

Rapport public thématique

**- Garde et réinsertion -
La gestion des prisons**

	Pages
Délibéré.....	7
Présentation du système pénitentiaire.....	9
Première partie - Deux missions à concilier : la garde et la réinsertion.....	31
Chapitre I – Une pluralité de fonctions mal assurées dans les établissements	35
I - La sécurité dans les prisons.....	36
A. <i>Des dispositifs qui se heurtent à des situations de plus en plus complexes.....</i>	36
B. <i>Un bilan contrasté.....</i>	40
C. <i>Des réponses trop uniformes aux questions de sécurité.....</i>	42
II - Le travail en milieu pénitentiaire.....	46
A. <i>Un cadre juridique imprécis.....</i>	46
B. <i>Une mise en œuvre complexe.....</i>	49
C. <i>Des insuffisances qualitatives et quantitatives.....</i>	51
D. <i>La nécessité de préciser les objectifs et les moyens du travail en prison.....</i>	57
III - Les conditions de vie en détention.....	60
A. <i>La prise en charge sanitaire reste incomplète.....</i>	60
B. <i>L'hygiène est préoccupante.....</i>	64
C. <i>L'alimentation présente toujours des insuffisances</i>	68
IV - Deux dispositifs pour améliorer « l'ordinaire ».	74
A. <i>La « cantine »</i>	74
B. <i>La mise à disposition de téléviseurs.....</i>	85

	Pages
Chapitre II – Une articulation peu satisfaisante entre milieu ouvert et milieu fermé.....	93
I- La réforme des services d’insertion et de probation.....	93
A. <i>Des comités de probation et d’aide aux libérés aux services pénitentiaires d’insertion et de probation</i>	93
B. <i>Un fonctionnement administratif qui n’est pas satisfaisant.....</i>	95
C. <i>Les modalités d’une prise en charge efficace des populations placées sous main de justice tardent à être définies.....</i>	99
II- Les alternatives à l’incarcération.....	107
A. <i>Un foisonnement de mesures dont les effets restent limités.....</i>	107
B. <i>Le placement sous surveillance électronique (PSE) ou « bracelet électronique ».....</i>	110
C. <i>La semi-liberté.....</i>	115
D. <i>Les travaux d’intérêt général (TIG).....</i>	120
Deuxième partie – Deux modes de gestion à comparer : la gestion publique et la gestion mixte.....	125
Chapitre III – Les rigidités de la gestion publique...	129
I- L’inadaptation des outils et des procédures.....	129
A. <i>Des règles comptables archaïques.....</i>	129
B. <i>Des systèmes informatiques défectueux.....</i>	132
C. <i>Des exigences de gestion non satisfaites.....</i>	133

	Pages
II - L'exemple des dépenses de fonctionnement courant.....	137
A. <i>Des marges de manoeuvre étroites.....</i>	137
B. <i>Le cas particulier des achats alimentaires.....</i>	139
Chapitre IV– Les insuffisances du suivi de la gestion mixte.....	147
I - Le bilan des premiers contrats.....	148
A. <i>Des prestations globalement satisfaisantes.....</i>	148
B. <i>Un coût global élevé pour l'Etat.....</i>	152
C. <i>Un marché oligopolistique.....</i>	156
II - Les lacunes du pilotage par l'Etat.....	160
A. <i>Une formalisation insuffisante.....</i>	160
B. <i>Un contrôle superficiel.....</i>	162
Chapitre V– L'absence de comparaison probante entre les deux modes de gestion.....	169
I - Des cadres d'intervention différents.....	169
A. <i>Un contexte et des objectifs hétérogènes.....</i>	169
B. <i>Des armes inégales en termes humains et financiers.....</i>	170
II - Une méthode de comparaison sommaire.....	171
A. <i>L'abandon des ambitions initiales.....</i>	171
B. <i>Une approche non pertinente des coûts budgétaires</i>	172
Conclusion générale.....	177
<i>Glossaire.....</i>	<i>181</i>
Réponse du Garde des Sceaux, Ministre de la justice..	185

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport intitulé « Garde et réinsertion – La gestion des prisons ».

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Étaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Fragonard, Carrez, Pichon, Picq, Sallois, Cretin, présidents de chambre, MM. Gastinel, Delafosse, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Limouzin-Lamothe, Capdeboscq, Murret-Labarthe, Giquel, Malingre, Mayaud, Hespel, Houri, Richard, Bayle, Bouquet, Rémond, Ganser, Martin Xavier-Henri, Bertrand, Schneider, Lefoulon, Hernandez, Cardon, Théron, M. Pallot, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Frèches, Duchadeuil, Moulin, Thélot, Lesouhaitier, Lefas, Andréani, Dupuy, Mmes Morell, Fradin, MM. Gautier Louis, Braunstein, Brochier, Mmes Saliou, Dayries, MM. Levy, Deconfin, Phéline, Violla, Courtois, Mmes Darragon, Colomé, Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Mollard, Diricq, Lefebvre, Sabbe, Mme Aubin-Saulière, MM. Petel, Maistre, Martin Christian, Valdiguié, Mme Trupin, M. Lair, conseillers maîtres, MM. Doyon, Audouin, Gleizes, Cultiaux, Schaefer, Bille, Zeller, d'Aboville, conseillers maîtres en service extraordinaire, Mme Bazy-Malaurie, conseiller maître, rapporteur général.

Était présent et a participé aux débats : M. Bénard, procureur général de la République, assisté de M. Feller, avocat général.

M. de Combles de Nayves, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil, assisté de M. Meddah, secrétaire général adjoint.

Fait à la Cour, le 10 janvier 2006.

Présentation du système pénitentiaire

La protection de la sécurité des personnes et des biens est, dans un Etat de droit, l'une des préoccupations fondamentales et légitimes des citoyens et l'une des missions majeures de la puissance publique. Elle se concrétise, notamment, par le recours à un dispositif répressif, essentiellement privatif de liberté, censé à la fois punir les auteurs de crimes et de délits et permettre de prévenir d'éventuelles récidives de la part de ces derniers en contribuant à leur réinsertion sociale.

Acteur central de ce dispositif, l'administration pénitentiaire gère le système carcéral qui retient les prévenus dont la garde est nécessaire à l'instruction d'une affaire et les condamnés à une peine de privation de liberté. Mais elle met aussi en oeuvre les nombreuses mesures qui permettent soit d'éviter l'incarcération de ceux dont le comportement ne justifie pas qu'ils soient emprisonnés, soit de favoriser le retour à une vie normale de ceux qui ont purgé leur peine.

I - Les missions

La loi 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire dispose, dans son article premier, qu'il « participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique. Il favorise la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation des peines ». Aboutissement d'un long processus historique, cette rédaction lapidaire consacre les trois principes qui fondent le cadre et les modalités d'intervention de l'administration pénitentiaire.

Elle affirme d'abord la double mission qui lui est confiée et qui lui impose, outre son rôle punitif - historiquement le plus ancien -, de contribuer à la réinsertion des personnes qu'elle accueille. Cet objectif s'exprime, au sein des établissements pénitentiaires, de diverses manières : développement du travail des détenus, actions d'enseignement et de formation, activités culturelles et sportives, généralisation des démarches visant à limiter l'impact désocialisant de l'incarcération par la préparation du retour à une vie normale, mise en oeuvre des mesures alternatives décidées par l'autorité judiciaire et qui se substituent à l'incarcération sous certaines conditions ou permettent l'aménagement d'une peine en réduisant le temps passé dans l'univers carcéral.

Elle consacre, ensuite, la notion de service public pénitentiaire qui se présente comme un cadre au sein duquel interviennent divers participants. En milieu ouvert comme en milieu fermé, en effet, le développement des actions d'insertion a conduit l'administration pénitentiaire à développer un partenariat avec des structures publiques ou privées qui la font bénéficier de leur savoir faire. Ce partenariat est parfois ancien, comme celui mis en place avec l'Education nationale ou l'association nationale des visiteurs de prisons (ANVP), mais il tend aujourd'hui à s'élargir en direction de professionnels spécialisés auxquels l'administration pénitentiaire confie de plus en plus fréquemment des missions spécifiques. Dans le domaine pénitentiaire, entendu au sens large, la pluridisciplinarité s'est imposée comme une nécessité.

La loi de 1987, enfin, fixe le principe de l'individualisation des peines qui doivent donc être adaptées au cas de la personne à laquelle elles s'appliquent. Cela se traduit par la diversité des conditions d'exécution de la peine au sein d'établissements dont le régime de détention varie sensiblement ou par le recours à des mesures alternatives à l'incarcération.

Rappel historique

En 1789, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen a posé les bases juridiques qui, aujourd'hui encore, fondent le système répressif français. Elle a affirmé la règle de la présomption d'innocence et le principe selon lequel la loi n'établit que des peines « strictement et évidemment nécessaires ». En 1791, le Code Pénal définit la prison en tant que lieu d'accomplissement d'une peine.

Après la Révolution, une restructuration de la carte pénitentiaire est entreprise, fondée sur une spécialisation des établissements par catégorie pénale. Le régime d'emprisonnement mis en œuvre (dit pennsylvanien ou philadelphien) prévoit un isolement strict et permanent, de jour comme de nuit. Il en résulte un modèle de construction des prisons, défini par une circulaire de 1841, qui retient le principe d'un bâtiment circulaire ou semi-circulaire (panoptique), afin de permettre une surveillance générale et continue des cellules à partir d'un point central. Chaque cellule doit avoir une superficie d'au moins 9 m² pour permettre le travail des détenus.

La prison est consacrée dans sa conception moderne par la Troisième République. Une loi, votée le 5 juin 1875, fixe les grands principes de la politique pénitentiaire : différenciation des traitements selon la nature de la condamnation, encellulement individuel, incarcération dans des prisons départementales pour les courtes peines et dans les maisons centrales au delà, etc ... Mais la réforme se heurte à des contraintes budgétaires et ces principes ne connaissent qu'une application très inégale. Ce sont finalement des lois dont l'ambition est plus limitée qui modifient significativement les modalités

de l'exécution des peines. A partir de 1885, la notion d'individualisation est consacrée et les premiers dispositifs d'alternatives à l'incarcération sont mis en place (loi de 1881 sur le sursis simple, loi de 1912 sur la liberté surveillée).

Après la Seconde Guerre mondiale, la France est confrontée à une augmentation massive de la population pénale et ne dispose que de prisons vétustes, alors que la question de la gestion des longues peines se pose avec acuité. La commission Amor¹ propose de mettre l'accent sur le reclassement social des condamnés et leur traitement humain. Elle suggère d'adapter le régime de détention à l'attitude du prisonnier et à sa capacité d'amendement.

Une succession de réformes traduit ces conceptions libérales qui font de la réinsertion et de la lutte contre la récidive une priorité de la politique pénale. L'année 1958 constitue une étape décisive et voit la création de la fonction de juge de l'application des peines (JAP), dont la mission est de les individualiser en choisissant les modalités d'exécution les plus appropriées à la personnalité des condamnés. C'est également à cette date que sont créées les premières structures de prise en charge du milieu ouvert au sein de l'administration pénitentiaire, les comités de probation et d'aide aux libérés (CPAL).

Mais, progressivement, des préoccupations plus sécuritaires s'imposent, au fur et à mesure de l'augmentation de la population carcérale. Le régime de détention se durcit jusqu'à ce qu'un mouvement d'émeutes éclate dans plus de cent prisons, avec une succession d'événements dramatiques à Aix en Provence (1971), Clairvaux (juillet 1971) puis Toul (1974).

Une nouvelle inflexion est alors apportée à la politique répressive pour libéraliser les conditions de détention (suppression de la règle du silence, des limitations quantitatives de correspondance...). Les commissions d'application des peines sont mises en place en 1972 et la réforme aboutit à la reconnaissance du statut de citoyen du détenu par la loi du 31 décembre 1975, qui rétablit le droit de vote dans les prisons.

En dépit de quelques périodes de durcissement, le mouvement vers plus d'humanisation n'est alors plus remis en cause. La réinsertion, comme objectif de politique pénale, est finalement inscrite dans le droit positif par la loi 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, au même titre que la mission de garde des personnes placées sous main de justice.

1) Du nom du directeur de l'administration pénitentiaire.

De par leur nature sécuritaire, au sens le plus large, les missions de l'administration pénitentiaire sont au cœur des débats politiques et médiatiques. En 2000, la publication d'un ouvrage dénonçant les conditions d'incarcération à la maison d'arrêt de la Santé², suivie de deux rapports parlementaires³, a conduit à une prise de conscience collective de la réalité de l'univers carcéral et a contribué à faire de la prison un sujet d'actualité. Le rapport de la commission présidée par G. Canivet⁴, stigmatisant les insuffisances du contrôle des établissements pénitentiaires, a été une nouvelle occasion de mettre l'administration pénitentiaire sur la sellette pour en dénoncer les dysfonctionnements. Il n'est donc pas surprenant que l'intérêt porté à cette question par les pouvoirs publics et, à travers les médias, par l'opinion, ait contribué à accentuer le mouvement de balancier qui, au fil des ans, fait osciller les priorités de l'administration pénitentiaire entre la garde et la réinsertion des personnes condamnées. L'histoire récente fournit une nouvelle illustration de ce phénomène.

Dans le cadre d'une série de réformes de la justice, la politique conduite à partir de 2000 a tendu à limiter le nombre d'incarcérations, à développer la réinsertion des détenus et aménager les peines, tout en améliorant les conditions générales de la détention (poursuite et extension des programmes de construction et de rénovation des prisons). Un projet de loi pénitentiaire a même été élaboré mais n'a jamais abouti. La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 (dite loi Perben 1) a, en revanche, consacré la priorité donnée à la sécurité pour l'administration pénitentiaire. A la suite du rapport déposé en avril 2003 par le député J.L. Warsmann⁵, l'accent a été mis sur le développement des alternatives à l'incarcération qui ont été réactivées par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (dite loi Perben 2).

2) Médecin chef à la prison de la Santé, V. Vasseur, Le Cherche Midi, 2000

3) Rapport 2000-2521 de l'Assemblée Nationale « La France face à ses prisons » et rapport 449 du Sénat « Prisons : une humiliation pour la République ».

4) Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires, rapport au Garde des sceaux, ministre de la justice, Documentation française, 2000.

5) « Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison », rapport de la mission parlementaire auprès de D. Perben, Garde des Sceaux, ministre de la justice, confiée à J.L. Warsmann, 28 avril 2003.

II - La population pénitentiaire

Aujourd'hui, plus de 180 000 personnes sont quotidiennement confiées à l'administration pénitentiaire, dont, au 1er janvier 2005, 68 % relevaient du milieu ouvert et 32 % du milieu fermé. De 1990 à nos jours, on observe que les populations du milieu ouvert ont augmenté plus rapidement (36 %) que celles qui étaient incarcérées (30 %). Indépendamment de renversements de tendance qui n'ont d'ailleurs pas toujours été concomitants, les statistiques révèlent qu'après avoir régulièrement augmenté de 1990 à 2001, le nombre total de personnes prises en charge par l'administration pénitentiaire a légèrement diminué depuis lors, la baisse du nombre de personnes suivies en milieu ouvert étant plus forte que l'augmentation de celui des détenus.

Evolution de la population prise en charge par l'administration pénitentiaire

Au 1er janvier	Nombre de détenus	Nombre de personnes suivies en milieu ouvert	Total	% de personnes suivies en milieu ouvert
1990	45 420	92 337	137 757	67,0
1995	53 935	102 254	156 189	65,5
1997	54 269	117 061	171 330	68,3
2000	51 441	135 020	186 461	72,4
2001	47 837	141 697	189 534	74,8
2002	48 594	140 622	189 216	74,3
2003	55 407	129 269	184 676	70,0
2004	59 246	123 492	182 738	67,6
2005	59 197	125 437	184 634	67,9
var 1990/2005	30.33 %	35.84 %	34.02 %	

Source : Ministère de la justice

Le nombre des personnes suivies en milieu ouvert, en hausse régulière jusqu'en 2001, a diminué ensuite jusqu'en 2004 pour progresser à nouveau (1,6 %) en 2005. Cette dernière augmentation concerne principalement les mesures de sursis avec mise à l'épreuve qui, à elles seules, représentent près des trois quarts du total. Les évolutions annuelles correspondent à des flux d'entrée et de sortie des différents dispositifs très importants, car cette population est, par nature, plus mouvante que celle du milieu fermé et la durée des prises en charge est beaucoup plus courte.

Pour sa part, la population incarcérée, après avoir significativement diminué (-11 %) entre 1997 et 2001, a connu une croissance spectaculaire depuis lors : au 1^{er} janvier 2005 on recensait 59 197 détenus soit une augmentation de près de 25 % du total en cinq ans⁶. Cette évolution reflète d'abord la variation de la durée moyenne de détention, qui tend à se stabiliser autour de 8,4 mois en 2004. Elle s'explique aussi par les fluctuations du nombre de personnes entrant en prison : la baisse observée entre 1997 et 2001 a été suivie d'une hausse à partir du dernier trimestre 2001, qui s'est amplifiée en 2002 (+ 2,1 %) et 2003 (+ 3,4 %), en raison de la progression des procédures de comparution immédiate (+ 26 % en 2002), puis de celle des condamnations à des peines correctionnelles comprises entre 1 et 3 ans.

Jusqu'en 2003, la variation du nombre de personnes emprisonnées a surtout concerné la population des prévenus. Depuis cette date, c'est la croissance du nombre des condamnés qui a été la plus forte, comme le montre le tableau ci-après.

**Part relative des prévenus et des condamnés
au sein de la population carcérale**

	Prévenus	var n/n-1	Condamnés	var n/n-1	Total	Part des prévenus
dec 2002	21215		34256		55471	38,2 %
dec 2003	22300	5,11 %	37441	9,30 %	59741	37,3 %
dec 2004	20834	-6,57 %	38155	1,91 %	58989	35,3 %

Source : Ministère de la justice

Ces chiffres traduisent un durcissement de la politique pénale et la mise en place d'un dispositif de répression de la délinquance fondé sur l'enfermement, ce que démontre la succession des lois qui ont soit aggravé les peines prévues pour certaines infractions, soit créé de nouvelles infractions punies par des peines de prison. La conséquence de cette situation a été une aggravation de la surpopulation des établissements pénitentiaires qui a conduit le législateur, lors du vote de la loi du 15 juin 2003, à repousser de 5 ans le délai fixé pour l'application du principe de l'encellulement individuel au sein des établissements pénitentiaires. Le taux national de densité⁷, qui mesure cette surpopulation, est passé de 115 % au 1^{er} janvier 2003 à 118,9 % au 1^{er} janvier 2005. S'il tend, depuis lors, à se réduire, c'est parce que la

6) L'âge moyen de la population carcérale (34,2 ans au 1^{er} janvier 2004) augmente progressivement en raison de l'accroissement du nombre de détenus âgés de plus de quarante ans (28 % contre 26,5 % pour les 30-40 ans et 18 % pour les 25-30 ans).

7) Rapport entre le nombre de détenus à l'instant t et la capacité opérationnelle (nombre de places disponibles).

mise en service de nouveaux établissements et l'affectation de nouveaux locaux, dont certains étaient destinés initialement à d'autres usages, ont permis d'augmenter les capacités d'accueil de 3 930 places : pour autant, le chiffre national masque des disparités importantes, la situation apparaissant globalement plus satisfaisante dans les maisons centrales (92 % au 1er janvier 2005) ou les centres de détention (95 %) que dans les maisons d'arrêt qui sont aux limites de la rupture (130,5 % en moyenne avec parfois des taux supérieurs à 200 % comme à Lyon ou Orléans).

La situation des autres pays européens

En matière pénitentiaire, des structures de coopération intergouvernementale ont été mises en place au sein du Conseil de l'Europe. Des recommandations et des résolutions ont été adoptées pour fixer des règles communes en vue, principalement, d'améliorer les conditions de détention (par exemple : recommandation du Conseil des ministres du 30 septembre 1999 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale). C'est également dans ce cadre qu'a été créé, au début des années 80, un dispositif de recueil de statistiques, le système SPACE, qui permet de disposer de données homogènes afin de les comparer.

En matière d'incarcération, les dernières statistiques publiées montrent que la France se distingue par un taux de détention inférieur à celui de ses principaux homologues européens. L'écart tend à se resserrer avec l'Italie et l'Allemagne, mais reste particulièrement élevé avec le Royaume Uni ou l'Espagne. La France se singularise, en outre, par une densité carcérale plus importante que dans les autres pays européens, seule l'Italie présentant une situation plus dégradée.

Evolution des populations carcérales de 1999 à 2003 (au 1^{er} septembre)

	France	Allemagne	Italie	Espagne	RU
Nombre total de détenus (y compris prévenus)					
1999	53 948	80 610	51 427	45 004	64 529
2000	48 835		53 481	45 044	65 666
2001	47 005	78 707	55 136	46 962	67 056
2002	53 463	78 506	56 200	50 994	71 324
2003	57 440	79 567	57 238	55 244	72 992
Taux de détention / 100 000H					
1999	88,5	98,3	89,3	114	122
2000	80,1		92,7	114	124
2001	77,1	95,8	95,3	117	126
2002	87,6	95,2	99,8	126,2	137,1
2003	93,1	96,4	101,7	135,8	139,1
Densité carcérale	118,2	101,9	134,2	114,1	95,5

Source : Conseil de l'Europe, SPACE 1, septembre 2003

S'agissant des taux de détention, l'écart avec le Royaume Uni s'explique, principalement, par le nombre d'entrées en détention tandis qu'avec l'Espagne, c'est leur durée qui en est à l'origine.

**Nombre d'entrées en établissements pénitentiaires
et durée moyenne de détention en 2002**

	France	Allemagne	Italie	Espagne	RU
Total des détenus	53 463	78 506	56 200	50 994	71 324
Total des entrées	81 533	136 383	82 661	41 720	147 864
Taux des entrées pour 100 000h	132,1	165,2	146,8	102,5	281,8
Durée moyenne de détention (en mois)	7,9	6,9	8,2	14,7	5,8

Source : Conseil de l'Europe, SPACE 1, septembre 2003

Enfin, la France se distingue par un taux d'évasion relativement bas, par rapport au Royaume Uni et à l'Italie, mais par un taux de suicides beaucoup plus élevé que dans tous les autres pays européens.

Evasions et suicides de détenus en 2002

	France	Allemagne	Italie	Espagne	RU
Nombre d'évasions	15	18	23	7	78
Taux d'évasion pour 10 000 détenus	2,8	2,3	4,1	1,4	10,9
Nombre de suicides	122	71	52	24	94
Taux de suicides pour 10 000 détenus	22,8	9	9,3	4,7	13,2

Source : Conseil de l'Europe, SPACE 1, septembre 2003

Un second volet de SPACE a été mis en place pour recueillir des données sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté (SMC), qui correspondent en France aux alternatives à l'incarcération. Mais l'exercice s'est révélé très délicat compte tenu de l'hétérogénéité des dispositifs nationaux. Certains pays disposent d'une gamme de mesures très diversifiées alors que d'autres n'en ont aucune. Des enquêtes conduites sur la situation qui prévalait en 1999 et 2001 ont ainsi fourni des résultats hétérogènes et le travail d'exploitation est en cours.

