombie, de Guinée équatoriale et du Chili ;
- la participation à différentes missions en Équateur, au Mexique, au Maroc, en Turquie et aux Émirats arabes unis.

L'ensemble de ces actions permet à l'administration de développer une collaboration fructueuse et de structurer un partenariat étranger actif.