III - L'organisation de l'administration pénitentiaire

Pour assurer sa double mission de garde et de réinsertion, l'administration pénitentiaire dispose d'une organisation atypique qui est le reflet de l'histoire.

Créée en 1795, elle a été rattachée au ministère de l'intérieur jusqu'en 1911, date à laquelle elle passe sous l'autorité du ministère de la justice. L'administration centrale a pour correspondantes neuf directions régionales des services pénitentiaires (Bordeaux, Dijon, Lille, Lyon, Marseille, Paris, Rennes, Strasbourg, Toulouse) et une mission outre mer. Ces directions régionales ont un ressort territorial qui ne correspond ni à celui des régions, ni à celui des cours d'appel. Elles couvrent des zones géographiques particulièrement vastes. Celle de Paris -la plus importante il est vrai- correspond à deux régions administratives et 14 départements, ainsi qu'au ressort de quatre cours d'appel et de 17 tribunaux de grande instance, ce qui la met en relation avec autant de services déconcentrés de l'Etat. La plus petite des neuf directions régionales, celle de Dijon, se situe à cheval sur trois régions.

Le niveau opérationnel de l'administration pénitentiaire est constitué par les 188 établissements (1^{er} avril 2005) et par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) créés en 1999 et héritiers des CPAL, dont le ressort correspond globalement à celui des départements. Un établissement public administratif, l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) et un service de l'administration délocalisé à Tulle, le service de l'emploi pénitentiaire, qui gère la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP), complètent cet ensemble.

S'agissant plus spécialement des établissements pénitentiaires, une distinction est opérée en fonction du type de populations qu'ils accueillent et de la rigueur du régime de détention qu'ils mettent en œuvre : les 115 maisons d'arrêt sont censées être destinées aux prévenus en attente de jugement ainsi qu'aux condamnés dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à un an lors de leur condamnation définitive ; quant aux 60 établissements pour peine, ils se répartissent en 5 maisons centrales où sont incarcérés les détenus les plus dangereux, 24 centres de détention réservés à des condamnés à des durées plus brèves ou qui témoignent d'une réelle volonté de réinsertion et 31 centres pénitentiaires constitués de quartiers différenciés aux régimes de détention plus ou moins rigoureux (dont 4 sont constitués, à titre principal, d'un quartier « centrale ») ; enfin, 13 centres de semi-liberté sont réservés aux personnes dont les juges ont considéré qu'elles pouvaient être admises à cette mesure d'aménagement de peine.

IV - Les moyens financiers et humains

Depuis 1997, l'administration pénitentiaire a bénéficié d'une hausse significative et continue de ses crédits. Leur croissance, relativement modérée en 1998, s'accélère ensuite et, sur l'ensemble de la période contrôlée par la Cour (1997 à 2005), leur progression est supérieure à 60 % et devance très nettement celle des crédits du ministère de la justice (+50 %) ou plus encore du budget général (+28,8 %).

Evolution des crédits ouverts en LFI

En M€

	1997	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Var 05/97
AP	1 033	1 198	1 262	1 385	1 493	1 608	1 654	60,1 %
Justice	3 644	4 162	4 435	4 688	5 037	5 283	5 462	49,9 %
Budget général	279 189	306 919	319 737	331 777	339 364	350 307	359 487	28,8 %

Source : Cour des comptes

Actuellement, le budget de l'administration pénitentiaire dépasse 1 650 millions d'euros, soit 0,5 % du budget général. En son sein, les crédits de rémunérations sont les plus importants : ils correspondent à plus de la moitié du total.

Au 31 décembre 2003, l'administration pénitentiaire comptait 27 470 agents. L'augmentation de leur nombre, continue mais progressive depuis vingt ans, n'a pas été corrélée à l'évolution de la population pénale mais reflète plutôt l'impact des programmes de construction successifs destinés à accroître les places en détention ainsi que les conséquences de certaines réformes relatives aux modalités de prise en charge des détenus qui ont exigé l'élévation de leur taux d'encadrement.

La répartition des effectifs

Les agents se répartissent en 25 corps, appartenant à cinq filières. Tous corps confondus, les personnels de catégorie A représentent 3,7 % de l'effectif, les personnels de catégorie B 13,9 % et les personnels de catégorie C 82,3 %. Ces pourcentages reflètent le poids des agents de surveillance dans le personnel de l'administration pénitentiaire.

Répartition des effectifs par corps au 31 décembre 2003

	En nombre	En % du total
Personnel de direction	383	1 %
Personnel administratif	2 375	9 %
Personnel technique	604	2 %
Personnel d'insertion et de probation et de service social	2 228	8 %
Personnel de surveillance	21 720	79 %
Contractuels	160	1 %
TOTAL	27 470	

Source : Administration pénitentiaire

Les personnels sont essentiellement affectés dans les services déconcentrés, l'administration centrale ne comptant, au 1^{er} janvier 2004, que 260 agents. Le niveau régional emploie 788 personnes auxquelles s'ajoutent les 196 membres des équipes régionales d'intervention et de surveillance (ERIS). L'essentiel des agents exerce ses activités au sein des établissements, maisons d'arrêt (12 096), centres pénitentiaires (5 480), centres de détention (3 888), maisons centrales (1 114) et centres de semi-liberté. Les SPIP n'emploient pour leur part que 2 170 personnes, soit moins de 10 % du total.

De 2000 à 2004 la proportion des femmes dans le corps des surveillants est passée de 3,5 % à 11,2 %. Compte tenu des contraintes liées à l'organisation du travail et à la sécurité dans des quartiers de détention où une majorité d'hommes est incarcérée, des quotas ont limité à 20 % le nombre de postes susceptibles d'être occupés par des femmes dans les établissements.

L'administration pénitentiaire se heurte, depuis quelques années, à des difficultés récurrentes pour pourvoir ses emplois. Le nombre élevé des vacances de postes en début d'année (2 255 en janvier 2004) en témoigne. Ce chiffre important ne correspond pas seulement aux délais indispensables au recrutement, à la formation et à la prise de fonctions des agents : il illustre aussi deux problèmes de gestion auxquels est confrontée l'administration pénitentiaire.

Le premier tient aux recrutements. Le nombre de candidats aux concours organisés par l'administration pénitentiaire est insuffisant. Entre 2000 et 2002, il n'a même cessé de diminuer et, alors que les besoins étaient estimés à 1 000 personnes pour ce dernier exercice, 745 surveillants seulement ont pu être recrutés. Aussi l'administration pénitentiaire s'est-elle engagée dans une politique très active de communication, qui a d'ailleurs porté ses fruits à l'occasion de l'organisation des concours de recrutement de surveillants en 2003. Mais l'amélioration reste fragile et les incertitudes liées aux recrutements demeurent en raison, notamment, du faible niveau des candidats.

Le second problème est lié à l'importance des flux de personnels qui quittent l'administration pénitentiaire. Pour l'essentiel (les deux tiers environ), il s'agit des vagues successives de départs à la retraite, dont l'importance résulte notamment de la mise en œuvre de la loi du 28 mai 1996 ouvrant aux personnels de surveillance le bénéfice d'un régime de bonification des annuités servant au calcul des pensions de retraite, dit de la bonification du cinquième. Le dernier tiers des départs, qui n'est pas lié à une perspective de retraite, a des origines diverses que l'administration pénitentiaire n'est pas en mesure d'expliquer.

V - Les moyens immobiliers

La hausse du budget de l'administration pénitentiaire depuis 1997 s'explique principalement par l'évolution de ses crédits d'équipement (près de 300 % pour les crédits de paiement). Leur progression s'est accélérée à partir de 2002 en raison des dispositions de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 qui affichent une priorité marquée en faveur de l'immobilier. Cette priorité s'explique par les caractéristiques actuelles du patrimoine immobilier de l'administration pénitentiaire.

Elles tiennent d'abord à l'hétérogénéité et à l'ancienneté d'un certain nombre d'établissements : une vingtaine d'entre eux ont été construits avant 1820 et les deux-tiers de l'ensemble entre 1830 et 1860. Nombre de bâtiments ont donc une conception architecturale dépassée et ne sont pas adaptés aux méthodes actuelles de prise en charge des détenus. Le vieillissement du parc immobilier a été d'autant plus rapide que les crédits destinés à la maintenance ont longtemps été insuffisants. L'administration pénitentiaire estime à environ 21 M€ par an, soit près de 315 M€ depuis 15 ans, le déficit en la matière. Cette situation affecte particulièrement les établissements connaissant un taux d'occupation élevé et un rythme rapide de rotation des détenus.

Hétérogène, le parc immobilier l'est également par la taille des établissements. Sur le seul territoire métropolitain, une cinquantaine de maisons d'arrêt ont une capacité d'accueil inférieure à 100 places et une vingtaine inférieure à 50. A l'opposé, plusieurs structures peuvent recevoir un nombre considérable de détenus, comme la maison d'arrêt de Fleury Mérogis (près de 3 000 places), celle de Fresnes (environ 1 400), celle de Marseille- Les Baumettes (environ 1 250), celle de Paris- La Santé (environ 1 200) ou encore la maison d'arrêt et le centre de détention de Loos -les- Lille (plus de 800 au total).

Enfin, le parc pénitentiaire est, globalement, peu adapté aux besoins. Rares pour les femmes, les possibilités d'accueil sont également insuffisantes pour certaines catégories de la population masculine : détenus les plus dangereux, personnes âgés ou souffrant d'un handicap. A cela s'ajoute le fait que certains établissements sont isolés sur le territoire, ce qui a une incidence directe sur les possibilités de réinsertion des personnes qui y sont emprisonnées.

C'est la prise en compte de ces différents inconvénients qui a été à l'origine du lancement de programmes immobiliers lourds visant à construire de nouveaux bâtiments et à rénover ceux dont la vétusté nuisait à leur fonctionnement. Mais la mise en œuvre de ces programmes a été lente et difficile à réaliser, l'administration pénitentiaire ne parvenant pas à consommer les crédits mis à sa disposition à cette fin. La lenteur apportée à l'exécution des programmes n'a d'ailleurs pas concerné que les opérations de construction, toujours délicates en raison des problèmes liés à l'identification et à l'acquisition des terrains nécessaires ou à la complexité des marchés à conclure ; elle a également affecté certaines opérations de rénovation, comme à Paris La Santé où les travaux n'ont toujours pas commencé alors que la décision de rénover l'établissement a été prise il y a plus de cinq ans⁸.

8) Le projet a été redéfini en novembre 2005, date à laquelle le Premier ministre a annoncé que la restructuration de la maison d'arrêt de la Santé interviendrait dans le cadre d'un contrat de partenariat public privé.

Les programmes de construction des nouveaux établissements pénitentiaires

Le programme 13 000 a été lancé en 1988 pour pallier l'insuffisance des places de détention. Initialement fixé à 15 000 places nouvelles, le programme a été réduit à 13 000 en raison, principalement, de son coût budgétaire. Rapidement mis en œuvre avec le concours de gestionnaires privés, il a permis la construction de 25 établissements qui ont été mis en service entre le 2 mai 1990 et le 16 octobre 1992 sur l'ensemble du territoire national. Mais il n'a pas été suffisant pour ajuster le parc pénitentiaire aux besoins.

Le programme 4 000 a été lancé en 1996. A partir d'une étude des besoins existant au niveau régional, il visait à construire sept maisons d'arrêt, centres de détention et centres pénitentiaires en vue de créer 3 800 places additionnelles. A cet ensemble devait s'ajouter une maison centrale de 200 places. Ultérieurement, une inflexion a été donnée au projet initial pour prévoir la construction de quatre nouvelles maisons d'arrêt dans les départements du Nord, de la Haute Garonne, du Var et du Loiret. Ce programme visait un achèvement des travaux en mars 2000. Mais les difficultés inhérentes à la finalisation des dossiers de consultation des entreprises se sont ajoutées à celles liées au choix des terrains, de telle sorte que la sélection des entreprises n'a été effectuée que dans le courant de l'année 1999. Ces délais se sont évidemment répercutés sur la date de livraison et d'ouverture des nouveaux établissements (2003 pour la maison d'arrêt de Toulouse Seysses, 2004 pour les centres pénitentiaire de Liancourt, Toulon-La-Farlède et janvier 2005 pour le centre pénitentiaire de Meaux-Chauconin et la maison d'arrêt de Lille Sequedin). Au total près de 10 ans auront été nécessaires pour que le programme soit entièrement réalisé.

En 1999, ont été, par ailleurs, décidées la reconstruction de la maison d'arrêt de Saint Denis de la Réunion et la construction de cinq établissements appelés à se substituer aux maisons d'arrêt de Nice, Nancy, du Mans et de Basse Terre.

Enfin, en 2002, c'est le *programme 13 200* qui a été lancé. Il a pour ambition de rendre la carte pénitentiaire plus pertinente par l'implantation d'établissements situés à proximité des grands centres urbains, dans les régions qui souffrent d'un déficit de places. Il vise également à créer de nouveaux établissements pour peine (maisons centrales, notamment) et des structures adaptées à certains publics (mineurs, détenus âgés). Comme pour les programmes 13 000 et 4 000, le choix a été fait d'une délégation des opérations de construction à des prestataires privés. Les procédures de sélection laissent entrevoir une ouverture échelonnée des établissements à partir du mois de décembre 2006 (centre pénitentiaire de la Réunion, par exemple)

VI - L'enquête de la Cour des comptes

En décidant d'inscrire au programme de ses travaux un contrôle de l'administration pénitentiaire, la Cour n'avait pas pour objectif de se prononcer sur les mesures susceptibles d'être prises à l'égard des personnes placées sous main de justice ni, encore moins, de commenter les orientations politiques retenues pour assurer l'effectivité des peines. Elle n'avait pas davantage pour ambition de dresser le panorama de ce que sont aujourd'hui les conditions de vie en prison, ce qui aurait pu la conduire à émettre des observations et des recommandations excédant le champ de ses compétences.

Excluant de son analyse les questions touchant à la politique immobilière, à la gestion stricto sensu des personnels de l'administration pénitentiaire⁹ et au contrôle exercé par les commissions de surveillance sur chaque établissement, elle a privilégié l'étude du fonctionnement quotidien des services qui interviennent tant en milieu fermé qu'en milieu ouvert. Elle a examiné ce fonctionnement globalement au plan national, et, de manière approfondie, à partir d'un échantillon d'établissements et de services choisis pour refléter, de manière aussi représentative que possible, la diversité des situations locales.

L'échantillon de services contrôlés par la Cour

Les services ont été sélectionnés au sein de quatre des neuf directions régionales des services pénitentiaires : celles de Dijon, Lille, Paris et Toulouse.

Au sein de ces régions, les établissements pénitentiaires contrôlés ont été choisis de telle sorte qu'ils offrent un échantillon représentatif des types d'établissement (maisons centrales, centres de détention, centres pénitentiaires, maisons d'arrêt et centres de semi-liberté) et des modes de gestion pratiqués (mixte ou publique). A ces deux critères, ont été ajoutés ceux de la taille et de la vétusté.

Lors des missions organisées dans ces établissements, le personnel socio-éducatif des SPIP a été rencontré. En outre, des missions spécifiques ont été organisées au sein des SPIP de la Côte d'Or, de la Haute Garonne, de l'Essonne, de Paris et du Val de Marne.

9) Dans le cadre d'un contrôle global relatif à la politique immobilière du ministère de la justice, les questions propres à l'administration pénitentiaire ont donné lieu à une insertion au rapport public de 1994 (p. 37 et suivantes) et à plusieurs communications administratives. Pour sa part, la gestion des personnels a été analysée par la Cour en 1994 (rapport public précité p. 37 et suivantes) et en 1999 (RPP sur la fonction publique de l'Etat, p. 205 et suivantes).

Au sein des établissements pénitentiaires, la Cour a choisi d'examiner quatre fonctions – la sécurité, le travail, la santé, la restauration – ainsi que deux dispositifs destinés à améliorer la vie quotidienne en prison : la « cantine » et la mise à disposition de postes de télévision.

Les alternatives à l'incarcération dont l'examen a été privilégié ont été le placement sous surveillance électronique (PSE ou bracelet électronique), les travaux d'intérêt général (TIG), et les mesures de semi-liberté. Ces trois dispositifs sont en effet aujourd'hui au cœur du plan de relance du milieu ouvert décidé par le gouvernement à la suite, notamment, de la publication du rapport Warsman. Sans doute aurait-il été intéressant de compléter cette analyse en dressant le bilan d'un quatrième dispositif, le sursis avec mise à l'épreuve (SME) qui, à lui seul représente quantitativement l'essentiel des mesures alternatives à l'incarcération (80 %). Malheureusement, ce type de peine ne fait l'objet d'aucun suivi particulier par l'administration pénitentiaire qui n'est même pas en mesure de préciser la proportion de sursis remis en cause. Une telle lacune ne permet donc pas de disposer d'une information objective sur l'efficacité d'une mesure qui constitue, en masse, l'essentiel des alternatives suivies par les SPIP.

Enfin, un contrôle particulier a été diligenté sur le service de l'emploi pénitentiaire, gestionnaire de la RIEP, qui est elle-même un compte de commerce.

Direction régionale	Etablissement	Mode de gestion
Dijon	Maison d'arrêt de Dijon	Gestion publique. Non autonome
	Centre pénitentiaire de Clairvaux	Gestion publique. Autonome
	Centre de détention régional de Villenaux la Grande	Gestion mixte
Toulouse	Maison d'arrêt de Villeneuve les Maguelone	Gestion mixte
	Centre pénitentiaire de Lannemezan	Gestion publique. Autonome
	Maison d'arrêt de Cahors	Gestion publique. Non autonome
	Centre de Détention national de Muret	Gestion publique. Autonome
	Centre de semi-liberté de Montpellier	Gestion publique.
Lille	Centre pénitentiaire de Longuenesse	Gestion mixte
	Maison d'arrêt de Loos les Lille	Gestion publique. Autonome
Paris	Maison d'arrêt d'Osny	Gestion mixte
	Maison d'arrêt de La Santé	Gestion publique. Autonome
	Maison d'arrêt de Fleury Mérogis	Gestion publique. Autonome
	Maison d'arrêt de Melun	Gestion publique. Non autonome
	Maison d'arrêt de Villepinte	Gestion mixte
	CSL de La Santé	Gestion publique

La Cour s'est d'abord efforcée d'analyser les conditions dans lesquelles l'administration pénitentiaire s'acquitte de la double mission qu'elle tient de la loi. Cette double mission – garder pour sanctionner, réinsérer pour prévenir – conduit la pénitentiaire à gérer et à piloter une multitude de fonctions, qui vont de l'enfermement intégral aux activités de travail et de loisir, en passant par la surveillance de la santé des détenus, leur formation ou la préparation de leur sortie de prison et leur retour à la vie ordinaire, ainsi que de nombreux dispositifs d'alternatives à l'incarcération. C'est cette gestion que, dans un premier temps, la Cour a cherché à mesurer et à évaluer, en faisant porter ses investigations sur des secteurs d'activité ou des dispositifs qui lui paraissaient prioritaires : sécurité, travail, santé, hygiène, alimentation, placement sous surveillance électronique, semi liberté notamment.

La diversité et l'ampleur des questions à résoudre par l'administration pénitentiaire étaient telles que les pouvoirs publics ont été tentés, il y a un peu plus d'une quinzaine d'années, de recourir à une solution globale consistant à concéder la gestion d'un certain nombre d'établissements pénitentiaires. L'administration pénitentiaire a ainsi été l'un des premiers services de l'Etat à s'être engagé sur une grande échelle dans une démarche de partenariat avec le secteur privé. Même s'il est apparu rapidement que certaines fonctions régaliennes –telles que le maintien de l'ordre dans les prisons ou le service du greffe – ne devaient pas être sous-traitées, l'idée de faire gérer les établissements pénitentiaires par des opérateurs privés a semblé intéressante en ce qu'elle était l'occasion de moderniser les procédures et les méthodes de l'administration qui auraient ainsi dû évoluer pour passer du « faire » au « faire faire ».

Fondés sur les dispositions de la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, des contrats dits de gestion mixte ont confié pour dix ans à des groupements d'entreprises privées la charge de contribuer au fonctionnement d'établissements dans des zones géographiques déterminées. Inaugurée à la fin des années 1980, elle a préfiguré les nouvelles formes d'association de partenaires privés au fonctionnement du service public, qu'en dernier lieu l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat public/privé a systématisées.

La Cour a donc dressé le bilan de cette politique pour en mesurer les avantages supposés sur les plans technique et financier. Cette approche paraissait d'autant plus nécessaire qu'aucune évaluation d'ensemble n'avait jusqu'alors été faite et que, dans le même temps, le ministère de la justice semblait s'engager résolument dans la voie de la gestion mixte pour la plupart de ses programmes de construction de prisons. Or, si cette option, proche de la formule des partenariats public – privé, est appelée à être confirmée, encore convient-il de bien en mesurer les contraintes et les conséquences potentielles : le contrôle de la Cour a mis en évidence que tel n'était pas le cas.

Première partie

Deux missions à concilier :

la garde et la réinsertion

L'évaluation des performances de l'administration pénitentiaire au regard de la double mission qu'elle tient de la loi soulève des difficultés méthodologiques importantes. Certaines sont liées à l'hétérogénéité entre les établissements, à la variabilité du nombre de détenus qu'ils accueillent ou à des facteurs que l'administration ne maîtrise pas et qui influencent sa réussite ou son échec (contexte économique, social ou familial, personnalité du détenu). D'autres tiennent à ce que l'administration ne dispose pas toujours des données qui permettraient de mesurer l'impact de ses politiques. Elle n'a en effet aucun moyen légal de savoir ce que deviennent les détenus libérés ; au surplus, son système de collecte d'informations qualitatives, voire quantitatives ou financières, n'est ni exhaustif ni totalement fiable.

Sous cette réserve, l'examen de la répartition des moyens budgétaires de l'administration pénitentiaire par action fait apparaître la place prépondérante qu'occupe la sécurité dans ses préoccupations. Dans la loi de finances 2005, les crédits correspondants à sa mission de garde et de contrôle représentaient 56 % de ses moyens globaux¹⁰. L'accueil des personnes en détention et l'accompagnement et la réinsertion totalisaient respectivement 25,4 % et 11 % de l'ensemble.

Répartition des moyens de l'administration pénitentiaire

Actions	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonction- nement	Titre 5 Dépenses d'investis- sement	Titre 6 Dépenses d'inter- vention	Total	% du total
Garde et contrôle des PPSMJ	798 307 398	28 429 581	199 737 475	16 086 435	1 042 560 889	55,8%
Accueil des personnes en détention	134 917 035	335 537 662	1 471 358	3 227 516	475 153 571	25,4%
Accompagne- ment et réinsertion des PPSMJ	130 398 468	40 972 133	3 068 686	31 685 145	206 124 432	11,0%
Soutien	64 922 597	22 039 939	7 578 535		94 541 071	5,1%
Formation (ENAP)	15 228 082	32 120 611	1 844 712		49 193 405	2,6%
TOTAUX	1 143 773 580	459 099 926	213 700 766	50 999 096	1 867 573 368	

Source : LFI 2005

10) Cette présentation, établie conformément aux principes fixés par la LOLF, intègre les dépenses de pension. Il en résulte un montant total de moyens (1 867 M€) supérieur aux crédits ouverts en LFI (1 654 M€).

Cette situation s'explique en partie par le caractère partenarial des actions réalisées en vue de l'insertion. Ces dernières sont mises en œuvre avec le concours de tiers, autres ministères (éducation nationale ou culture par exemple), établissements publics (ANPE), associations (groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées par exemple) ou particuliers qui mobilisent à cette fin leurs propres ressources. Néanmoins, même si elle l'accentue, la présentation budgétaire reflète une réalité : la prégnance des préoccupations tenant à la garde des personnes sous main de justice, tant au sein des établissements qu'en milieu ouvert, ce dernier tardant à trouver sa place pour devenir une réelle alternative à l'incarcération.

Chapitre I

Une pluralité de fonctions mal assurées dans les établissements

En milieu fermé, l'administration pénitentiaire est tenue d'assurer une prise en charge globale et continue des personnes qui lui sont confiées. Pour y parvenir et pour maintenir l'équilibre de ses établissements, elle doit prendre en charge une pluralité de fonctions qui, toutes, contribuent à la garde et à la réinsertion des détenus.

Ainsi, les faire travailler ne constitue pas seulement un impératif pour leur réinsertion. C'est aussi le moyen d'assurer le calme en détention en leur donnant une occupation qui leur permet de gagner de l'argent pour « cantiner ». De même, la fonction de garde des détenus est essentielle pour la mission de sécurité comme pour celle de réinsertion car si le calme n'est pas établi dans les établissements, aucune activité n'est possible, qu'il s'agisse du travail, de l'enseignement ou de la formation. Enfin, le maintien de l'hygiène ou l'alimentation sont décisifs en termes de sécurité et de réinsertion : la dégradation des conditions de vie est en effet susceptible d'engendrer des troubles au sein des établissements et d'accentuer l'effet désocialisant de l'incarcération qui rend encore plus difficile la réinsertion des détenus.

I - La sécurité dans les prisons

A - Des dispositifs qui se heurtent à des situations de plus en plus complexes

Entre 2000 et 2003, une succession d'évènements dramatiques a mis en évidence des failles dans la sécurité des établissements pénitentiaires. Leur impact a été d'autant plus fort qu'ils ont fait l'objet d'une très grande médiatisation et que certains ont été particulièrement violents, contribuant à la prise de conscience par l'administration de sa propre vulnérabilité. Le maintien de la sécurité est devenu la priorité des établissements pénitentiaires.

Cette situation s'est traduite par un effort budgétaire significatif. Alors même que l'intégralité des moyens supplémentaires ouverts en application de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 (71,63 M€ sur la période allant de 2003 à 2007) n'avait pas encore été allouée, les crédits d'investissements affectés à la sécurité ont été multipliés par 10 entre 1999 et 2004. Cet effort a été d'autant plus spectaculaire que les dépenses correspondantes ont été effectuées sans délai, et ont même dépassé certaines prévisions : la dépense par jour de détention en matière de sécurité a progressé de 47,9 % au sein de la direction régionale de Lyon, 103,7 % à Paris, 183,2 % à Marseille et 287,5 % à Toulouse entre 2002 et 2003.

La réorientation des priorités de l'administration pénitentiaire s'est également traduite par une réorganisation de ses structures. Au niveau central, une nouvelle sous-direction a été créée, l'état major de sécurité (EMS)¹¹ et, au niveau déconcentré, des équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) ont été mises en place pour intervenir ponctuellement dans des établissements confrontés à des situations difficiles.

Pour maintenir la sécurité, l'administration pénitentiaire utilise trois types de dispositifs et de procédures.

En premier lieu, la différenciation entre les établissements lui permet d'adapter le niveau de sécurité aux spécificités de la population carcérale à travers une gradation de la rigueur des régimes de détention. Cette différenciation ne s'applique pas toujours dans les établissements, faute d'une configuration qui le permette : à la date de son enquête, la

11) Arrêtés du 30 décembre 2003.

Cour a, notamment, relevé que 23 centres de détention seulement sur les 42 en fonctionnement la mettaient en œuvre. En particulier, en l'absence de quartier de détention plus adapté, les détenus les plus difficiles sont souvent placés à l'isolement, parfois durablement, soit parce qu'ils sont dangereux soit parce qu'ils pourraient être menacés par leurs codétenus, alors que, dans l'esprit des textes, l'isolement ne devrait être qu'une mesure transitoire.

La différenciation est, en revanche, très marquée entre les établissements pour peine, ce qui devrait permettre d'affecter les détenus dans des structures correspondant à leur profil. La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 a renforcé les marges de manœuvre de l'administration en recentrant les règles d'affectation autour du critère de dangerosité. Mais leur mise en œuvre se heurte à l'insuffisance du nombre de maisons centrales. Pour y faire face et limiter les risques d'évasion, l'administration pénitentiaire pratique des transferts successifs des détenus concernés au sein des grandes maisons d'arrêt. Selon l'administration pénitentiaire, près de 100 détenus (200 depuis la fermeture de la maison centrale d'Arles en raison des inondations) seraient ainsi « navigants ». Cette pratique, qui rend plus précaires les conditions d'accueil, devrait tendre à disparaître lorsque les deux maisons centrales prévues dans le cadre du programme 13 200 auront été mises en service.

En deuxième lieu, l'administration pénitentiaire encadre strictement les règles de vie en détention par la définition des règlements intérieurs. En dépit des recommandations formulées par les commissions d'enquête parlementaires et la commission Canivet, la Cour a constaté que l'harmonisation de ces règlements intérieurs n'était pas achevée. Les travaux conduits en ce sens par l'administration se sont heurtés à la diversité qui existe entre chaque établissement et les règles de vie en détention continuent donc d'être hétérogènes.

Enfin, l'administration recourt aux différents dispositifs de sécurité passive ou active¹² qui se caractérisent par leur extrême diversité d'un établissement à l'autre. Inévitable en matière de sécurité passive puisque c'est l'architecture même des bâtiments et, bien souvent, leur date de construction qui sont en cause, cette diversité est également importante en matière de sécurité active : les différences dans les pratiques professionnelles résultent parfois des habitudes locales, de l'histoire de l'établissement, voire de la personnalité du directeur. Elles sont

12) La sécurité passive a trait principalement aux équipements utilisés pour garantir la sécurité de l'établissement alors que la sécurité active résulte des pratiques professionnelles.

susceptibles d'avoir des conséquences regrettables lorsqu'elles débouchent sur des comportements routiniers que les détenus peuvent exploiter à leur profit. Les rapports annuels d'analyse des incidents au sein des établissements illustrent fréquemment ce type de situation.

L'administration pénitentiaire est confrontée à des difficultés récurrentes dans deux types d'établissements : les maisons d'arrêt et les maisons centrales.

Les maisons d'arrêt, contrairement aux dispositions légalement applicables¹³, sont loin de n'accueillir « qu'à titre exceptionnel » les condamnés à un emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à un an. En juillet 2004, 46,9 % seulement des personnes incarcérées en maison d'arrêt étaient des prévenus, et sur les 20 122 condamnés, plus de 10 000 devaient purger une peine supérieure à un an. Le nombre de détenus placés en maison d'arrêt alors qu'ils devraient l'être en établissement pour peine peut donc être estimé à près du quart de leur population¹⁴. Il en résulte que les directeurs de certaines maisons d'arrêt ne respectent plus la règle¹⁵ prévoyant une stricte séparation entre prévenus et condamnés et, encouragés en cela par l'administration centrale, préfèrent affecter les détenus en fonction de leur personnalité et non de leur statut pénal. Cette pratique n'a pas que des inconvénients : elle permet en particulier de limiter les risques de suicide des détenus les plus fragiles ou leur agression par leurs co-détenus. C'est pourquoi une politique d'accueil a été mise en place : dès leur arrivée en maison d'arrêt, les intéressés sont affectés au sein de cellules ou de quartiers spécifiques où ils font l'objet d'un suivi renforcé. Malheureusement, cette démarche intéressante se heurte soit à la trop faible durée de l'accueil (24 à 48 heures), insuffisante pour permettre une réelle identification des risques, soit à la configuration de certains établissements, généralement les plus petits, qui ne disposent pas de quartier « arrivants ». Fin septembre 2004, 46 établissements (soit près du quart du total) n'en disposaient pas alors que certains accueillent un nombre élevé de détenus (maison d'arrêt de Tours, de Versailles ou de Colmar, par exemple).

13) Article 717 du code de procédure pénale

14) L'approximation tient à ce que certains condamnés à des peines de plus d'un an peuvent avoir des reliquats de peine inférieurs à cette durée.

15) Article 717 du CPP.

Les maisons centrales connaissent d'autres difficultés qui tiennent à la présence dans leurs murs de détenus dangereux incarcérés pour des durées souvent très longues. Faute de mieux, l'administration pénitentiaire s'efforce de préserver l'équilibre de ces établissements en les dotant de moyens plus importants, en organisant le transfert des détenus qui posent des problèmes trop répétitifs et en appliquant très strictement le principe de l'encellulement individuel. Au surplus, elle tente de maintenir la population incarcérée en centrale à un niveau inférieur à celui que la direction de l'établissement considère comme un seuil critique.

Toutefois, cette politique est aujourd'hui fragilisée par l'accroissement de la population incarcérée, tout comme elle l'est par la montée et la banalisation de la violence : au sein des établissements, on s'accorde à reconnaître que les détenus sont beaucoup plus hostiles qu'autrefois aux règles de la vie en prison et s'y plient beaucoup moins. Le climat est aggravé par l'apparition d'attaques contre les établissements pénitentiaires au cours desquelles des complices des personnes emprisonnées peuvent utiliser un armement lourd.

L'évolution du métier de surveillant contribue, elle- aussi, à rendre la garde des détenus plus complexe. La mise en œuvre de divers dispositifs favorisant les départs en retraite a provoqué un rajeunissement des cadres : de ce fait, la proportion de ceux qui découvrent le métier est plus importante dans les quartiers de détention, qui sont les plus difficiles. Or les intéressés manquent souvent du savoir faire que seule l'expérience confère aux surveillants aguerris et leur vulnérabilité est d'autant plus grande que leur formation initiale n'est pas nécessairement adaptée et qu'aucune transmission des savoirs entre anciens et nouveaux surveillants n'existe réellement au sein des établissements. Les tentatives de certains établissements, comme celui de La Santé, pour pallier ces inconvénients sont généralement vouées à l'échec en raison de l'importance du taux de rotation de leurs effectifs.

En matière de sécurité, les conséquences du rajeunissement du personnel posent d'autant plus de problèmes que nombreux sont les agents qui cherchent à être affectés dans les zones les moins sensibles des établissements. Il en résulte que les surveillants des quartiers de détention sont souvent isolés face à la population carcérale et sont confrontés à toutes les difficultés posées par la nécessité de faire respecter les règles applicables, y compris les plus élémentaires, comme par exemple la fermeture des portes des cellules en maison centrale. Céder à la pression des détenus est en effet parfois considéré comme un moyen de préserver l'équilibre souvent précaire dans ces établissements.

B - Un bilan contrasté

L'administration pénitentiaire procède au suivi de l'ensemble des incidents¹⁶ qui surviennent dans les établissements, car le nombre des évasions ne donne qu'une vue partielle de la situation. Elle n'opère de suivi différencié par types d'établissement que pour les suicides, ce qui l'empêche d'affiner ses constats pour tous les autres incidents. De plus, quels que soient ses efforts, l'exhaustivité des données qu'elle collecte n'est pas certaine s'agissant des agressions entre détenus : certains peuvent préférer taire les faits dont ils sont victimes pour prévenir de nouvelles violences à leur égard.

A cette réserve méthodologique près, et en rapportant le nombre des incidents aux effectifs de détenus incarcérés au 1^{er} janvier de chaque année afin de limiter les biais liés à l'évolution de la population pénale, la Cour a constaté que les incidents sont globalement contenus.

Leur nombre est passé au total de 2 045 en 1996 à 1 868 en 2003, soit une baisse de 8,7 % sur la période, qui masque toutefois des variations annuelles significatives, sans qu'une corrélation simple apparaisse entre niveau de la population incarcérée et nombre d'incidents. Ainsi en 2002-2003, alors que la population augmente, le nombre d'incidents décroît de près de 6 %. Mais l'année 2004 semble marquer un revirement puisqu'au cours des 9 premiers mois, on dénombre presque autant d'incidents qu'en 2003.

Evolution des incidents au sein des établissements pénitentiaires

Nombre d'incidents pour mille détenus	1996	1999	2000	2001	2002	2003
Suicides effectifs	2,51	2,36	2,33	2,17	2,51	2,17
Tentatives de suicides	14,95	16,45	17,88	14,72	14,59	14,19
Fuites	9,14	7,40	5,35	5,98	5,21	1,55
Evasions effectives	0,35	0,47	0,66	0,65	0,31	0,32
Tentatives d'évasion	0,80	0,62	1,07	1,13	0,51	0,65
Agents agressés	5,58	8,42	8,42	11,94	15,06	8,36
Incidents collectifs	2,05	1,85	2,04	2,99	2,65	3,34
Voies de fait entre détenus	1,78	2,34	1,96	1,94	2,16	3,14

Source : Administration pénitentiaire

16) L'administration pénitentiaire répertorie sous le terme « incident » l'ensemble des événements susceptibles d'affecter la sécurité de l'établissement pénitentiaire.

Exclusion faite des incivilités, les suicides et les tentatives de suicides constituent la première catégorie d'incidents (46,9 % en 1996 contre 48,5 % en 2003). Sur longue période (1996-2003), ils ont significativement diminué (-13 % pour les suicides et -4,5 % pour les tentatives) du fait de la mise en place d'un programme de prévention. Si leur nombre a augmenté à compter de 2002, c'est en raison de la croissance de la population carcérale. Le maintien du taux de suicide à un niveau qui reste pourtant élevé s'explique par la spécificité des publics incarcérés, dont une proportion de plus en plus importante présente des troubles psychiatriques, ainsi que par les difficultés de la vie en détention, comme le montrent les statistiques dans les maisons d'arrêt (81 % du nombre des suicides en 2003) où le taux de suicide diminue moins rapidement (-8,5 %) qu'ailleurs (-13 %).

Nombre de suicides par types d'établissement

	Total	Maison d'arrêt		Centre de détention		Centre pénitentiaire (condamnés)		Maison centrale	
		Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
1996	138	106	76,8 %	17	12,3 %	12	8,7 %	3	2,2 %
1999	122	100	82,0 %	10	8,2 %	9	7,4 %	3	2,5 %
2000	117	94	80,3 %	15	12,8 %	7	6,0 %	1	0,9 %
2001	104	83	79,8 %	10	9,6 %	7	6,7 %	4	3,8 %
2002	122	102	83,6 %	11	9,0 %	6	4,9 %	3	2,5 %
2003	120	97	80,8 %	12	10,0 %	10	8,3 %	1	0,8 %

Source : Administration pénitentiaire

La part des évasions, des tentatives d'évasions et des fuites d'un détenu faisant l'objet d'une mesure d'aménagement de peine tend à diminuer en fin de période. En dépit de la hausse de la population carcérale, elles ont baissé respectivement de 42 %, 33 % et 70 % depuis 2001 de telle sorte qu'elles représentent aujourd'hui moins de 20 % du total des incidents. Cette tendance traduit l'impact de la politique menée depuis 2002 pour renforcer la sécurité des établissements et la vigilance accrue des agents. Elle semble toutefois s'émousser en 2004, en particulier pour les fugues, ce qui pourrait illustrer les difficultés croissantes de la surveillance des détenus dont le nombre augmente toujours plus rapidement.

Pour leur part, les agressions d'agents représentent une part croissante des incidents (près du quart en 2003 contre 15 % en 1996) ce qui explique le malaise des surveillants en détention et traduit leur vulnérabilité. Les agressions entre détenus augmentent à un rythme très inquiétant, surtout entre 2001 et 2003 (87 %). Ce phénomène reflète les effets de la surpopulation qui exacerbe les tensions. L'évolution des incidents collectifs a sans doute la même cause (+30 % entre 2001 et 2003).

En complément de ces tendances générales, l'analyse plus détaillée des fautes commises par les détenus entre 2002 et 2003 (+10,5 %) confirme la dégradation des conditions de sécurité. En une année, les plus graves ont augmenté (+13,8 %) plus vite que la population pénale au cours de la même période (+9,5 %). Les insultes et les menaces à l'encontre de membres du personnel sont les plus nombreuses (19,4 % du total en 2003), suivies des violences physiques entre détenus (13,4 %). De même, la progression du nombre de placements à l'isolement à la demande des détenus a été significative du 31 juillet 2003 au 31 décembre 2004 (+19,6 %). Elle illustre, notamment, le caractère de plus en plus difficile des conditions de vie en détention et le souci des détenus de s'en extraire pour se mettre à l'abri des dangers auxquels les expose la vie carcérale.

C - Des réponses trop uniformes aux questions de sécurité

Le souci de préserver la sécurité dans les établissements a conduit l'administration pénitentiaire à déployer des dispositifs sophistiqués (sécurisation des miradors, tunnels à rayon X, filins anti-hélicoptères...), la priorité étant donnée aux maisons centrales et aux maisons d'arrêt accueillant des détenus dangereux. La sécurité active a également été améliorée par la codification des procédures, de nature à rappeler aux personnels de surveillance les règles minimales de protection exigées dans l'accomplissement des gestes professionnels. Enfin, le nombre de fouilles a augmenté, ce qui a permis de saisir des objets prohibés mais, surtout, de faire prendre conscience aux détenus et aux personnels de la détermination de l'administration à s'engager dans une démarche sécuritaire plus rigoureuse et plus professionnelle. Cette politique volontariste ne paraît toutefois pas achevée.

En premier lieu, l'augmentation significative du niveau de sécurité a eu lieu dans un ensemble d'établissements qui dépassent le simple champ des centrales sécuritaires. Dans les grandes maisons d'arrêt qui abritent une population pénale très contrastée, les mesures prises ont souvent eu pour conséquence d'imposer de fortes contraintes à l'ensemble des détenus et pas seulement à ceux qui justifiaient une surveillance particulière. Cela s'est traduit par un durcissement des conditions générales de vie en détention, préjudiciable à la réalisation des missions d'insertion au profit des détenus les moins dangereux. Les avatars de la circulaire relative au port des menottes en cas d'extraction médicale sont révélateurs de ces excès : une version sans doute excessivement stricte quand à ses modalités d'application a été diffusée en octobre 2004, mais a dû être retirée un mois plus tard. Au surplus, en termes de coût, la politique actuelle a conduit à déployer des dispositifs onéreux (pose de filins anti-hélicoptères, brouillage des communications téléphoniques ...) concernant l'ensemble des détenus, alors qu'une minorité seulement d'entre eux est concernée.

Dès lors, en complément du programme de construction d'établissements plus adaptés prévu par la LOPJ, l'administration gagnerait à renforcer la différenciation du niveau de sécurité entre ses différents établissements et au sein de chacun d'entre eux, afin de limiter son renforcement aux cas précis où il est nécessaire, en particulier dans les maisons d'arrêt. A cet égard, les expériences menées à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis pour la prise en charge des mineurs sont intéressantes et il est regrettable qu'aucune étude n'ait été réalisée sur les conditions de leur généralisation au profit d'autres publics. Une telle réorientation est néanmoins subordonnée à une clarification du débat sur ce que sont les critères de dangerosité. L'administration pénitentiaire a besoin d'un outil plus opérationnel et moins partiel que celui actuellement utilisé, à savoir le fichier des détenus particulièrement signalés¹⁷. Sa pratique actuelle la conduit à collecter et échanger des données que ce fichier ne recense pas et qui concernent le comportement des personnes incarcérées ou leurs réseaux de relations internes, mais elle ne dispose d'aucune base juridique pour le faire.

17) Ce fichier est organisé en vertu des articles D.80, D.81 et D.276-1 du code de procédure pénale.

Le quartier des mineurs au sein du Centre de jeunes détenus de Fleury Mérogis

La réorganisation du quartier des mineurs de la maison d'arrêt de Fleury Mérogis a été décidée en 1999 pour lutter contre le climat de violence qui y régnait et qui se traduisait par une multiplication des incidents et des sanctions disciplinaires. Pour enrayer ce phénomène, les trois ailes de détentions du quartier des mineurs ont été scindées en petits espaces de vie dont la surveillance a été confiée à une équipe spécialisée et permanente. Plusieurs unités de vie ont été créées avec des régimes de détention de plus en plus souples :

- * l'unité stricte applique le code de procédure pénale dans toute sa sévérité ;
- * l'unité d'encadrement assouplit ce régime en attribuant un poste gratuit de télévision ;
- * deux unités dites ordinaires connaissent d'autres assouplissements sous la forme d'activités ludiques proposées aux jeunes détenus ;
- * enfin une unité libérale constitue l'aboutissement du régime diversifié avec des plages horaires d'activités ludiques plus étendues.

Une unité « arrivants », où les jeunes restent écroués pendant au moins 10 jours, complète ce dispositif. A l'issue de cette période d'observation, les jeunes détenus sont affectés dans une des cinq unités. Chaque vendredi, une commission d'observation se réunit pour déterminer si des changements doivent être envisagés dans les affectations.

Cette réorganisation a permis de mettre en place une individualisation plus marquée des régimes de détention et le niveau de la violence a sensiblement diminué. Le succès a été tel que l'expérience a été généralisée à tous les quartiers de mineurs. Un guide de travail auprès des mineurs a été diffusé au dernier trimestre 2001. Il met l'accent sur l'importance du travail partenarial et sur la nécessité de désigner un interlocuteur référent pour chaque mineur. Pour favoriser la mise en œuvre de cette nouvelle politique de prise en charge, des moyens supplémentaires ont été alloués pour recruter des surveillants spécialisés (118 emplois en LFI 2000) et des modules de formation d'adaptation à l'emploi de six semaines ont été définis en collaboration avec les services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Cette démarche a été renforcée à la suite de l'adoption de la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice qui a mis en place un programme de rénovation, d'extension et de mise aux normes des quartiers de mineurs. Elle a également prévu la création d'établissements spécialisés pour les accueillir ainsi que l'intervention systématique et continue d'éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse dans l'ensemble des quartiers de mineurs.

Fin décembre 2004, le nombre de mineurs incarcérés atteignait 631 (214 condamnés et 417 prévenus), contre 782 en 2003.

En second lieu, le renforcement de la sécurité ne peut être dissocié de la question de l'organisation du travail des surveillants, qui doit prendre en compte la maîtrise de procédures et de matériels de plus en plus sophistiqués. Dès lors, le recours à des surveillants plus spécialisés et intégrés au sein d'équipes pérennes apparaît comme une solution d'autant plus intéressante qu'elle permet de répondre aux exigences du milieu carcéral. L'exemple du quartier des mineurs de Fleury Mérogis est, à cet égard, significatif : la constitution d'équipes stables connaissant les détenus et pouvant les observer tout en établissant avec eux des relations équilibrées a permis à l'administration de se « réapproprier » la détention et d'y lutter contre le développement de la violence. De fait, certains établissements se sont engagés dans la voie d'une telle professionnalisation, mais leur démarche n'a été ni relayée ni encouragée au plan national. Un tel immobilisme de l'administration pénitentiaire est d'autant plus regrettable que la spécialisation, par l'individualisation des prises en charge qu'elle autorise, favorise à la fois le maintien de la sécurité et la réalisation des missions d'insertion dévolues à cette administration.

RECOMMANDATIONS

En matière de sécurité, il apparaît indispensable :

** d'accélérer le processus d'harmonisation des règlements intérieurs en fixant une date butoir pour le mener à bien et en diffusant des modèles, par types d'établissement ;*

** de mettre en place un véritable quartier « arrivants » dans les établissements qui n'en disposent pas ;*

** de mettre en conformité les pratiques d'affectation des détenus avec le droit ;*

** de définir les modalités de collecte et d'échange de données sur le comportement des détenus en détention en leur donnant une base juridique adaptée ;*

** de renforcer la différenciation des niveaux de sécurité non seulement entre les établissements, mais en leur sein, entre les ailes de détention classique, au-delà des quartiers disciplinaires et d'isolement ; à cette fin, le bilan des expériences pilotes menées au CJD de Fleury Mérogis devrait être dressé, en vue de définir les modalités de leur extension vers d'autres maisons d'arrêt*

** de dresser le bilan des initiatives prises par les établissements pour mettre en place une spécialisation de leurs équipes par métiers ou par zones de détention, puis de définir une politique plus cohérente de professionnalisation des surveillants.*

II - Le travail en milieu pénitentiaire

A - Un cadre juridique imprécis

Aucun texte ne fixe avec précision les règles applicables au travail en prison. Le code de procédure pénale (article D.103) se contente d'indiquer qu'il n'est pas obligatoire et que « les relations entre l'organisme employeur et le détenu sont exclusives de tout contrat de travail ». L'absence de contrat de travail entre les personnes incarcérées et les entreprises qui ont recours à elles illustre la situation ambiguë des détenus, à laquelle le développement des « supports d'engagement professionnels », souhaité par l'administration, n'est qu'une réponse partielle puisque ces derniers sont dépourvus de portée juridique et ne sont pas systématiques : les données fournies à la Cour montrent que la proportion des détenus concernés varie de 100 % au centre de détention de Joux la Ville, à la maison d'arrêt de Dijon, d'Amiens ou de Béthune, à 0 % à celle d'Arras, de Bonneville, de Blois, de Fleury Mérogis ou d'Osny.

Bien qu'il s'exécute pour le compte d'entreprises, le travail en prison ne procède, en fait, que de décisions unilatérales de l'administration. A partir des souhaits exprimés par les détenus, c'est elle qui choisit ceux qui pourront effectivement travailler en les « classant »¹⁸, qui fixe leurs rémunérations en publiant les grilles des salaires du service général ou en se mettant d'accord contractuellement avec les entreprises en production, et qui se charge de les payer. C'est elle, enfin, qui peut décider unilatéralement de mettre fin au « contrat » en déclassant ou en transférant les détenus. L'administration pénitentiaire exerce de fait les prérogatives d'un employeur.

Mais les conséquences à tirer de cette constatation ne sont pas claires, faute de texte précisant les droits sociaux des détenus qui travaillent et les obligations de « l'administration-employeur ». En particulier, pour celle-ci, le respect du SMIC ne s'impose pas au travail pénal : elle se contente de définir un salaire minimum de référence (SMR) qui n'a qu'une valeur indicative et pour lequel aucune obligation d'indexation ne s'impose. Or cette pratique, qui correspond à des

18) Dans chaque établissement une commission de classement se réunit pour examiner les demandes des détenus et les « classer » soit au service général soit en emplois de production.

contraintes de gestion, ne peut conserver un caractère discrétionnaire et devrait reposer sur un fondement juridique clair.

Parallèlement, des incertitudes affectent l'étendue des droits sociaux des détenus. Conformément aux prescriptions du code de procédure pénale et à celui de la sécurité sociale, leurs rémunérations sont soumises à des prélèvements qui ouvrent droit à des prestations d'assurance maladie et vieillesse ainsi qu'à des réparations en cas d'accident du travail. Mais aucune procédure n'ayant été instituée en matière d'assurance chômage, le travail carcéral ne donne droit à aucune prestation à la sortie de prison : cette situation peut aggraver le processus d'exclusion des détenus lorsqu'ils sont libérés.

Les formes de travail en prison

Il existe plusieurs formes de travail en prison. Le service général concerne les travaux liés au fonctionnement quotidien des établissements (entretien des parties communes, cuisine, buanderie, fonctions de bibliothécaire ou de coiffeur...). Les détenus qui en sont chargés sont encadrés par le personnel de l'administration pénitentiaire ou par celui des gestionnaires privés dans les établissements à gestion mixte.

Quant aux emplois de production, ils regroupent des activités qui s'exercent pour la plupart en ateliers. Ces ateliers sont gérés :

* dans le cadre de concessions qui permettent de mettre des détenus à disposition d'entreprises privées pour qu'ils réalisent pour leur compte divers travaux, au sein des locaux de détention, à partir du matériel et des outils fournis par les entreprises ;

* par la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP), service de l'administration, qui organise la production de marchandises qu'elle commercialise pour son compte. Implantée dans les établissements pour peines, elle ne gère qu'exceptionnellement des ateliers en maison d'arrêt ;

* par les gestionnaires privés au sein des établissements à gestion mixte, le travail étant l'une des fonctions déléguées.

Globalement, les parts respectives de chaque forme de travail ont peu évolué depuis 1994 (environ 40 % en service général, 53 % en concession et gestion mixte et 7 % pour la RIEP en 2003). L'érosion continue du nombre de détenus travaillant pour la RIEP a été en partie compensée par le maintien du nombre de ceux employés par des entreprises privées, en concession ou à travers la gestion mixte

Nombre de détenus travaillant

	Service général	Concession et gestion mixte	RIEP	Total
1994	6 893	9 259	1 326	17 478
1997	6 829	9 311	1 350	17 490
2000	6 700	10 154	1 275	18 129
2001	6 638	9 566	1 240	17 444
2002	6 698	8 985	1 285	16 968
2003	6 794	9 187	1 236	17 217
Evolution (2003/1994)	-1,44%	-0,78%	-6,79%	-1,49%

Source : Administration pénitentiaire

B - Une mise en œuvre complexe

L'organisation du travail en prison se heurte à trois types de difficultés.

La première tient à la faible qualification de la main d'œuvre pénale. L'enquête sur le niveau d'instruction des détenus arrivants effectuée en 2002-2003 montrait que 50,3 % d'entre eux ne disposaient d'aucun diplôme et que 74 % ne dépassaient pas le niveau CAP.

La deuxième tient à la configuration et à l'entretien des locaux. A certaines exceptions près (Muret par exemple), les ateliers ont des surfaces limitées (par exemple à Dijon, Cahors, Loos ou La Santé) qui, selon les estimations fournies à la Cour, devraient être doublées pour répondre aux besoins. Cette situation peut décourager certaines entreprises concessionnaires et les conduire au départ, comme cela a été constaté à Belfort ou Nevers en 2000. Elle contraint certains détenus à travailler dans leur cellule (près de 8 % des détenus travaillant, soit 1 000 à 1 200 personnes) et à y vivre dans des conditions précaires et parfois dangereuses. De surcroît, les ateliers sont souvent inadaptés en raison de l'ancienneté ou de la configuration de l'établissement (comme à Loos) ou parce qu'ils n'ont pas été suffisamment entretenus.

La troisième difficulté résulte des contraintes propres au milieu carcéral. Les exigences de sécurité limitent les mouvements dans l'établissement lui-même ou vers l'extérieur. Elles compliquent l'organisation des livraisons et réduisent l'amplitude de la journée de travail. A Villenauxe la Grande, par exemple, le nombre insuffisant de surveillants pour encadrer les mouvements de détenus a conduit à la fermeture systématique des ateliers les vendredis après midi. De surcroît, les détenus qui travaillent en atelier sont choisis en fonction moins de leur productivité que de leur comportement, de leur degré de dangerosité, ou de leur situation sociale. Enfin, le travail pénitentiaire est dépendant de tout ce qui peut affecter la vie des établissements : à Clairvaux, la dernière mutinerie (16 avril 2003) a été déclenchée dans l'un des ateliers qui sera inutilisable pendant plusieurs années en raison de sa rénovation.

A ces obstacles d'ordre général s'ajoutent des difficultés spécifiques à certaines formes de travail.

Le service général souffre d'une désaffection des détenus en raison du faible niveau des rémunérations proposées. Certains établissements, comme Clairvaux, ont réussi à construire des grilles de rémunérations plus attractives et à offrir de meilleures perspectives d'évolution aux détenus. Mais dans de nombreux établissements, en particulier dans les maisons d'arrêt, les directeurs préfèrent occuper un maximum de détenus en leur offrant des postes de service général qui correspondent à un emploi partiel. Dans un tel cas de figure, le service général ne constitue qu'un pis aller tant en termes de rémunération que d'intérêt du travail.

Pour sa part, le travail en atelier de production, destiné à la commercialisation, doit satisfaire aux impératifs de compétitivité. Il est confronté à la double concurrence des formes de travail aidé (CAT) et de la délocalisation des activités dans des pays où le coût du travail est moindre. Face à cette concurrence, le principal atout du travail carcéral est de constituer, pour les entreprises, une alternative à un processus de délocalisation qui peut leur sembler complexe. Mais cet avantage relatif est surtout susceptible d'intéresser les plus petites d'entre elles, de telle sorte que le volume, la qualité et la régularité du travail offert en prison sont très dépendants du bassin économique dans lequel se situe l'établissement pénitentiaire.

Cette vulnérabilité au contexte local affecte surtout les établissements isolés, dans des zones économiquement déprimées, qui peinent à trouver des entreprises susceptibles d'intervenir dans leurs locaux. C'est le cas à Clairvaux ou dans certains établissements du programme 13 000, comme le centre de détention de Villeneuve la Grande. A contrario, celui de Muret bénéficie du dynamisme de la région toulousaine. Il réussit à attirer dans ses ateliers des entreprises pour la sous-traitance d'activités parfois complexes (aéronautique par exemple) et à les fidéliser : certaines y interviennent depuis son ouverture.

Les concessions posent un problème supplémentaire qui tient à ce que certaines entreprises sont tentées de reporter les tâches d'organisation et d'encadrement des processus de fabrication sur le personnel de surveillance. Une enquête réalisée pendant l'été 2002 par l'administration pénitentiaire a montré que 170 surveillants étaient ainsi amenés à se substituer aux salariés des entreprises concessionnaires. Dans un tel cas de figure, les chefs d'établissement se trouvent confrontés à une alternative délicate : ou ils refusent de se prêter à un régime de fausse concession et risquent de voir fuir les entreprises, ou ils cherchent à garder les entreprises au prix d'un transfert indu de charges sur leurs propres personnels.

C - Des insuffisances qualitatives et quantitatives

1 - Un volume de travail qui ne permet pas de satisfaire toutes les demandes

L'administration connaît précisément le nombre de détenus qui travaillent et leur proportion au sein de la population incarcérée. Le taux d'emploi qui en découle a connu une très nette amélioration à partir de 1997 pour atteindre un plafond en 2001, où 47,6 % des détenus étaient employés. Ensuite, il a très rapidement chuté pour descendre en deçà de 40 % en 2003. Ces évolutions reflètent à la fois les variations de la population pénale et celles de la conjoncture économique dont les effets ont été manifestes à partir de 2002.

Le taux d'emploi diffère sensiblement selon la nature des établissements. Il est très inférieur en maison d'arrêt, ce qui s'explique à la fois par l'importante rotation des détenus et par la priorité donnée par la pénitentiaire à l'approvisionnement en travail des établissements pour peine afin d'y préserver le calme, dans toute la mesure du possible.

Emploi des détenus par type d'établissement (y compris en formation professionnelle et en chantiers extérieurs)

	Maisons d'arrêt			Établissements pour peine			Total		
	Employés	Popu- lation	taux	Employés	Popu- lation	taux	Employés	Popu- lation	taux
1997	12 705	37 891	33,5 %	8 936	15 064	59,3 %	21 641	52 955	40,9 %
2000	12 776	32 707	39,1 %	9 223	14 602	63,2 %	21 999	47 309	46,5 %
2001	12 359	30 573	40,4 %	9 078	14 459	62,8 %	21 437	45 032	47,6 %
2002	12 072	34 939	34,6 %	8 730	14 596	59,8 %	20 802	49 535	42,0 %
2003	12 758	39 323	32,4 %	8 407	14 833	56,7 %	21 165	54 156	39,1 %

Source : Administration pénitentiaire

Le taux d'emploi varie également en fonction des modes de gestion. Depuis 1997, il a toujours été inférieur en gestion mixte, ce qui peut s'expliquer par la surreprésentation des maisons d'arrêt en son sein.

Emploi des détenus selon le mode de gestion
(y compris en formation professionnelle et en chantiers extérieurs)

	Gestion mixte			gestion publique			tous établissements		
	employés	Popu- lation	Taux	Employés	Popu- lation	Taux	employés	Popu- lation	taux
1997	4 158	11 016	37,7 %	17 484	41 937	41,7 %	21 642	52 953	40,9 %
2000	4 519	10 163	44,5 %	17 483	37 147	47,1 %	22 002	47 310	46,5 %
2001	4 138	9 302	44,5 %	17 298	35 710	48,4 %	21 436	45 012	47,6 %
2002	4 074	10 641	38,3 %	16 729	38 894	43,0 %	20 803	49 535	42,0 %
2003	4 634	13 068	35,5 %	16 530	41 096	40,2 %	21 164	54 164	39,1 %

Source : Administration pénitentiaire

Quel que soit le mode de gestion retenu, il apparaît cependant que la totalité des demandes des détenus qui souhaitent travailler ne peut être satisfaite. Ce constat ne résulte pas d'un indicateur national, car l'administration, sur ce point, n'a jamais collecté les informations nécessaires. Mais, outre les nombreux témoignages individuels qui ont été communiqués à la Cour, il s'appuie sur deux sources d'informations. La première est fournie par la direction régionale de Strasbourg, qui est la seule à avoir effectué un suivi précis en 2003 : selon son étude, 78,9 % seulement des demandes de travail avaient pu être satisfaites. La seconde émane du centre de détention de Muret selon lequel le taux de satisfaction des détenus demandeurs d'emploi a toujours été inférieur à 90 % au cours des six premiers mois de l'année 2002. Or, compte tenu du dynamisme économique du bassin d'emploi dans lequel se situe cet établissement d'une part, et de celui de la région Alsace, d'autre part, il est vraisemblable que ces statistiques constituent un plafond que peu d'établissements sont capables d'atteindre.

Force est donc de constater que l'administration pénitentiaire n'atteint pas l'objectif qui lui est fixé par la loi : elle ne parvient pas à fournir un travail à tous ceux qui en font la demande. Cet échec se répercute sur la réalisation des missions de garde et de réinsertion. Nombre de détenus sont réduits à une inactivité forcée, toute la journée, seuls ou à plusieurs dans leur cellule et ils se trouvent dans une situation de précarité qui les empêche de procéder à l'indemnisation des parties civiles et de s'engager dans une démarche active de réinsertion.

2 - L'insuffisance du temps de travail et des rémunérations

Très diversifiées, les évolutions du taux journalier des rémunérations démontrent que le niveau de ces dernières est extrêmement variable en prison. En 2003, les rémunérations servies par la RIEP ou en concession étaient supérieures de près de 50 % en établissement pour peine au niveau atteint en maison d'arrêt. Mais dans tous les établissements, les détenus les moins bien rémunérés sont ceux affectés au service général où le travail est moins qualifié : ils gagnent parfois moitié moins que ceux employés par la RIEP ou en concession.

Taux journaliers de rémunération

En euros

Années	Service général Classe 1	Service général Classe 2	Service général Classe 3	Concession M.A	Concession E.P.P	Gestion mixte	RIEP
1997	7,93	5,26	3,20	14,18	21,95	15,09	19,82
2000	8,38	5,64	3,43	16,16	24,54	15,85	23,02
2001	9,53	6,82	4,84	17,23	24,85	16,62	23,78
2002	11,00	8,25	6,10	16,28	24,95	18,43	24,28
2003	11,25	8,45	6,25	16,12	24,24	17,76	24,16
2003 / 1997	41,8 %	60,6 %	95,3 %	13,7 %	10,4 %	17,7 %	21,9 %

Source : Administration pénitentiaire

Les rémunérations en prison sont également sensiblement plus faibles qu'à l'extérieur, comme le montre la comparaison entre le taux horaire du SMIC et du SMR. Le SMR en maison d'arrêt représente 40,9 % du SMIC et 44,2 % en établissement pour peine. A supposer qu'un texte législatif ou réglementaire l'autorise, ce qui aujourd'hui n'est pas le cas, l'existence d'un écart n'est pas, en soi, critiquable, au moins pour la part de cet écart qui correspond au fait que la couverture des besoins vitaux des détenus est prise en charge par l'administration.

Tableau comparatif des rémunérations

En euros

	1997	2000	2001	2002	2003	Evolution
S.M.R horaire						
MA	2,49	2,68	2,76	2,87	2,94	18,07 %
EP	2,70	2,90	2,99	3,11	3,18	17,78 %
S.M.I.C Horaire	6,01	6,41	6,67	6,83	7,19	19,63 %

Source : Administration pénitentiaire

Toutefois l'écart entre le SMR et le SMIC ne donne qu'une vue approximative de la réalité des rémunérations en prison. Le SMR n'est en effet qu'indicatif et ne concerne que celles qui sont versées aux détenus qui travaillent en atelier. L'administration pénitentiaire considère que le salaire minimum ne s'applique pas à ceux affectés au service général.

De fait, les témoignages individuels et l'examen des fiches de paye produites à la Cour illustrent la faiblesse des rémunérations mensuelles effectivement servies aux détenus. Au-delà des taux horaires de rémunération, cette faiblesse reflète la brièveté du temps de travail. Aucune donnée de synthèse n'existe pour le mesurer, mais la Cour a pu constater qu'il peut ne pas dépasser quatre heures par jour, et encore ne concerner que certains jours de la semaine.

Compte tenu de l'importance et de la sensibilité de la question des temps de travail et des rémunérations moyennes pour les détenus, leurs familles et leurs victimes, il est regrettable que l'administration pénitentiaire ne se soit pas attachée à les analyser. Le seul indicateur dont elle dispose par défaut est celui qui concerne l'indigence, qui permet de cerner la proportion des détenus en situation de grande précarité.

La pauvreté en prison

Dès 1959, le problème de la pauvreté en prison a justifié la mise en place d'une aide matérielle aux détenus libérés. En 1988, la loi instituant le RMI a exclu d'en accorder le bénéfice aux personnes incarcérées. A cette date, des études conduites avec le concours d'universitaires ont montré l'absence de critères communs pour identifier les détenus concernés. Les pratiques des établissements variaient considérablement : le seuil d'indigence allait de 15 à 46 € par mois.

Des critères n'ont été définis au plan national que par une circulaire du 20 juillet 2001. Elle considère comme indigents tous les détenus dont le solde du compte nominatif pendant le mois courant et le mois précédent est inférieur à 45 € à condition que le total de leurs dépenses du mois courant soit inférieur à ce montant. En outre, elle institue une commission d'indigence qui doit impérativement identifier les détenus concernés, pour leur proposer un travail notamment au service général. Par ailleurs, des aides matérielles leur sont consenties (prise en charge des produits d'hygiène de première nécessité, kit de sortie..) par l'administration pénitentiaire ou par des associations qui interviennent en prison.

En dépit de ces initiatives et de la faiblesse du seuil retenu, la proportion d'indigents en prison continue d'être élevée. D'après une enquête réalisée en décembre 2003 le pourcentage d'indigents était de 15,9 % en métropole et 37,10 % en outre mer. Il est beaucoup plus élevé en maison d'arrêt (17,5 % en métropole et 37,8 % outre mer) qu'en établissements pour peine (8,60 % en métropole et 35,40 % outre mer)

3 - Une faible contribution à la réinsertion des détenus

Faute de bilan dressé par l'administration, il est difficile de porter une appréciation sur la qualité du travail offert en prison. A quelques exceptions près (Muret notamment), il se limite souvent à du façonnage, du montage, voire du pliage. Ce constat vaut pour les établissements à gestion publique mais aussi pour ceux où la fonction travail est déléguée à un partenaire privé. A Villenauxe la Grande par exemple, moins de 15 % des détenus employés en ateliers occupaient un poste nécessitant une petite qualification en 2002. Seule la RIEP se singularise puisque, pour elle, le façonnage ne constitue qu'une activité d'appoint (13 % de son activité en 2002), en retrait par rapport aux productions industrielles. Mais ses spécialisations sont tournées vers des « vieux » métiers où elle est confrontée à la concurrence internationale (fabrication de chaussures par exemple) et où elle ne résiste que parce que l'administration est son principal client.

Certaines initiatives ont été prises pour faire du travail en prison un réel outil de réinsertion. Les démarches les plus structurées ont été présentées par les prestataires de la gestion mixte. En particulier, SIGES a mis en place un dispositif qui fonctionne notamment au centre pénitentiaire de Longuenesse et qui permet aux détenus de concilier une activité rémunérée en atelier avec un enseignement général (alphabétisation par exemple). En outre, GEPSA a appliqué une augmentation uniforme de 10 % des rémunérations pratiquées dans ses ateliers, ce qui permet aux détenus qui y travaillent de disposer d'une demi journée de temps libre par semaine pour accéder aux activités proposées à la population pénale ou à des formations. L'exemple de la maison d'arrêt du Val d'Oise montre le succès de la démarche : en février 2002, 65 % des détenus classés aux ateliers s'étaient inscrits à une activité (cours scolaire, sport, activités à caractère artistique). Il s'agit là d'un résultat d'autant plus remarquable que, dans les autres établissements, le souci de préserver la productivité de l'atelier conduit souvent à exclure la possibilité de toute autre activité au profit de ceux qui y sont affectés.

En gestion publique, on ne dispose pas d'une vision d'ensemble. Dans certaines maisons d'arrêt, le dynamisme des « chargés de formation » aboutit parfois à des réalisations exemplaires : ainsi à Loos, des chantiers écoles permettent aux détenus d'acquérir une formation et une expérience en matière de restauration de chaussures et d'articles de maroquinerie ou de BTP ; dans les centres pénitentiaires de Lannemezan ou de Perpignan, des demi-journées ont été libérées pour que les détenus qui travaillent accèdent aux enseignements et formations professionnelles. Mais l'impact de ces réorganisations sur les demandes d'activités et de formation n'a pas été étudié.

Il est également difficile de porter un jugement sur l'efficacité de l'action de l'administration pénitentiaire pour aider les détenus qui travaillent à retrouver un emploi à leur sortie de prison. Elle a mis en place une démarche de préparation à la sortie qui conduit différents partenaires à organiser des permanences d'accueil au sein de la prison. L'ANPE reçoit ainsi les détenus libérables pour les aider à préciser leur demande d'emploi et leur proposer un diagnostic et des propositions d'actions-formation. Après leur sortie, elle leur offre un suivi personnalisé. Malheureusement aucun bilan des résultats concrets de ce dispositif n'a été dressé et l'ANPE n'est en mesure de fournir aucune indication car elle ne recense pas les détenus qu'elle reçoit comme « demandeurs d'emplois », dans la mesure où ils ne sont pas immédiatement disponibles.

D'autres démarches, plus novatrices, ont été développées notamment par les prestataires de la gestion mixte, en particulier GEPSA, avec la création du tutorat de projet professionnel mis en place à Longuenesse à partir de 1999. Le rôle du tuteur de projet professionnel (TPP) est de soutenir et d'aider les détenus à retrouver un emploi dès leur sortie de prison. Parallèlement à la mise en place d'un projet professionnel viable, le TPP est en charge de la prospection auprès des entreprises de la région et de l'animation d'un réseau de partenaires sur le secteur. Il assure un suivi pendant les premiers temps de liberté. Un premier bilan, concernant 34 personnes suivies du 1^{er} juillet au 31 décembre 2002 à la maison d'arrêt du Val d'Oise, fait apparaître un taux de réussite de 34 % (retour à l'emploi ou formation qualifiante à la sortie de prison) et un taux d'échec de 6 % (réincarcérations ou rupture du contrat de travail) tandis que 60 % des cas était en situation d'attente (projet en cours, transfert).

Le succès de cette initiative a conduit l'administration pénitentiaire à exiger de l'ensemble des prestataires privés qu'ils la développent dans la nouvelle génération de contrats. Par contre, dans les établissements à gestion publique, la démarche n'est pas aussi structurée. Elle peut exister, mais elle dépend de la disponibilité des personnels occupés, à titre principal, à d'autres fonctions. C'est donc de manière plus ponctuelle et moins continue que l'action est entreprise : ainsi, à Loos, c'est le responsable local de la formation qui fait office de TPP, grâce aux contacts dont il dispose auprès des entreprises de la région, notamment dans le secteur des BTP.

D - La nécessité de préciser les objectifs et les moyens du travail en prison

Depuis 1995, l'administration pénitentiaire s'était engagée dans une politique ambitieuse de développement du travail pénitentiaire à travers la définition d'un plan d'action pour la croissance du travail et de l'emploi (PACTE) qui a été généralisé à l'ensemble du territoire dès 1997. A la fin de l'année 1999, son bilan positif avait conduit au lancement de PACTE 2, pour couvrir la période 2000-2003, en réorientant les objectifs afin de passer du « quantitatif » au « qualitatif ». Mais, alors que ce plan est venu à échéance en 2004, il n'a fait l'objet d'aucune évaluation ni de relance officielle.

Cet essoufflement de la démarche traduit notamment la faiblesse des moyens mobilisés. En termes de ressources humaines, dans les établissements à gestion publique, l'animation de la fonction travail ne repose souvent que sur les équipes de direction. Certaines font preuve d'un grand dynamisme. Mais d'autres, faute de temps, de compétences ou d'intérêt, adoptent une attitude moins offensive. Il en résulte un approvisionnement en travail d'autant plus fragile et irrégulier que les établissements peuvent difficilement s'appuyer sur les « chargés de l'unité travail et emploi » (CUTE), recrutés au niveau régional, mais qui sont surtout mobilisés par le collationnement manuel de statistiques. Leur disponibilité pour conduire une politique d'animation et de contrôle au sein des établissements dépendant de leur direction régionale est réduite d'autant.

En termes budgétaires, les insuffisances sont difficiles à cerner faute d'une identification précise des enveloppes mobilisées. Seuls sont aisément quantifiables les budgets des unités travail emploi des directions régionales qui n'atteignaient en 2003 que 367 070 €. S'y ajoutent des actions financées au plan national ou au sein des établissements eux-mêmes, dont le montant n'est pas identifié. Cette lacune est révélatrice de la faible mobilisation que suscite l'organisation du travail en termes financiers : son poids est tel que l'administration ne juge pas nécessaire d'en réaliser le suivi.

Pourtant, en matière de travail, l'exemple de la gestion mixte montre que l'efficacité de l'action de l'administration pénitentiaire dépend des moyens dont elle dispose et de leur souplesse d'utilisation. L'accent porté sur la formation ou le tutorat permet de renforcer le contenu qualifiant du travail. Mais ces améliorations qualitatives du travail en tant qu'outil de réinsertion requièrent la mobilisation de moyens qui ne sont pas donnés, aujourd'hui, à l'ensemble des établissements.

De surcroît, ces améliorations qualitatives sont d'autant plus difficiles à atteindre que les objectifs quantitatifs que se fixe l'administration ne sont pas remplis. Cet échec tient à l'absence de rentabilité du travail carcéral, intrinsèquement liée aux caractéristiques de la population pénale et au cadre dans lequel il s'exerce. Tous les acteurs qui, sous une forme ou une autre, ont entrepris de l'organiser en ont fait l'expérience et se sont heurtés à des contraintes de coût et de rentabilité.

Le constat est manifeste pour le service général, qui constitue pour l'Etat une charge budgétaire élevée. Il l'est tout autant pour les concessions qui ne se maintiennent, pour la plupart, que si l'Etat contribue à les viabiliser financièrement en supportant directement certains coûts de production. On observe le même phénomène au sein de la RIEP dont l'équilibre financier a longtemps été préservé grâce à une prise en charge indirecte de ses coûts de personnel par l'Etat. Quant à la gestion mixte, son équilibre financier repose sur une prise en charge indirecte des coûts par l'Etat, à travers une rémunération globale du prestataire qui peut « gagner de l'argent » sur ses métiers traditionnels (restauration, maintenance...) et en « perdre » sur le travail.

Or l'absence de rentabilité du travail pénal n'a jamais été officiellement reconnue et on a toujours considéré que des solutions internes existaient pour gagner en productivité. L'administration pénitentiaire gagnerait à poser clairement la question. Si dans les établissements pénitentiaires il importe d'organiser le travail des détenus pour contribuer à leur garde et à leur réinsertion, ne convient-il pas de mobiliser des moyens en conséquence ? Le parallèle avec le financement du travail en milieu protégé ou les entreprises d'insertion montre que, pour des publics fragiles physiquement ou socialement, des moyens financiers ont été dégagés par l'Etat ou les organismes de sécurité sociale¹⁹. Or les publics pris en charge par l'administration pénitentiaire présentent des fragilités comparables sans qu'elle dispose des moyens financiers nécessaires pour les compenser vis-à-vis des entreprises off-reuses de travail.

19) Pour les entreprises d'insertion, l'article 5 du décret du 18 février 1999 prévoit que l'Etat verse chaque année une aide par poste de travail occupé. Son montant est fixé par arrêté.

RECOMMANDATIONS

En matière de travail carcéral, l'administration pénitentiaire devrait :

** fixer un cadre juridique adapté au travail des détenus, précisant leurs droits et obligations ainsi que les règles applicables en matière de rémunération ;*

** rationaliser les outils du suivi du travail pénal et les indicateurs qui lui sont associés en les recentrant autour du taux d'emploi, du taux de satisfaction des demandes des détenus, du temps effectif de travail et des rémunérations perçues ;*

** redéfinir les missions des CUTE pour les réorienter vers un soutien plus actif aux établissements, notamment en gestion publique ;*

** dresser le bilan des initiatives prises en gestion publique pour améliorer la quantité et la qualité du travail, en vue notamment de diffuser, là où elles n'existent pas, les méthodes utilisées en gestion mixte (articulation emploi-formation, tutorat...) ;*

** définir plus clairement les objectifs du travail pénal qui ne peut pas avoir la productivité d'un travail ordinaire, et évaluer les moyens nécessaires pour compenser l'écart, à l'instar des entreprises d'insertion*

III - Les conditions de vie en détention

A - La prise en charge sanitaire reste incomplète

1 - Une réorganisation d'ensemble qui n'est pas achevée

Jusqu'au milieu des années 1980, les soins prodigués aux détenus étaient dispensés par des médecins vacataires, avec le concours de personnels infirmiers. En mars 1986²⁰, les soins psychiatriques ont été transférés au service public hospitalier et des services médicaux psychologiques régionaux (SMPR), relevant des seules autorités sanitaires, ont été créés en détention²¹. En 1987, dans le cadre du programme 13 000, la fonction santé a été confiée à des opérateurs privés qui l'ont prise en charge jusqu'en 2001. Depuis lors, tous les établissements pénitentiaires relèvent du dispositif de droit commun créé par la loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale. Cette loi et son décret d'application ont transféré au service public hospitalier la prise en charge sanitaire des détenus, ce qui s'est traduit par la création, dans les établissements pénitentiaires, d'unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA). Ils ont également posé le principe d'une prise en charge des hospitalisations par le service public hospitalier et ont étendu le bénéfice de la protection sociale à tous les détenus²².

Unités délocalisées de leur hôpital de rattachement, les UCSA sont placées sous la responsabilité d'un praticien hospitalier et fonctionnent grâce à une équipe pluridisciplinaire composée de personnels de l'hôpital. Leur mise en place s'est accompagnée d'une augmentation sensible des moyens en personnels médicaux et para médicaux et en équipements : les moyens humains ont plus que doublé et le même effort a été consenti pour les moyens de fonctionnement. La création des UCSA a également permis une professionnalisation des soins par l'institution de procédures calquées sur celles de l'hôpital pour la distribution des médicaments, la désinfection des appareils ou la prescription d'examens complémentaires. Enfin, l'application de la réforme a favorisé l'introduction d'une véritable éthique des soins et a contribué à rétablir les droits du détenu à un « colloque singulier » avec son praticien.

20) Article 11 du décret du 14 mars 1986.

21) Ils sont 26 aujourd'hui. Les établissements qui n'en disposent pas sont rattachés au SMPR le plus proche.

22) Dès leur incarcération ils sont affiliés au régime général d'assurance maladie et maternité de la sécurité sociale. L'administration pénitentiaire paye sur ses crédits budgétaires les frais correspondants.

Aujourd'hui, le fonctionnement des UCSA ne pose de difficulté que sur deux plans. Le premier concerne leurs moyens et leurs locaux qui ont été définis alors que la réalité des besoins était mal connue. Ces derniers ont par ailleurs évolué de telle sorte que le niveau et la répartition de moyens peuvent ne plus être adaptés. Les insuffisances sont patentées en matière de soins dentaires ou infirmiers dans certains établissements (Clairvaux, par exemple). Pour remédier à ces difficultés, une structure type fixant la composition de l'équipe hospitalière et des schémas fonctionnels établissant les besoins en locaux ont été définis. Mais ils ne s'appliquent qu'aux établissements en cours de construction et n'ont, ailleurs, qu'une valeur indicative ; la surpopulation pénale vient, par ailleurs, compliquer leur mise en œuvre.

La seconde difficulté que rencontrent encore certaines UCSA tient à la qualité du dialogue entre les acteurs qui peut se traduire localement par une mauvaise circulation de l'information, voire par des conflits, mais qui révèle, de manière plus générale, une difficulté à répondre à l'urgence. Lorsque des détenus doivent être examinés par un médecin en dehors des horaires d'ouverture des UCSA, aucune procédure ne fixait, jusqu'à une circulaire de janvier 2005, la marche à suivre et les réponses varient selon les établissements. Certains sollicitent les médecins de garde libéraux qui interviennent alors en dehors de tout cadre juridique. D'autres demandent aux surveillants d'appeler le 15 ce qui leur fait jouer un rôle délicat d'intermédiaire entre le détenu et le médecin pour décrire les symptômes.

Alors que la délivrance de soins par les UCSA s'effectue dans des bonnes conditions, la situation est beaucoup plus délicate lorsqu'une sortie des établissements se révèle nécessaire. La difficulté tient d'abord à l'identification de la structure d'accueil des détenus. Saisies en 1995, l'IGAS et l'IGSJ ont proposé la création d'unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI). Mais cette proposition ne s'est concrétisée que cinq ans plus tard, lorsque l'arrêté du 24 août 2000 en a créé huit au sein des CHU de Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Rennes, Toulouse, Paris (AP-HP)²³ avec une ouverture prévue au plus tard au 31 décembre 2003. Ce délai n'a malheureusement pas été respecté : la première UHSI a été inaugurée le 16 février 2004 à Nancy et les suivantes devraient l'être en fonction des possibilités des CHU. Ces retards ont entraîné de sérieux problèmes pour les établissements pénitentiaires qui ont dû, au cas par cas, identifier des structures capables d'accueillir des détenus potentiellement dangereux.

23) L'Etablissement Public de Santé National de Fresnes est appelé à jouer le même rôle que les unités d'hospitalisation sécurisées, en complémentarité avec l' AP-HP (Pitié - Salpêtrière) du fait des limites de son plateau technique.

Les difficultés ont été d'autant plus grandes que l'organisation des escortes nécessaires au transport des détenus a soulevé la délicate question du partage des compétences entre la police, la gendarmerie et l'administration pénitentiaire. Faute de moyens suffisants d'un côté comme de l'autre, la réglementation en vigueur²⁴ n'a pas toujours été respectée et de longues négociations entre chefs d'établissement et autorités préfectorales ont dû être menées pour que les détenus puissent être transportés et gardés dans de bonnes conditions. Pour régler les difficultés, le Conseil de Sécurité Intérieure du 6 décembre 1999 a confirmé le principe d'un partage des compétences entre la police, la gendarmerie et l'administration pénitentiaire, mais sa décision n'a pas été appliquée en raison notamment de divergences d'interprétation sur le sens à donner au mot « escorte ». Un groupe de travail interministériel a suggéré de procéder à une expérimentation, sans parvenir pour autant à en définir les modalités : l'administration pénitentiaire souhaitait que la compétence soit transférée à ses surveillants, tandis que les forces de l'ordre privilégiaient le recours à des contractuels de droit public. Une réunion d'arbitrage en juillet 2004 s'est soldée par un constat d'échec ; ainsi, après plus de quatre ans de réflexion, la situation n'a pas évolué.

2 - Une prise en charge qui doit être améliorée

Les différentes évaluations de la réforme de 1994²⁵ s'accordent à reconnaître que son bilan est positif et que d'importants progrès ont été réalisés dans la prise en charge sanitaire des personnes incarcérées. Toutefois des lacunes continuent d'exister pour certaines pathologies.

Les plus graves concernent la prise en charge des détenus atteints de troubles psychiatriques. Le système de soins en milieu carcéral, structuré autour des services médicaux psychologiques régionaux (SMPR), n'est plus en mesure de répondre à une demande croissante. Les résultats intermédiaires des enquêtes qui viennent d'être lancées par les ministères de la justice et de la santé démontrent que 35 % des détenus auraient des antécédents psychiatriques, alors que la proportion identifiée en 1997 par l'étude sur « la santé des entrants en prison » était de 8,8 % et de 20,7 % selon « l'étude de la santé mentale de la population pénitentiaire connue des SMPR » en juin 2001. En outre, 56 % des détenus présenteraient un risque suicidaire alors qu'en juin 2001, selon l'étude précitée, 6,4 % des arrivants avaient des idées de suicide. Enfin, 25 % des détenus présenteraient des troubles psychotiques et 20 % des

24) Application de l'article D394 du CPP, de la circulaire AP 47 du 5 août 1949 et de la circulaire interministérielle du 8 avril 1963 2ème partie.

25) Rapports du professeur Pradier de 1999 et de l'IGAS-IGSJ de juin 2001

entrants en seraient atteints. Dans le cas précis des maisons centrales, cette proportion passerait à 55 % des condamnés.

Bien que provisoires, ces chiffres attestent de la gravité de la situation, ce qui pose problème à la fois pour les détenus, qui ne reçoivent pas les soins qui leur sont nécessaires, et pour l'administration, qui doit les prendre en charge sans pouvoir les soigner correctement. Pour y faire face, la loi d'orientation et de programmation pour la justice a institué des « unités hospitalières sécurisées psychiatriques ». Mais les 10 structures de 25 lits en cours de création risquent d'être insuffisantes face aux besoins qu'un groupe de travail interministériel avait estimés, fin juillet 2003, à une fourchette de 695 à 830 lits.

Des lacunes existent aussi dans la prise en charge des handicapés, notamment pour ceux qui souffrent de pathologies liées au vieillissement. Une étude de l'administration pénitentiaire a montré qu'en 2001 plus de 1 500 personnes âgées de plus de 60 ans étaient incarcérées dans l'ensemble des établissements pénitentiaires et que 135 personnes nécessitaient l'aide d'un tiers. Pour faire face à leurs besoins, des aménagements ont été prévus pour la construction des nouveaux établissements, mais cela ne résout pas le problème des établissements existants qui sont réduits à trouver des solutions au cas par cas. A Muret, une cellule adaptée a été aménagée et des détenus placés au service général ou volontaires sont sollicités pour aider les personnes dépendantes.

Enfin, par delà la prise en charge de certaines pathologies, la principale lacune dans la mise en œuvre de la réforme de 1994 tient à l'insuffisance des actions d'éducation à la santé. Censées les définir en liaison avec l'établissement pénitentiaire où elles sont implantées, les UCSA tardent à les mettre en place : faute de temps et de moyens disponibles, la plupart d'entre elles privilégient les soins. Bien qu'aucune évaluation n'ait été effectuée sur le plan national, l'administration pénitentiaire a conscience de cette insuffisance. Ses synthèses régionales soulignent pour la plupart que les initiatives restent trop souvent ponctuelles (1,5 M€ en 2004 sur les crédits de l'administration pénitentiaire), sans s'inscrire dans la durée.

B - L'hygiène est préoccupante

1 - Une prise de conscience collective de la gravité de la situation

La réforme de 1994 relative à la prise en charge sanitaire des détenus a favorisé une prise de conscience concernant le manque d'hygiène en détention. Elle a contribué à la création d'un groupe de réflexion chargé de dresser un état des lieux et de définir des propositions d'action, dont les travaux se sont achevés au moment même où la parution d'un ouvrage consacré à la maison d'arrêt de la Santé²⁶ dénonçait les défaillances en la matière. Les rapports des commissions d'enquête parlementaires ont confirmé la gravité de la situation. Le Sénat a notamment jugé que les conditions d'hygiène étaient dégradantes et loin de répondre aux exigences du code de procédure pénale, en particulier dans les maisons d'arrêt, en raison de la tendance de ces dernières à la surpopulation.

A la suite de cette prise de conscience, des moyens budgétaires significatifs ont été alloués à l'administration. En cinq ans, ils ont atteint près de 10 M€

Crédits ouverts en lois de finances pour l'amélioration de l'hygiène

En euros

	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Cloisonnement des sanitaires		3 811 225		1 524 490	500 000	5 835 715
Hygiène, propreté et entretien courant des cellules	1 341 551		1 981 837			3 323 388
Mise en œuvre des recommandations des CHS		304 898				304 898
Mise en œuvre de HACCP		228 674				228 674
TOTAL	1 341 551	4 344 797	1 981 837	1 524 490	500 000	9 692 675

Source : Administration pénitentiaire

26) op.cité Page 10

L'administration pénitentiaire a fixé²⁷ des priorités d'action à ses services dans le domaine de l'hygiène individuelle (distribution de produits de première nécessité et de produits d'entretien, généralisation de trois douches par semaine..) ou collective (changement des draps, propreté des abords...) et en matière de cloisonnement des sanitaires. Les objectifs ont été assignés établissement par établissement et ont fait l'objet d'un suivi en conférences régionales budgétaires.

Les services se sont très fortement mobilisés et, dans toutes les directions régionales, ils ont pris de nombreuses initiatives pour que l'hygiène progresse réellement en détention. A Paris, une cellule de contrôle de l'hygiène a été créée. A Lille et Strasbourg, l'accent a été mis sur le lavage des effets personnels par l'installation de lave-linge en détention ou un renforcement de la formation des personnels buandiers. Certains établissements ont fourni un effort financier supplémentaire pour amplifier la politique décidée au plan national, comme par exemple, la maison d'arrêt de Loos, pourtant soumise à de fortes contraintes en raison de sa surpopulation chronique et de sa vétusté.

2 - Des progrès indéniables mais fragiles

Cette mobilisation a permis une réelle amélioration de la situation dans la plupart des établissements. Mais ces progrès indéniables restent fragiles à plusieurs titres.

D'abord, parce que la dynamique créée au sein de l'administration pénitentiaire repose très largement sur la mobilisation de crédits budgétaires importants. Or la priorité est désormais donnée aux équipements de sécurité et les progrès constatés en matière d'hygiène risquent de pâtir à plus ou moins longue échéance de cette réorientation.

Ensuite, parce que si la politique menée par l'administration pénitentiaire a permis une amélioration sensible de la situation dans la plupart des établissements, dans ceux où les conditions de vie étaient particulièrement dégradées, elle n'a constitué qu'une légère atténuation sans s'attaquer au véritable cœur du problème. C'est le cas notamment au sein des maisons d'arrêt de Loos les Lille et Paris la Santé ou aux Prisons de Lyon. Au moment de leur construction, au dix-neuvième siècle, ces établissements étaient révolutionnaires sur le plan de leur conception architecturale. Mais ils ont vieilli à un rythme d'autant plus rapide qu'ils ont toujours été très peuplés et que leur entretien n'a pas été suffisant.

27) Note DAP/PMJ 2/DDG du 14 décembre 1999.

Enfin, les efforts déployés pour améliorer l'hygiène sont menacés par l'augmentation du nombre de détenus, en particulier en maison d'arrêt. La surpopulation fait que plusieurs détenus se partagent, dans des conditions nécessairement précaires, des locaux prévus, conçus et aménagés pour un nombre sensiblement plus faible d'occupants : l'administration est en effet contrainte d'augmenter la capacité d'accueil de chaque cellule en installant des lits superposés et, lorsque cela est insuffisant, des matelas directement posés sur le sol. Cette contrainte affecte nécessairement les conditions d'hygiène puisque les installations et le matériel utilisés de manière continue se dégradent plus rapidement et deviennent quantitativement insuffisants. En outre, la promiscuité peut conduire à des comportements néfastes pour l'environnement collectif. Ainsi, certains détenus jettent par la fenêtre leurs détritrus, alors que des sacs poubelle leur sont distribués. Cette forme de protestation affecte la plupart des grandes maisons d'arrêt, quels que soient leur mode de gestion ou leur date de construction, comme en témoignent les exemples de Loos lès Lille, Villenaux la Grande ou Longuenesse dont les abords et les cours intérieures s'apparentent à bien des égards à des décharges publiques.

Les enquêtes sur l'hygiène dans les prisons

L'évaluation effectuée en 2001 (situation en 2000) montre que les agents considéraient, dans la moitié des cas (48 à 68 %), que la situation de leur établissement pouvait être tenue pour satisfaisante. A l'autre extrême, un cinquième des établissements se considérait comme dégradé ou très dégradé. L'enquête révélait que la distribution des produits d'hygiène individuelle n'était assurée que dans 78 % des cas. Sur les 22 % restant, la majorité distribuait seulement de l'eau de javel, pas de savon et rarement (17 %) du papier toilette. Ces produits de première nécessité continuaient donc d'être à la charge des détenus. Pour les produits d'entretien, 82 % des établissements procédaient à des distributions gratuites. Un établissement sur cinq continuait de ne pas distribuer le kit jugé indispensable par l'administration pénitentiaire.

L'enquête soulignait également qu'un tiers seulement des établissements proposait un lavage des effets personnels, la proportion étant beaucoup plus grande au sein des établissements pour peine (64 %) que dans les maisons d'arrêt (25 %). Elle relevait que l'accès aux douches s'était amélioré et que le minimum de trois douches par semaine était respecté dans la majorité des établissements. Elle signalait la présence d'animaux nuisibles dans 24 % des cellules. Enfin, elle indiquait que seulement 60 % des maisons d'arrêt disposaient de cellules dotées d'une fenêtre pouvant s'ouvrir. Tous établissements confondus, seulement 53 % des cellules disposaient de toilettes cloisonnées.

Bien que partielles, les réponses au questionnaire sur la situation en 2003 permettent d'actualiser ce constat. En matière d'hygiène individuelle, les objectifs de 1999 n'ont pas été intégralement atteints. Seules sont respectées les règles concernant l'accès à trois douches par semaine (100 % des établissements), le nettoyage des douches journalier (96 %), la distribution d'une trousse aux arrivants (100 %), la distribution de produits d'hygiène de première nécessité (98 %) et celle de produits d'entretien (98 %). Par contre l'aération des douches restait insuffisante dans un tiers des maisons d'arrêt et des machines à laver n'avaient été installées que dans moins d'un établissement sur deux.

En termes de fonctionnement collectif (formation, restauration, élimination des déchets), les principaux progrès résultaient de la distribution gratuite de sacs poubelle (67 % des établissements en 2004 contre 40 % en 2002) et s'agissant du patrimoine et des équipements, l'évaluation de la cellule est jugée « satisfaisante » dans 30 % des cas (en maisons d'arrêt comme en établissements pour peine), « moyenne » dans 55 % des cas en maisons d'arrêt et 60 % des cas en établissements pour peine et enfin « dégradée » dans 15 % des cas en maisons d'arrêt et 10 % en établissements pour peine.

L'enquête sur la situation de l'hygiène en 2003 permet de mesurer l'ampleur des difficultés puisqu'il est systématiquement demandé aux établissements de décrire une « cellule type représentative de l'ensemble ». Or cette cellule type, qui est représentative en moyenne de 77 % de l'ensemble des cellules, est rarement occupée par une personne seule. D'après l'enquête, le nombre moyen de personnes par cellule « type » est de trois²⁸ et la fréquence la plus rencontrée est de deux personnes.

Taux d'occupation de la « cellule type »

	2003	2004
1 personne par cellule	19 %	5 %
2 personnes par cellule	42 %	55 %
3 personnes par cellule	20 %	23 %
4 personnes et plus par cellule	19 %	17 %

Source : Administration pénitentiaire

28) Résultat d'une enquête sur les « cellules types », le nombre moyen de personnes ainsi identifié ne correspond pas au taux de densité calculé par l'administration pénitentiaire et qui se définit comme le rapport entre le nombre de détenus à l'instant t et la capacité opérationnelle globale (nombre de places disponibles).

En moyenne, chaque détenu dispose de 4,8 m² et, dans 20 % des cas, cette surface est égale ou inférieure à 3 m². Il va de soi que, dans un espace aussi confiné, le maintien d'une bonne hygiène est une gageure et un défi quotidien.

C - L'alimentation présente toujours des insuffisances

1 - Une très grande diversité des situations

La situation des établissements pénitentiaires en matière de restauration est des plus diverses. Le Sénat en avait dressé le constat dans le rapport rédigé par la commission d'enquête constituée en 2000²⁹. Depuis lors, la situation a peu évolué, en raison notamment de l'absence de norme ou de politique fixant des règles communes en matière d'alimentation.

Le code de procédure pénale prévoit simplement que les personnes incarcérées doivent se voir offrir trois menus et qu'elles doivent recevoir « une alimentation variée, bien préparée et présentée, répondant tant en ce qui concerne la qualité et la quantité aux règles de la diététique et de l'hygiène compte tenu de leur âge, de leur état de santé, de la nature de leur travail et, dans toute la mesure du possible, de leurs convictions philosophiques ou religieuses ». En outre, l'administration pénitentiaire doit respecter les prescriptions de l'arrêté du 29 septembre 1997 fixant les conditions d'hygiène applicables dans les établissements de restauration collective à caractère social. Il impose des règles strictes aux personnels de cuisine ainsi que des procédures d'auto-contrôle. Mais ces règles générales n'ont pas été autrement précisées.

L'exercice a pourtant été partiellement tenté et réussi lors de la signature des marchés de gestion mixte puisque l'administration pénitentiaire a dû définir exactement ce qu'elle demandait à ses prestataires. Pour les deux générations successives de contrats, des plans alimentaires retraçant ses exigences minimales en quantité, qualité et diversité de biens offerts ont été élaborés. Mais ils n'ont jamais été généralisés aux établissements à gestion publique auxquels ils n'ont été communiqués qu'à titre d'information.

29) Prisons, une humiliation pour la République, p. 124.

Certains établissements à gestion publique se sont eux mêmes efforcés de définir précisément des plans alimentaires. Cela a été le cas par exemple à Lille, lorsque la direction régionale a entrepris de rationaliser sa politique d'achats en passant un marché régional pour le compte des établissements. A titre préalable, et pour définir ses besoins, elle a procédé à la détermination des plans alimentaires des différentes populations (hommes, femmes, mineurs) en recourant aux services d'une diététicienne. La même démarche a été suivie lorsque cette même direction régionale a décidé de lancer un marché pour installer une cuisine centrale à la maison d'arrêt de Rouen, en lien avec une cuisine relais au centre de détention de Val de Reuil. Mais, dans d'autres directions régionales ou dans d'autres établissements, aucune normalisation de cette nature n'a été effectuée.

La situation est d'autant plus diversifiée que deux autres facteurs accentuent les écarts entre les établissements. Certains d'entre eux disposent de personnels compétents, professionnels de la restauration collective, qui réalisent les repas avec des détenus classés au service général et formés à cette fin. C'est le cas de manière systématique en gestion mixte puisque la fonction « restauration » est déléguée aux prestataires privés (EUREST et SODEXHO). Mais en gestion publique, la situation est plus aléatoire. Certains établissements ne disposent pas du personnel technique compétent. Le professionnalisme de la prise en charge de la fonction « restauration » dépend de la présence de surveillants ou de détenus formés à ces métiers et la qualité des repas est alors irrégulière, fluctuant au rythme des mutations, des transferts ou des libérations. Lors du contrôle de la Cour, la maison d'arrêt de Cahors venait ainsi de perdre son cuisinier, condamné qui venait d'achever sa peine et qui avait été remplacé par un détenu ignorant tout de la restauration collective.

Le second facteur qui accentue les différences entre les établissements est lié à la diversité de leur configuration et de leur entretien : les plus récents ont été conçus pour être en conformité avec les règles strictes qui s'appliquent en matière de restauration collective, mais les plus anciens ne répondent généralement pas à ces exigences.

Dans le cas de la maison d'arrêt de Loos les Lille, de la Santé ou aux prisons de Lyon, le vieillissement des installations est tel que la préparation des repas ne peut s'effectuer dans de bonnes conditions. A la Santé, l'état dégradé du bâti, l'usure du matériel et la prolifération des animaux nuisibles ont conduit le chef d'établissement et son cuisinier à décider de multiplier les repas froids. A Loos, une solution n'a pu être trouvée qu'à la faveur de la construction de la nouvelle maison d'arrêt, confiée à la gestion mixte et qui devrait, à terme, assurer la livraison des

repas pour les deux établissements. Mais cette solution exige des délais et ne peut pas être mise en œuvre dans tous les établissements où la situation est parfois alarmante au regard des obligations fixées par l'arrêté de 1997.

Faute de mieux, l'administration pénitentiaire a incité ses services à mettre en place des politiques fondées sur le développement des auto-contrôles. Des formations dites « HACCP » (hasard analysis critical Control Point, soit analyse des dangers, maîtrise des points critiques) ont ainsi été généralisées au bénéfice des personnels et des détenus concernés. En outre, des conventions ont été passées avec des laboratoires indépendants (Institut Pasteur à Lille par exemple) pour qu'ils procèdent régulièrement à des vérifications par prélèvements. Mais ces démarches, au demeurant indispensables, ne peuvent que limiter les risques et non les supprimer.

2 - Des résultats difficiles à mesurer

Il n'existe aucune donnée de synthèse permettant de dresser un bilan de la situation des prisons en matière d'alimentation. Deux séries d'informations montrent toutefois que la situation n'est pas satisfaisante.

La première résulte de l'analyse des taux alimentaires, c'est-à-dire du montant dépensé par jour de détention pour des achats de nourriture. Au cours de la période 1998-2003, ils ont progressé de 9,35 %, soit à un rythme sensiblement plus faible que l'indice des prix à la consommation des produits alimentaires calculé par l'INSEE, qui a augmenté de 14,5 % sur la même période³⁰. Le décrochage existe également avec le prix des produits de gros alimentaires³¹, puisque les calculs de l'INSEE montrent qu'il est passé d'une base 100 en 2000 à un niveau de 109,6 fin décembre 2003. Sur la même période, le taux alimentaire de l'administration pénitentiaire ne progressait que de 7,04 %. Ces comparaisons illustrent le fait que, depuis 1998, le montant dépensé par l'administration pénitentiaire pour l'alimentation des détenus a diminué en euros constants.

Evolution des coûts (dépense en €/jour de détention)

Moyenne nationale	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Var. 2003/1998	Var. 2003/2000
Alimentation	2,78	2,76	2,84	2,99	3,05	3,04	9,35 %	7,04 %

Source : Administration pénitentiaire.

30) Données extraites du Bulletin mensuel de la statistique, n°1-2005, p.83

31) Données extraites du Bulletin mensuel de la statistique, n°1-2005, p.18

Les conséquences de cette situation peuvent être illustrées par une comparaison entre le montant des sommes allouées aux achats alimentaires par la pénitentiaire et celui qui y est consacré par l'armée. En 1972, la décision avait été prise de « caler » la prime d'entretien des détenus sur le montant de la prime d'alimentation des militaires, de telle sorte qu'elle en représente 85 %³². Même si aujourd'hui cette règle ne s'impose plus³³, force est de constater que la parité n'est plus assurée. C'est ce que montre le rapprochement entre la dépense pénitentiaire et la prime alimentation terre (PAT) qui constituait le montant prévisionnel du budget que l'armée entendait consacrer par jour et par appelé à l'achat de denrées alimentaires.

La Cour a complété cette approche par une comparaison avec les montants effectivement dépensés par l'armée, en prenant l'exemple de la direction régionale du commissariat de la région Ile de France de l'armée de terre. Cet exercice démontre l'ampleur du décrochage quant aux montants dépensés par les deux administrations pour l'achat de denrées. Même si l'on retient la règle fixée en 1972 et que l'on rapporte les dépenses effectives par jour et par détenu à 85 % de la dépense effective par homme et par jour dans l'armée de terre, on constate que les sommes consacrées par l'administration pénitentiaire sont inférieures de plus de 70 %.

Comparaison des montants alloués à l'achat de denrées alimentaires

En euros

	1999	2000	2001
PAT	3,65	3,65	3,65
85 % PAT	3,10	3,10	3,10
Dépense de l'armée (Ile de France)	5,67	6,22	6,05
85 % Dépense de l'armée	4,82	5,29	5,14
Dépense AP	2,76	2,84	2,99
Ecart 85 % PAT/AP	12,32 %	9,15 %	3,68 %
Ecart 85 % dépense de l'armée/AP	74,64 %	86,27 %	71,91 %

Source : Cour des comptes.

32) Ecart lié notamment à la prise en considération des prix des boissons.

33) Le principe de ce rapprochement s'est effacé compte tenu notamment de la mise en place de la globalisation des crédits de fonctionnement des établissements pénitentiaires.

D'autres informations confirment que la situation en matière d'alimentation ne s'est pas améliorée. Elles proviennent de l'enquête effectuée en 2001 sur la situation en matière d'hygiène dans les prisons. Pour la fonction restauration, un seuil minimum avait été défini, qui intégrait quatre critères : le respect des normes HACCP, l'existence d'un plan alimentaire, la présence d'un monte charge et l'exigence de repas chauds servis dans toutes les cellules. Le rapport établi en 2001 sur la situation en 2000 constatait que seul un quart des établissements atteignait ce seuil (28 %) et qu'il était mieux respecté dans les établissements pour peine (36 %) qu'en maison d'arrêt (26 %). Le dernier repas était servi froid dans 14 % des cas et le responsable de cuisine n'était qualifié que dans 54 % des cas. L'enquête révélait également qu'un petit déjeuner « a minima »³⁴ n'était pas proposé dans un tiers des établissements.

L'actualisation partielle effectuée par l'administration pénitentiaire en janvier 2004 sur la situation de 2003 montre que près d'un tiers des établissements continuait de ne pas atteindre le seuil minimum requis pour la restauration et l'élimination des déchets. La distribution d'un petit déjeuner diversifié tendait d'ailleurs à diminuer, surtout en maison d'arrêt. La situation tend donc à se dégrader, ce qui résulte sans doute de la croissance de la population incarcérée.

34) La définition retenue par l'enquête comprenait : une boisson chaude, du pain et du beurre.

RECOMMANDATIONS

S'agissant des conditions de vie en détention, il serait indispensable :

** de procéder à l'évaluation de l'adéquation des moyens à disposition des UCSA aux besoins, en vue de les redéfinir ;*

** d'établir des règles claires pour le partage des tâches entre forces de l'ordre et administration pénitentiaire en matière d'escortes des détenus, sur la base des préconisations du groupe de travail constitué à cette fin ;*

** de dresser le bilan des actions d'éducation à la santé menées dans les établissements pour définir de nouvelles priorités en la matière ;*

** de poursuivre la démarche de diagnostic régulier (tous les deux ans) sur la situation de l'hygiène en détention pour identifier d'éventuelles dérives, et compléter cette évaluation, dans les établissements jugés sensibles en raison de leur vétusté, par la définition de mesures d'urgence ;*

** de définir, pour les établissements à gestion publique, les exigences minimales de l'administration pénitentiaire en termes d'alimentation à travers un plan alimentaire de référence applicable à l'ensemble des établissements, quel que soit leur mode de gestion ;*

** d'organiser la collecte d'informations permettant de dresser, à échéance régulière, le bilan de la situation en matière d'alimentation en termes quantitatifs et qualitatifs.*

IV - Deux dispositifs pour améliorer « l'ordinaire »

A - La « cantine »

1 - La diversité des pratiques et l'imprécision des procédures

Tradition de la vie carcérale³⁵, la cantine permet aux détenus d'acheter, sur leur pécule, divers produits pour améliorer leur « ordinaire ». Le code de procédure pénale n'en prévoit que deux sortes³⁶ mais la réalité est plus complexe. En effet, la pratique et la tradition ont conduit à la création de cantines plus différenciées, correspondant à des types de produits variés : on en compte, par exemple, 10 à la maison d'arrêt de Loos, 12 au centre pénitentiaire de Lannemezan et 18 à la maison d'arrêt de Fleury Mérogis où une cantine « canicule » a été mise en place pendant l'été 2003. A ces cantines « classiques », s'ajoutent des achats ponctuels, souvent qualifiés d'achats extérieurs ou exceptionnels (vêtements de marque ou de sport, produits HI-FI, livres, pressing, envoi de fleurs...).

Aucune réglementation d'ensemble n'organise le fonctionnement des cantines. Les quelques notes³⁷ rédigées par l'administration, anciennes et mal connues des services, fixent des règles peu précises qui ont été complétées par les règlements intérieurs de chaque établissement : d'où une grande diversité des pratiques, que l'administration centrale déplorait d'ailleurs dans la seule étude qu'elle ait réalisée sur les cantines, en 1998³⁸. Mais aucune mesure n'a été prise pour les harmoniser.

Il en résulte une grande incertitude quant aux règles et procédures applicables, qui concerne d'abord le maniement des fonds. Les achats en cantine sont effectués à partir des sommes figurant sur la part disponible du compte nominatif du détenu, dont la gestion est confiée au comptable de l'établissement pénitentiaire, qui a la qualité de comptable public. Ces

35) Les premiers décrets y faisant référence dont la Cour a trouvé la trace datent de 19 janvier et 29 juin 1923.

36) Une cantine alimentaire et une cantine accidentelle qui comprend le tabac, les produits d'hygiène, les vêtements et les journaux.

37) En 1951 sur le taux à appliquer pour les frais d'exploitation, en 1978 sur le régime applicable aux trois grands établissements parisiens, en 1982 sur les marges commerciales ou en 1996 pour interdire ou réglementer la vente de certains produits (thermoplongeur ou matériel vidéo par exemple).

38) Etude sur le fonctionnement des cantines et des achats extérieurs conduite en 1998 et complétée en 2001 par une enquête sur la cantine tabac.

sommes doivent donc être considérées comme des deniers privés réglementés et gérées selon les mêmes règles que les deniers publics.

Les conséquences de cette situation, implicitement admise par l'administration pénitentiaire, ont été tirées pour les établissements en gestion mixte. L'administration a refusé tout accès direct des gestionnaires privés au pécule des détenus. Ils n'ont accès qu'à un compte « cantine », approvisionné à la demande de ces derniers. Certains gestionnaires privés ont perfectionné le système en éditant des « tickets », sortes de relevés de compte, qui permettent aux détenus de se réapproprier les mécanismes de gestion de leur argent à travers l'équivalent d'un compte bancaire.

En gestion publique, l'assimilation entre deniers publics et fonds des détenus devrait conduire à appliquer les mêmes procédures de gestion, en particulier pour les approvisionnements, qui devraient être soumis aux règles de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics. L'administration avait d'ailleurs rappelé ces règles dans des notes adressées en 1979³⁹ et 1995⁴⁰ à ses services, sans pour autant s'inquiéter de la manière dont ses directives étaient appliquées. Il en résulte des situations totalement hétérogènes.

Certains établissements (Clairvaux ou ceux de la direction régionale de Paris) ont passé des marchés. Mais ailleurs, les achats sont effectués auprès des fournisseurs locaux avec, au mieux, une mise en concurrence informelle. Pour ce qui est des achats réalisés pour les « cantines exceptionnelles », certains établissements ont recours à des spécialistes de la vente par correspondance. Le plus souvent toutefois (Cahors, Fleury Mérogis, Melun par exemple), même si les achats représentent des volumes importants, les surveillants s'approvisionnent dans les commerces du voisinage. Alors qu'elle avait souligné la nécessité d'une clarification en 1998, l'administration pénitentiaire n'y a jamais procédé.

Elle n'a pas non plus éclairci les règles applicables à la détermination des prix de vente des produits. En gestion mixte, le cahier des charges de la première génération de contrats prévoyait que ceux-ci devaient être vendus au prix coûtant, ce qui, dans la plupart des zones, intégrait les coûts du personnel de telle sorte qu'à la maison d'arrêt

39) Note H.3. 13 du 14 février 1979 : « bien que les opérations relatives à la cantine des détenus soient décrites dans un compte particulier, ... les règles de passation des marchés de l'Etat imposent une mise en concurrence ».

40) Note du 8 décembre 1995 : « ...les achats effectués pour la cantine sont soumis à la réglementation applicable en matière de dépense publique, notamment en ce qui concerne les marchés publics... ».

d'Osny, par exemple, ils représentaient de 20 à 30 % des prix. Lors du renouvellement des contrats, il a été décidé que les prix de vente n'intégreraient ni les frais de siège ni les charges de personnel, qui sont désormais pris en compte au titre de la rémunération globale du marché. En gestion publique, la doctrine et les règles de tarification sont plus floues. Comptablement, la cantine est isolée dans un sous-compte de la comptabilité des établissements pénitentiaires. En charges sont imputées les dépenses d'achats de biens et les divers frais de gestion. En produits sont encaissées les sommes prélevées sur les comptes nominatifs des détenus. Le solde constitue le « bénéfice ». Mais le contour exact de ces trois composantes est imprécis.

Pour ce qui est des dépenses, les établissements imputent généralement le coût d'achat des bons de cantines ainsi que les pertes sur stocks (produits endommagés ou périmés...). Certains y ajoutent le matériel nécessaire aux livraisons (chariots de distribution, parfois chauffants), voire des congélateurs ou des photocopieurs.

Pour ce qui est des produits, l'administration pénitentiaire a, jusqu'en 1951, appliqué un taux de marge de 20 %, puis elle a demandé aux établissements de faire en sorte que les prix ne dépassent pas ceux « de détail pratiqués dans la localité », sauf pour les produits de première nécessité (marge de 5 %). Aujourd'hui, la méthode retenue est le plus souvent empirique : certains établissements arrondissent le prix sur facture ; d'autres appliquent une marge homogène définie par un pourcentage du prix de vente (5 % à Loos, 10 % à Clairvaux et Fleury Mérogis, sauf pour le tabac vendu à prix coûtant, mais pour lequel une remise de 6 % est rétrocédée par le distributeur).

Quant au solde du compte cantine, il n'est que le reflet d'une politique tarifaire et d'une pratique d'imputation des charges indépendantes l'une de l'autre. Son caractère aléatoire est d'autant plus regrettable que, chaque année, il est reversé au Trésor public, sans que le bien fondé de ce reversement soit clairement établi. En effet, les coûts supportés par l'Etat au titre de la gestion de la cantine sont d'ores et déjà pris en considération en « dépenses » du compte (malus lié aux pertes sur stocks notamment). Or rien n'autorise l'administration pénitentiaire à réaliser un bénéfice commercial sur ses activités de cantine⁴¹ ni à prélever une forme de taxe sur la consommation des détenus. La régularité des prélèvements effectués à hauteur du solde annuel est donc très contestable.

41) Le code de procédure pénale autorise l'imputation des frais de gestion mais pas la réalisation d'un bénéfice.

2 - La difficulté de dresser un bilan précis

L'administration pénitentiaire n'a mis en place aucun dispositif permettant la remontée des informations nécessaires au suivi des cantines. Elle ne dispose en la matière que des données issues de la comptabilité des établissements en gestion publique. Si certains d'entre eux omettent de transmettre leur comptabilité⁴², l'administration centrale ne la leur réclame pas. En outre, les données qu'elle exploite ne correspondent pas nécessairement à celles produites par les prestataires de la gestion mixte, selon des logiques parfois distinctes.

A cette réserve près, l'analyse des ratios de chiffres d'affaires par jour de détention (JDD) reflète une relative stabilité des volumes cantinés entre 2001 et 2003. Par contre, ils varient significativement selon la taille des établissements. En 2003, au sein des plus petits établissements, non autonomes, le chiffre d'affaires de cantine par jour de détention ne représentait que 43 % de celui des établissements de 200 à 500 places.

Chiffre d'affaires de cantine par JDD selon la taille et le mode de gestion des établissements

En euros

	2001	2002	2003
Gestion publique			
Non autonomes	2,02	1,62	1,59
100-200	2,56	2,76	2,76
200-500	3,35	3,10	3,66
500-1000	3,23	3,80	3,12
plus de 1000	3,42	3,34	3,53
Gestion mixte			
200-500		3,51	3,94
500-1000		3,69	3,93

Source : Administration pénitentiaire

Le volume du chiffre d'affaires de la cantine dépend surtout de la nature des établissements. En gestion publique, en 2003, les montants cantinés par jour en centres de détention étaient supérieurs de 69 % à ceux cantinés en maisons d'arrêt, ce qui reflète l'écart des niveaux de vie et des salaires en prison ainsi que la rareté relative du travail en maison d'arrêt.

42) L'échantillon est ainsi passé de 41 établissements et 9 directions régionales en 2001 à 29 établissements et 5 directions régionales en 2002 et à 42 établissements et 9 directions régionales en 2003.

**Chiffre d'affaires de cantine par JDD selon le type
et le mode de gestion des établissements**

En euros

	2001	2002	2003
Gestion publique			
Maisons d'arrêt	3,08	3,11	3,18
Centres de détention	4,48	3,69	5,39
Maisons centrales	3,70	4,75	4,69
Centres pénitentiaires	2,91	3,09	2,93
Non autonomes	2,02	1,62	1,59
Gestion mixte			
Maisons d'arrêt		3,72	3,96
Centres de détention		3,73	3,98
Centres pénitentiaires		3,31	3,75

Source : Administration pénitentiaire

Pour mieux cerner la réalité des cantines, la Cour a sollicité un échantillon d'établissements en leur demandant de lui fournir des précisions⁴³ pour les années 1999 à 2003. La seule conclusion qui peut en être tirée concerne le nombre de détenus qui « cantinent » : aujourd'hui dans les établissements pour peine, il s'agit la quasi intégralité de la population carcérale.

Il est tout aussi difficile de dresser un bilan des prix pratiqués. En 1991, pour être en mesure d'effectuer le suivi de la délégation de la cantine aux gestionnaires privés, l'administration pénitentiaire s'est dotée d'un outil, « le panier du détenu ». Sorte de « panier de la ménagère » de la détention, il constitue l'agrégation du prix de vingt produits jugés de grande nécessité ou beaucoup vendus⁴⁴. Une pondération du prix de ces produits, identique pour tous les établissements, permet de les comparer les uns aux autres.

L'évolution du panier varie en fonction de la taille des établissements. Très proches dans les établissements de moins de 200 places, les prix diminuent sensiblement dès que l'on dépasse ce chiffre.

43) Nombre moyen de détenus dans l'établissement par jour ; nombre moyen de détenus cantinant ; chiffre d'affaires TTC dans l'année ; chiffre d'affaires décomposé par type de cantine (exceptionnelle, tabac, presse, alimentaire...) ; nombre d'articles répertoriés et somme dépensée par détenu cantinant par mois.

44) Chicorée- café soluble, bière sans alcool, eau minérale, lait, sucre, yaourt, Coca Pepsi, papier hygiénique, œuf, lessive, thon, enveloppes, beurre, harissa, thermoplongeur, huile, Orangina, shampoing, savon.

C'est ainsi que le niveau de l'indice dans les établissements de plus de 500 places représente moins de 80 % de celui atteint dans les établissements de moins de 100 places. L'écart, qui tend à se creuser, existe également en fonction du type d'établissement. Il est particulièrement important entre les maisons d'arrêt et les centres de détention : en 2003, le prix du panier dans les premières était supérieur de 14 % à celui pratiqué dans les seconds.

Evolution du prix du panier du détenu

En euros

	Oct-98	oct-01	oct-03	Var. oct 03/98
Prix moyen	20,52	19,96	20,34	-0,88 %
Prix moyen gestion pub.	20,71	20,25	21,30	2,85 %
Prix moyen gestion mixte	19,24	18,00	14,91	-22,51 %
Maisons d'arrêt	20,88	20,23	21,02	0,67 %
Centres de détention	19,44	19,27	18,44	-5,14 %
Maisons centrales	20,94	20,10	21,55	2,91 %
Centres pénitentiaires	19,56	19,24	18,61	-4,86 %
0-50	20,61	21,26	21,80	5,77 %
50-100	19,12	21,09	21,99	15,01 %
100-200	20,16	20,52	21,97	8,98 %
200-500	22,51	19,31	20,17	-10,40 %
500-1000	21,93	18,46	17,16	-21,75 %
plus de 1000	17,60	17,17	17,13	-2,67 %

Source : administration pénitentiaire

Le panier du détenu ne donne toutefois qu'une vue partielle de la réalité. Etabli en 1991 et révisé seulement une fois depuis lors, il n'est qu'une photographie de l'évolution des prix de ce qui entre dans sa composition, mais ne fournit aucun éclairage sur les prix des autres articles. Or il se peut que les établissements contrôlent mieux les prix du panier que ceux des autres produits. L'administration centrale les y incite d'ailleurs, puisqu'elle demande de différencier le taux de marge entre les produits de première nécessité (5 %) et les autres (prix du commerce local). Les gestionnaires de la gestion mixte affichent aussi une politique différenciée. Ainsi, au cours des précédents contrats, à Osny, le gestionnaire Eurest pratiquait une marge de 5 à 10 % pour les vingt produits du panier du détenu. Mais il appliquait un taux de 30 % environ sur les articles hors panier. Par construction, le panier des détenus peut donc inciter à des comportements de tarification qui biaisent sa représentativité.

L'administration pénitentiaire a conscience de ces difficultés et se livre aujourd'hui à une réflexion pour revoir la composition du panier. Mais elle continue de ne pas prendre en compte les articles hors panier. Aussi, la Cour s'est-elle efforcée d'analyser l'évolution des prix d'une vingtaine de produits qui n'entrent pas dans sa composition, en dépit des difficultés méthodologiques d'un tel exercice. Nécessairement approximative, son approche confirme l'existence de très grands écarts de prix qu'aucune explication simple ne justifie.

Les écarts de prix de cantine entre les établissements

Pour mesurer les écarts de prix « hors panier » entre les établissements, la Cour a recueilli les grilles de tarifs applicables au mois de décembre 2003 (prix affichés pour les détenus) dans un ensemble d'établissements. Elle a sélectionné 19 produits figurant sur ces listes et a comparé leurs prix. Cet exercice s'est révélé délicat en raison de l'absence de normalisation de la liste des produits offerts à la vente. Entre établissements, les produits ne sont pas les mêmes, soit que leur conditionnement varie (poids, nombre d'unités), soit qu'ils soient de marques différentes de telle sorte que l'on n'est pas certain de toujours comparer ce qui est comparable.

En dépit de ces approximations, cette démarche montre l'importance des écarts constatés. Ainsi, 500g de pâtes reviennent à 0,46 € à Villenauxe mais à 0,66 € à Joux la Ville et à 0,93 € à Fleury Mérogis. 100g de chocolat coûtaient 0,42 € à Joux la ville mais 0,61 € à Dijon et 0,92 € à Clairvaux. Quant aux croissants, ils passent de 0,29 € l'unité à Dijon, à 0,34 € à Fleury, et 0,58 € à Lannemezan. L'écart ne joue pas toujours en faveur de la gestion mixte comme l'illustre l'exemple du pot de Nutella de 400g, qui est meilleur marché à Lannemezan (1,23 €) ou à Dijon (1,26 €) qu'à Villenauxe (2,61 €) ou Aiton (3,16 €).

Écarts de prix « hors panier » en décembre 2003*En euros*

	Pâte	Riz	Petit beurre	Jus de fruit orange raisin	Sirop	Com- bus- tible	Chocolat lait 100 g	Chocolat noir 100g	Bis- cottes	Crois- sant
Gestion publique										
Dijon	0,94	1,47 (sachet)	0,75 (175 g)	0,48 et 0,63	1,64	0,52	0,61	0,42	0,82 (300g)	0,29
Clairvaux	0,69 à 1,52	1,59 à 1,9	0,53	0,66	2,97	ND	0,92	1,64	1,07	0,51
Muret	2,05 à 3,22 (1 kg)	2,86 (1 kg)	0,9	0,87 et 0,96	1,92	ND	0,69	1,42 (200g)	0,72	1,35 (les 3)
Lanne- mezan	0,64 à 1,59	1,58	ND	0,85	1,59	2,39 (les 3)	0,56	0,46	1,91	0,58
Fleury Mérogis	0,93 (500 g)	1,1 (sachet)	ND	0,55 et 0,67	1,22	0,43	0,54	0,48	0,68	1,02 (les 3)
Gestion mixte GEPSA										
	(500g)	(1kg)	(175 g)							
Joux	0,66	2,36	0,4	ND	ND	ND	0,42	0,38	1,35 (560 g)	ND
Ville- nauxe	0,46	2,36 et 3,23	0,41	ND	ND	ND	0,42	0,38	1,35 (560 g)	ND
Aiton	0,54	ND	0,78	ND	ND	ND	0,57	0,47	1,3 (560 g)	ND
Varennes	0,63	2,50 et 3,20	0,78	ND	ND	ND	0,59	0,47	1,57 (300g)	ND
Ville- franche	0,63	1,60 et 2,38	0,78	ND	ND	ND	0,59	0,47	ND	ND

Source : Cour des comptes

Écarts de prix « hors panier » en décembre 2003

En euros

déc-03	Madeleine	Pain au chocolat	Mille-feuilles	Nutella	Ananas au sirop	Fruits au sirop	Camembert	Sardines	Petits suisses
Gestion publique									
Dijon	2,39	0,33	0,7	1,26	0,70 (3/4)	ND	1,01	0,58	ND
Clairvaux	2,03	ND	0,92	1,31 (250g)	ND	1,83	1,12	0,4	0,91 par 6
Muret	1,04	0,5	1,06	1 77 (400g)	1,22	0,74 à 1,02	0,98	1,09	0,43 par 6
Lanne-mezan	1,06	0,66	0,95	1,23	1,04	0,74 à 1,05	1,43	0,72	0,97 (6x60g)
Fleury Mérogis	ND	1,22 (les 3)	ND	ND	ND	ND	0,95	0,42	0,38 par 6
Gestion mixte GEPSA									
Joux	0,92	ND	ND	ND	ND	1,12 (1/2)	ND	ND	ND
Ville-nauxe	0,82	ND	ND	2,61 (400 g)	ND	1,01 (1/2)	ND	0,59	ND
Aïton	ND	ND	ND	3,16 (400 g)	ND	ND	ND	0,62	ND
Varenes	0,81	ND	ND	3,16 (40 g)	ND	1,11 (4/4)	ND	0,62	ND
Ville-franche	0,81	ND	ND	1,58 (200 g)	ND	1,11 (1/2)	ND	0,62	ND

Source : Cour des comptes

3 - La nécessité d'une remise en ordre

La cantine est porteuse de risques vis-à-vis de la population pénale, dont le niveau de ressources et la capacité à « cantiner » sont très variables. Mais elle l'est aussi pour ceux qui en assurent la gestion, à travers des achats effectués de manière informelle dans la plupart des cas. La tentation peut être grande, en effet, de profiter de la relation privilégiée nouée avec un fournisseur pour en tirer des avantages à titre personnel.

Même en dehors de comportements répréhensibles, la situation actuelle n'est pas satisfaisante car les ristournes accordées par les fournisseurs peuvent ne pas profiter aux véritables acheteurs, à savoir les détenus. A Clairvaux, par exemple, le rabais de 10 % accordé par une société de vente par correspondance sur les prix du catalogue ne leur est pas rétrocédé et à Fleury Mérogis, alors qu'une remise de 6 % est consentie par les fournisseurs sur les achats de tabac, les détenus paient le prix public.

Pour éviter la persistance de telles pratiques et limiter les risques de malversations, il est indispensable que l'administration pénitentiaire organise de manière plus rigoureuse et rationnelle ses procédures. La systématisation des contrôles est impérative à tous les niveaux. Elle doit s'accompagner, en gestion publique, d'un recours accru à des procédures de mise en concurrence formalisées qui permettrait de réduire le nombre de cas où un surveillant doit se déplacer dans les commerces de voisinage.

De surcroît, une telle rationalisation présenterait trois avantages. Elle permettrait, en premier lieu, de lutter contre l'éclatement des achats et de faire jouer la concurrence en donnant à l'administration les moyens d'une véritable négociation avec ses fournisseurs. L'écart de prix constaté dans le prix du panier entre les petits établissements (21,8 € en 2003) et les plus importants (17,13 €) montre que les économies d'échelle pourraient être réalisées et permettraient d'améliorer la situation des détenus en tant que « clients captifs » de l'administration. En la matière, l'administration se fixe comme règle de respecter les prix des commerces de proximité, mais aucune procédure ne permet de s'en assurer⁴⁵. Le seul

45) Deux procédures ont été introduites par des détenus incarcérés à la maison d'arrêt d'Osny à ce sujet. En 1993, une enquête a été réalisée par l'Union Fédérale des Consommateurs sur les prix pratiqués dans cet établissement et plus récemment le Conseil de la concurrence a été saisi. Mais aucun élément n'a été apporté pour conclure au caractère excessif des prix pratiqués à la maison d'arrêt.

indice véritable qui peut être trouvé de la « cherté » de la vie en prison est indirect : il résulte de l'analyse de l'évolution du reversement au Trésor dans les établissements à gestion publique. Compte tenu des modes actuels de fonctionnement des comptes de cantine, ce reversement peut être analysé comme étant ce que les détenus ont payé « en trop » sur leurs achats⁴⁶ : pour la seule maison d'arrêt de Fleury, par exemple, le trop perçu s'établissait à 314 205,68 € en 2002.

Le second avantage d'une rationalisation des procédures serait de contribuer à réduire la diversité des pratiques entre les établissements, tant en ce qui concerne la différenciation de ce qui peut être cantiné que les écarts de prix. Cette diversité accentue les différences de traitement entre les détenus selon le lieu où ils sont incarcérés. Elle est difficile à justifier et peut occasionner des tensions en cas de transfert. Significativement, les témoignages des détenus et des organismes qui les représentent illustrent un mécontentement manifeste au sujet de la cantine : à Loos, une enquête a montré que 61 % des détenus n'étaient pas satisfaits du fonctionnement de la cantine et que leur principale revendication était le niveau des prix.

Enfin, alors que, dans sa conception d'origine, la cantine visait à compenser les carences du régime alimentaire des détenus, elle s'est considérablement diversifiée et représente aujourd'hui une réalité très complexe qui peut aller, pour l'échantillon d'établissements contrôlés par la Cour, de moins de 200 à 900 articles. Cette complexité a pour conséquence une lourdeur de gestion importante. A chaque type de cantine correspondent des bons spécifiques dont il faut assurer la distribution, la collecte et le traitement. Puis, il faut organiser les approvisionnements, la gestion des stocks et les distributions de produits, tout en veillant à l'actualisation des prix. A cela s'ajoutent les cantines exceptionnelles, d'autant plus lourdes à mettre en place qu'elles sont à la carte.

Cette diversification, souhaitée par les détenus, se traduit par une importante mobilisation de personnels qui a un coût pris en charge par l'Etat, soit directement lorsqu'il s'agit de ses propres agents ou de la main d'œuvre pénale rémunérée sur crédits budgétaires, soit indirectement lorsque le personnel des gestionnaires privés est payé à partir des sommes versées en rémunération du contrat de gestion mixte. La dimension prise par la gestion de la cantine pose donc la question des limites qu'il conviendrait de fixer à son développement. En la matière, aucune doctrine ne semble exister au sein de l'administration pénitentiaire.

46) Hors frais de personnel qui, par principe, ne sont pas répercutés sur les prix de vente aux détenus.

Pourtant, le code de procédure pénale soumet tout achat à l'autorisation de l'administration : il lui permet donc de définir la limite qu'elle entend fixer aux possibilités de cantiner, compte tenu de la lourdeur de gestion et du coût que représente cette faculté laissée aux détenus.

B - La mise à disposition de téléviseurs

1 - Un recours généralisé aux associations socioculturelles hors de tout cadre juridique

Jusqu'en 1985, les détenus ne bénéficiaient que d'un usage collectif des postes de télévision, à titre éducatif. Mais, conformément aux instructions du Garde des Sceaux, l'administration pénitentiaire a autorisé l'usage individuel de ces appareils. Compte tenu des commodités qu'elles offraient, les associations socio culturelles (ASCS), obligatoirement créées dans les établissements⁴⁷, ont constitué le support principal de la mise à disposition des téléviseurs. Elles ont eu à supporter matériellement le coût des installations en recourant, le cas échéant, à l'emprunt (câblage des cellules à Fleury Mérogis par exemple). Elles se sont aussi procuré les postes de télévision, soit en les achetant, soit en les louant auprès de prestataires spécialisés.

Généralement, les ASCS se chargent de payer la redevance correspondant à chaque poste mis à disposition ainsi que les abonnements à des chaînes spécialisées. Elles proposent les postes en location aux détenus contre paiement d'un forfait mensuel, auquel s'ajoute, dans certains cas, le paiement d'une adhésion à l'association. Le plus souvent, le prix de location aux détenus est supérieur au total des charges, de telle sorte qu'il permet de dégager un bénéfice significatif (450 000 € soit 30 % des produits en 1999 à Lille) qui vient compléter les ressources propres (cotisations, subventions de l'Etat...) des ASCS afin de financer leurs activités sportives ou culturelles (concerts, ateliers d'arts plastique, ..) ou les diverses initiatives qu'elles prennent pour aider les détenus pendant leur incarcération. La plupart d'entre elles contribuent, par exemple, à la prise en charge financière des indigents.

47) Article D.442 du code de procédure pénale.

Mais cette intervention des ASCS s'effectue hors de tout cadre juridique, et la question de savoir si la mise à disposition des détenus de postes de télévision relève d'une mission de service public a donné lieu à des décisions jurisprudentielles contraires⁴⁸, de telle sorte qu'aujourd'hui l'administration hésite quant aux obligations qui sont les siennes et quant aux procédures qu'elle doit suivre.

Ces hésitations sont regrettables car la mise à disposition des télévisions est, pour la majorité des détenus, un service payant. Or les paiements sont effectués à partir des fonds déposés sur leur compte de pécule et tenus par les comptables pénitentiaires. Leur gestion devrait donc s'effectuer selon les mêmes procédures et avec les mêmes garanties que celles des deniers publics, à travers, notamment, des procédures de mise en concurrence. Pourtant, ces règles ne sont pas respectées dans la plupart des établissements, où les prestataires qui mettent à disposition les téléviseurs disposent d'un quasi monopole depuis de nombreuses années.

Une clarification s'impose donc aujourd'hui, dans la mesure où la mise à disposition des télévisions participe à la double mission de l'administration pénitentiaire. Occupant parfois vingt quatre heures sur vingt quatre les détenus, elle contribue au maintien de la sécurité et du calme en détention, au point que l'une des sanctions régulièrement utilisées par les directeurs d'établissement en cas de besoin consiste à en interdire l'usage. Concourant au maintien d'un lien entre les détenus et le monde extérieur, elle favorise une amorce de socialisation, qui explique que l'administration pénitentiaire ait décidé d'attribuer gratuitement des postes de télévision aux indigents.

48) Dans une décision du 8 juin 1994 (Codiam, Recueil Lebon p. 294) le Conseil d'Etat a jugé qu'un service de mise à disposition de la télévision aux patients des hôpitaux constituait un contrat public en raison de la participation du cocontractant à l'exécution du service public. Toutefois, dans une décision ultérieure du 23 novembre 1998 (Bergas, Recueil Lebon p. 550) statuant sur un contrat identique quant à son contenu et à son objet mais qui concernait l'administration pénitentiaire, le Tribunal des Conflits a pris une position inverse. Et dans une décision encore plus récente (15 septembre 2004, Société Téléservice Santé) le Conseil d'Etat a pris acte de cette distinction, reconnaissant que dans un cas -les hôpitaux- la mise à disposition relève d'une mission de service public alors que dans l'autre -les prisons- elle y est étrangère.

2 - Des différences significatives de traitement

L'intervention des ASCS pour mettre à disposition des télévisions conduit à des différences de traitement significatives entre les détenus. Il est difficile de les évaluer au plan national, puisqu'aucun bilan précis n'a été effectué par l'administration pénitentiaire, mais les données disponibles dans certaines directions régionales montrent toutefois que ces différences se développent à deux niveaux.

Elles se traduisent, en premier lieu, par une grande diversité des prix d'un établissement à l'autre, liée à l'hétérogénéité des prestations offertes par les associations ou à la diversité de leurs charges⁴⁹. Au sein de la direction régionale de Dijon, les tarifs varient ainsi de 15 à 34 € par mois.

Ces différences de traitement selon le lieu d'incarcération sont difficiles à comprendre pour les détenus, notamment lorsqu'ils sont transférés. Comme pour les cantines, elles sont à l'origine de récriminations d'autant plus virulentes que le tarif de location mensuel proposé par les associations paraît élevé comparé au coût d'achat d'un poste de télévision. Dans certains établissements, ces récriminations peuvent conduire à une mise en cause des personnels pénitentiaires eux-mêmes. Ainsi, dans le courant de l'année 1997, des lettres anonymes ont été adressées à la Cour des comptes et au Garde des sceaux pour dénoncer les modalités de mise à disposition des téléviseurs à La Santé, Fresnes et Fleury Mérogis. L'inspection générale des services judiciaires a établi en 1998 que les accusations n'étaient pas fondées : elles sont néanmoins révélatrices des frustrations et des risques de déstabilisation que font naître l'opacité et l'extrême hétérogénéité des dispositifs actuels.

Au demeurant, certaines situations posent effectivement la question de la pertinence des tarifs imposés aux détenus par des associations en situation de monopole. L'association constituée au centre pénitentiaire de Metz a ainsi été invitée par son administration centrale à réduire des effectifs de salariés qui ne correspondaient pas à ses besoins. D'autres ont dégagé chaque année des bénéfices tels qu'elles disposent d'une trésorerie très confortable (716 769 € fin 2003 à la maison d'arrêt de Fleury Mérogis par exemple).

49) Certaines emploient des personnels permanents qu'elles rémunèrent. D'autres bénéficient de subventions de collectivités publiques, voire d'organismes variés, comme les fédérations sportives.

En second lieu, l'intervention des ASCS se caractérise aujourd'hui par l'institutionnalisation d'une différence de traitement entre les détenus au sein d'un même établissement. Le bénéfice qu'elles réalisent grâce à la location des téléviseurs leur permet de financer une partie non négligeable des activités socioculturelles proposées aux détenus. Indirectement, ceux qui louent une télévision assurent donc le financement des activités culturelles et sportives auxquelles l'ensemble de la population pénale peut prétendre. Ils contribuent également à la prise en charge des indigents par un phénomène de mutualisation qu'ils sont contraints d'accepter.

Le système en vigueur organise donc un véritable transfert de charges pour le financement d'actions qui relèvent de la compétence de l'administration pénitentiaire. Ce transfert, dont elle a pleinement conscience⁵⁰, est le moyen de pallier l'insuffisance des crédits budgétaires qu'elle mobilise pour organiser les activités socio-éducatives. Contestable sur le plan des principes, il l'est également sur celui du droit puisqu'aucun texte réglementaire n'autorise l'administration à le mettre en œuvre, fût-ce par l'intermédiaire des ASCS.

3 - Une réforme qui tarde à être mise en place

Ce n'est qu'à partir de 1999 qu'un projet de réforme du dispositif actuel a été formalisé, dont l'économie visait, d'une part, à enlever aux associations la charge de mettre à disposition les télévisions et, d'autre part, à faire prendre en charge par le budget de l'Etat le financement des politiques socioculturelles en établissement. Mais l'administration pénitentiaire n'a pu chiffrer le coût global de cette mesure et le parti a donc été pris de procéder à une expérimentation au sein d'une direction régionale en 2001, puis d'étendre la réforme progressivement. Des crédits budgétaires ont été obtenus à cette fin (0,76 M€ en 2001, 0,80 M€ en 2003) et la direction régionale de Lille a été retenue pour tester la réforme.

Conformément aux décisions du Garde des Sceaux⁵¹, l'expérimentation a été amorcée sur la base d'une location à prix coûtant aux détenus et de la gratuité pour les indigents et les mineurs. Un temps envisagée, la fourniture gratuite à tous les détenus n'a pas été retenue en raison de son coût potentiel.

50) La question était très clairement évoquée dans une note interne du 18 octobre 1999.

51) Note du 3 juillet 2001.

L'expérimentation effectuée à Lille a démontré la faisabilité technique du projet et a mis en évidence les principaux postes de dépenses pour le budget général de l'Etat. La principale charge identifiée est le règlement des frais pour les détenus considérés comme indigents (171 353 € à Lille, coût estimé en novembre 2004 pour l'année en cours) ; de plus, le montant de la redevance est apparu comme un facteur de renchérissement significatif des tarifs de location. Surtout, l'expérience lilloise a montré que la reprise par l'Etat de la mise à disposition des postes entraînait une baisse significative des prix de location, liée à des économies d'échelle et à la suppression des bénéfices réalisés par les associations.

Coût mensuel pour le détenu

En euros

Etablissement	Avant la réforme (2000)	Après la réforme	Ecart en %
<i>Accès TV et Canal+</i>			
MA Compiègne	15,2	5	-67,2 %
MA Dunkerque	4,7 (forfait cellule)	3,7	-21,1 %
MA Béthune	24,4	13,5	-45,3 %
CP de Château Thierry - quartier de centrale - centre de détention	36,6	19 4 à 12	-18,1 % -89 % à -32,8 %
CP Maubeuge	30,5	22	-27,8 %
CD Loos	27,4	19	-30,8 %
<i>Accès TV, Canal+, Canal Satellite</i>			
CD de Val de Reuil	30,5	23	-24,6 %
CP de Longuenesse	33,5	19	-43,3 %
CP de Bapaume	35,8	21.50	-40,0 %

Source : Administration pénitentiaire- DRSP de Lille

Aujourd'hui la réforme est en cours d'extension aux directions régionales de Dijon, Lyon, Strasbourg, Marseille et Bordeaux, mais trois questions essentielles restent à régler.

La première tient à l'identification du coût des actions culturelles, sociales ou sportives. Aujourd'hui financées par les établissements ou les SPIP, ces actions ne sont pas individualisées et aucun élément ne permet de savoir si elles ont été maintenues ou réduites par rapport au dispositif antérieur. Un suivi rigoureux sur le plan qualitatif et financier est d'autant plus nécessaire que ces actions contribuent, de manière décisive, aux missions d'insertion de l'administration pénitentiaire.

La deuxième concerne la perspective de généralisation de la réforme. Faute, notamment, d'un chiffrage précis des coûts en matière d'actions socio-culturelles, l'outre-mer et trois directions régionales, dont celle de Paris, sont restées à l'écart de sa mise en œuvre. Cette situation ne saurait évidemment perdurer, sauf à placer les détenus dans une situation radicalement différente selon le lieu de leur incarcération.

Enfin, la réforme réduit significativement le champ d'intervention des ASCS au point que certaines d'entre elles se sont dissoutes, à Lille notamment. Or l'article D.442 du code de procédure pénale rend leur existence obligatoire au sein des établissements. La réforme de leur cadre d'intervention, longtemps différée, est donc on ne peut plus urgente.

L'étude de certaines fonctions propres à la vie des établissements pénitentiaires met en évidence deux contradictions inhérentes à leur mode de fonctionnement.

Le service public pénitentiaire constituant une obligation régaliennne majeure de l'Etat, l'administration qui le gère devrait respecter scrupuleusement les principes qui gouvernent le service public, mais cette exigence est loin d'être satisfaite. D'abord parce que l'action des établissements les situe trop souvent aux frontières de la légalité. Les dispositifs utilisés pour affecter les détenus, pour organiser le travail pénitentiaire, la cantine ou la mise à disposition des téléviseurs obéissent aux contraintes de gestion de la détention et traduisent un certain pragmatisme. Mais les dérogations apportées aux textes en vigueur ne reposent pas sur une base juridique suffisante. Ensuite, des écarts très sensibles continuent d'exister dans les conditions de prise en charge des personnes incarcérées. Selon le statut, le mode de gestion, la date de construction ou le lieu d'implantation de l'établissement où ils sont affectés, les détenus connaissent des différences de traitement significatives. Des efforts ont été entrepris par l'administration pour améliorer le niveau moyen de prise en charge. Mais cette politique laisse entier le problème des situations extrêmes, comme le montre aujourd'hui le cas de la prison de la Santé, de Loos ou celui des Prisons de Lyon. Sur ces deux plans, il est urgent que l'administration pénitentiaire engage un travail de normalisation.

Pour ce qui est de la nécessité de concilier les missions de garde et de réinsertion, cette conciliation en milieu fermé est une gageure tant l'enfermement est en soi porteur de ruptures : rupture des liens sociaux, familiaux ou amicaux, rupture d'un contrat de travail ou de formation

professionnelle, des droits en matière de logement ou d'allocation chômage, rupture psychologique enfin compte tenu de la violence du milieu carcéral et de son caractère déstructurant. C'est au moment même où ces ruptures se matérialisent physiquement par l'enfermement que la loi fixe comme objectif à l'administration pénitentiaire d'agir pour la réinsertion. Sa tâche est d'autant plus délicate que les publics qu'elle prend en charge présentent de plus en plus des handicaps socioprofessionnels et des problèmes de santé mentale. Dans ce contexte difficile, avec des personnels et des moyens majoritairement orientés vers la fonction de garde, la tentation est grande d'utiliser les dispositifs censés œuvrer pour la réinsertion comme un simple outil de gestion de la détention, au service de la mission historiquement la plus ancienne : le maintien de la sécurité.

Ces deux contradictions se conjuguent pour rendre la situation des maisons d'arrêt particulièrement délicate. Constituant la variable d'ajustement de la carte pénitentiaire, elles doivent absorber les variations de flux de la population pénale et concentrent, par là même, toutes les difficultés du système carcéral. Or la marge de manœuvre de l'administration pénitentiaire et de ses agents pour stabiliser leur fonctionnement est des plus limitées puisqu'ils n'ont évidemment pas le pouvoir de réguler le nombre de personnes incarcérées. L'appréciation de leur efficacité et de leur performance ne doit pas ignorer cette contrainte extérieure à leur propre gestion.

RECOMMANDATIONS

S'agissant des dispositifs ad hoc qui se sont mis en place pour améliorer l'ordinaire des détenus, il est urgent :

** d'établir un cadre juridique précis et rigoureux pour l'organisation des cantines afin de rationaliser et d'homogénéiser les procédures d'achats et de tarification ;*

** de mettre en place un système de suivi pour disposer d'indicateurs fiables sur les volumes et les prix des différentes cantines et compléter le panier du détenu aujourd'hui trop partiel ;*

** de systématiser les contrôles en matière de cantine, notamment pour celles effectuées à la carte ;*

** de préciser les conditions juridiques de la mise à disposition des postes de télévision au bénéfice des détenus, et d'organiser régulièrement des mises en concurrence pour les prestations correspondantes ;*

** d'établir des règles claires, transparentes et homogènes de tarification pour la location des postes de télévision.*

Chapitre II

Une articulation peu satisfaisante entre milieu ouvert et milieu fermé

I - La réforme des services d'insertion et de probation

A - Des comités de probation et d'aide aux libérés aux services pénitentiaires d'insertion et de probation

Créés en 1958, les comités de probation et d'aide aux libérés (CPAL) ont été les premières structures mises en place au sein de l'administration pénitentiaire pour prendre en charge les personnes condamnées à une peine alternative à l'incarcération. Installés dans les locaux des tribunaux, ils ont été d'emblée dans une position complexe : ils étaient en effet dirigés par un agent de la pénitentiaire mais, en même temps, soumis à l'autorité fonctionnelle d'un juge de l'application des peines (JAP) qui prescrivait les mesures individuelles dont ils étaient chargés de suivre l'exécution⁵². Leur intervention se heurtait à un autre type de difficultés : les CPAL étaient appelés à gérer des populations connaissant de graves problèmes matériels et sociaux ; or, depuis les lois de décentralisation de 1982-1983, les compétences en matière d'action sociale relevaient des conseils généraux alors que l'échelon départemental n'était pas identifié en tant que tel au sein de l'administration pénitentiaire.

52) Des services constitués au sein des établissements avaient en charge, pour leur part, le suivi socio-éducatif des détenus.

Celle-ci a alors décidé de fusionner en une unité administrative unique, le SPIP, les deux catégories de services jusqu'alors en charge de l'insertion : les CPAL qui suivaient les personnes condamnées libres, d'une part, et les services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires, qui prenaient en charge les détenus, d'autre part. Cette réforme répondait à quatre objectifs⁵³ : mutualiser les moyens et les personnels, améliorer le suivi des populations par l'harmonisation des méthodes de travail et par une plus grande continuité dans la prise en charge, mieux articuler la mission d'insertion avec les politiques publiques d'action sociale en se situant à l'échelon départemental, contribuer au développement des mesures d'aménagement de peines alternatives à la détention.

La fusion a été réalisée par le décret n°99-276 du 13 avril 1999, complété par des arrêtés pris département par département : 100 SPIP se sont ainsi substitués aux 183 CPAL et 186 services socio-éducatifs. L'unification s'est concrétisée par la nomination d'un directeur du SPIP, cadre pénitentiaire à compétence départementale et par l'installation du service dans de nouveaux locaux. Soucieuses d'affirmer leur nouvelle identité, les antennes chargées du milieu ouvert ont, pour la plupart, quitté les juridictions pour s'établir dans des bureaux indépendants, fonctionnels et rénovés. Certains tribunaux, désireux de récupérer leurs locaux - ou de se séparer de services désormais indépendants- les ont parfois incitées à déménager.

L'opération a été matériellement lourde pour la pénitentiaire, puisqu'il a fallu trouver des bureaux et organiser la réinstallation de services dotés d'archives conséquentes, sans pour autant interrompre leur fonctionnement. Ces mesures ont mobilisé une part significative des ressources des SPIP et elles se sont traduites par une importante progression de leurs dépenses de fonctionnement (+200 % de 1999 à 2002).

Pour ce qui est des missions confiées aux SPIP, la réforme de 1999 s'est bornée à agréger les compétences des services sociaux des établissements pénitentiaires et celles des CPAL. Elle n'a opéré aucun choix ni établi aucune priorité ou spécialisation. Les SPIP doivent à la fois contribuer à la préparation et à l'exécution des décisions de justice et être le support de l'action d'insertion de la pénitentiaire. Ils doivent concilier les compétences d'un service social et celles d'un exécutant des décisions de justice, à charge pour un fonctionnaire, le directeur du SPIP, d'identifier une politique départementale d'insertion. Cette tâche est d'autant plus délicate que les SPIP doivent, au surplus, participer à la

53) Circulaire 000338 du 15 octobre 1999.

prise en charge de certaines mesures préalables aux jugements : enquêtes de personnalité (anciennement dites D49-1 en référence à l'ancien article du code de procédure pénale) dans le cadre des permanences d'orientation pénale, suivi des mesures de contrôle judiciaire, permanences de « sortie d'audience »... Dans cette hypothèse, ils interviennent parallèlement à des associations, sollicitées par les juges pour exercer le même type de missions sur les mêmes publics, ce qui a une incidence directe sur leur charge de travail et leur capacité à assurer leurs autres missions, selon que les associations en cause sont actives ou non.

B - Un fonctionnement administratif qui n'est pas satisfaisant

Cinq ans après leur création, il est difficile de porter une appréciation sur le fonctionnement des SPIP. Les données de synthèse les concernant sont à peu près inexistantes et la mise en œuvre de la réforme de 1999 n'a fait l'objet d'aucune évaluation. L'enquête de la Cour a toutefois mis en évidence trois types de difficultés actuellement rencontrées par les SPIP.

1 - L'insuffisance des ressources humaines

L'un des objectifs de la réforme de 1999 était de mutualiser les ressources en personnel, mais cette mutualisation a été difficile compte tenu des besoins non satisfaits existant tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé. Les tensions qui en résultent se manifestent à trois niveaux.

Elles concernent d'abord les personnels administratifs. Les SPIP ont été conçus comme l'agrégation de services qui fonctionnaient grâce au support matériel et humain soit des établissements (services sociaux en milieu fermé), soit des tribunaux (CPAL). Quand ils ont été érigés en entités individualisées, ils ont été privés de ces moyens, indispensables à leur fonctionnement quotidien. Cinq ans après la mise en œuvre de la réforme, tous les rapports d'activité communiqués à la Cour font toujours état de ces difficultés matérielles et soulignent la nécessité de recruter des personnels de secrétariat (SPIP du Pas de Calais ou direction régionale de Bordeaux par exemple).

Sont ensuite concernés les personnels socio-éducatifs. Dans l'Indre, une étude sommaire a mis en évidence que le temps disponible par travailleur social et par condamné n'atteignait qu'une douzaine d'heures par an et se réduisait à huit heures après déduction du temps passé en permanences et réunions. Dans le Nord, le même constat est dressé et, dans l'Aisne ou dans l'Oise, la situation est aggravée par un très fort taux de renouvellement des effectifs. Au plan national, les insuffisances sont difficiles à cerner car l'outil statistique de l'administration pénitentiaire ne permet pas de calculer les ratios les plus élémentaires. Le seul qui peut l'être aisément est celui du nombre de personnes suivies (milieu ouvert et fermé) rapporté au nombre de personnels socio éducatifs (hors directeurs). Son rapprochement avec le taux de détenus par surveillant donne une illustration certes caricaturale⁵⁴, mais révélatrice par son ampleur, du décalage des taux d'encadrement en fonction des « métiers » de l'administration pénitentiaire.

Taux d'encadrement des personnes placées sous main de justice

Nombre de détenus	59 246
Nombre de surveillants (effectifs réels au 31-09-2004)	21 784
<i>Ratio détenus /surveillant</i>	<i>2,72</i>
<hr/>	
Nombre de personnes suivies en milieu ouvert	123 492
Nombre de personnel socio-éducatif (hors directeurs)	2 271
<i>Ratio personnes suivies / agent des SPIP</i>	<i>80,47</i>

Source : Cour des comptes

Enfin, il faut relever la faiblesse de la fonction d'encadrement au sein des SPIP. Au-delà du problème des effectifs, la difficulté tient à l'absence de perspective réelle d'évolution pour ceux des travailleurs sociaux qui ont accepté de devenir directeur départemental ou adjoint. La faible attractivité du statut des chefs de services d'insertion et de probation (CSIP) au regard des responsabilités qui leur incombent a été à l'origine d'importantes difficultés de recrutement.

Aussi l'administration pénitentiaire a-t-elle engagé une importante réforme statutaire destinée à améliorer les perspectives de carrière de l'ensemble des agents⁵⁵. Elle a obtenu des créations de postes significatives entre 1999 et 2005 pour toutes les catégories de personnel. Mais celles-ci n'ont pas encore produit la totalité de leurs effets, compte

54) En particulier, la présence des personnels de surveillance doit être organisée de manière continue au sein des établissements.

55) Les décrets correspondants ont été publiés au journal officiel du 11 mai 2005.

tenu des délais nécessaires au recrutement et à la formation des personnels concernés (24 mois de formation à l'ENAP pour les conseillers d'insertion et de probation). Il en résulte un taux de vacances qui tend à s'accroître (15,6 % au 1^{er} janvier 2005 contre 14,7 % au 1^{er} janvier 2004 et 9,3 % au 1^{er} janvier 1999).

Evolution des créations d'emploi en loi de finances initiale

L.F.I.	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Création d'emplois	94	39	130	153	200	214	300	1 130
personnel d'insertion	77	14	112	118	150	158	200	830
personnel administratif	17	25	18	35	50	55	100	300

Source : Administration pénitentiaire

2 - Les défaillances des outils de gestion et de suivi des dossiers

Avant que les SPIP ne soient mis en place, aucun système ne permettait de gérer efficacement les dossiers des personnes suivies en milieu ouvert, en dépit du déploiement d'un logiciel baptisé MOUVE (gestion des mesures de milieu ouvert) qui a rapidement atteint ses limites : impossibilité d'y intégrer certaines mesures, telles le placement sous surveillance électronique (PSE), fiabilité douteuse des données conservées, suivi incertain des dossiers. Aussi, des outils locaux ont-ils vu le jour, en ordre dispersé, notamment en région parisienne. Ce n'est qu'en janvier 2000 qu'une dynamique plus ambitieuse a été lancée dans le cadre du schéma directeur informatique du ministère, avec le projet nommé APPI (application des peines probation et insertion).

Le système APPI entend être le support d'une véritable modernisation du fonctionnement des SPIP et des méthodes de travail propres à chaque intervenant : JAP, directeur du SPIP, travailleur social. Ses fonctionnalités sont ambitieuses, mais son succès dépend naturellement de la capacité des agents à se l'approprier. Or des difficultés sont d'ores et déjà apparues et le déploiement de l'application, prévu pour le premier trimestre 2005, a pris du retard : à cette date, 60 % seulement des services en disposaient effectivement. Ces retards, en voie d'être rattrapés (89 % de déploiement au 1^{er} décembre 2005), ne sont, au demeurant, pas liés uniquement à des problèmes techniques, mais aussi aux réticences des utilisateurs, constatées notamment dans le ressort des cours d'appel de Bordeaux, Colmar, Metz ainsi que dans celles de la région parisienne.

3 - L'absence de procédure adaptée d'exécution des dépenses

Avant la création des SPIP, les aides directes (numéraire, tickets restaurants...) destinées aux publics du milieu ouvert étaient versées par les régies des tribunaux où les CPAL étaient installés. Quant aux services socio-éducatifs du milieu fermé, toutes leurs dépenses relevaient du budget et des comptes de l'établissement qui les abritait. Lorsque les SPIP ont vu le jour, aucune modification n'a, paradoxalement, été apportée à cette organisation. Or il n'est pas pensable de demander aux publics suivis en milieu ouvert de se rendre d'abord au SPIP, pour que les conseillers qui les suivent décident de leur allouer une aide, puis d'exiger d'eux qu'ils aillent encaisser cette aide à la régie d'un tribunal parfois éloigné. L'absurdité serait d'autant plus grande que les aides prennent souvent la forme de titres de transports...

Face à cette difficulté qui n'avait pas été anticipée, l'administration pénitentiaire a décidé, en accord avec le ministère des finances, de créer des régies d'avances auprès de chaque directeur de SPIP pour verser les aides et payer les dépenses de fonctionnement courant. Mais l'expérimentation, décidée dans 15 départements, s'est heurtée à des difficultés juridiques car elle soulevait le problème de la place respective des directeurs régionaux, des chefs d'établissement et des directeurs de SPIP dans le fonctionnement déconcentré de l'administration pénitentiaire. Cette dernière n'a pris la mesure du problème qu'après le démarrage des premières régies et elle a donc décidé de geler leur création.

Au total, quatre arrêtés ont été successivement adoptés pour redéfinir le mode d'exécution des dépenses des SPIP. Mais aucune solution satisfaisante n'a été trouvée et, aujourd'hui encore, les services connaissent trois situations également critiquables : dans les quinze départements choisis pour l'expérimentation, les régies se heurtent à de telles difficultés que certaines d'entre elles ont décidé de ne plus verser d'aides directes, en Essonne par exemple ; ailleurs, ce sont toujours les régies des tribunaux qui assurent l'approvisionnement des SPIP, ce qui impose aux bénéficiaires de s'y rendre pour pouvoir disposer de leur secours ; d'autres services (à Toulouse par exemple ou à Paris) conservent une « petite caisse » et distribuent eux mêmes des aides matérielles (tickets de métro surtout) en toute irrégularité et sans aucun titre pour le faire.

C - Les modalités d'une prise en charge efficace des populations placées sous main de justice tardent à être définies

1 - Les difficultés de l'articulation entre milieu ouvert et milieu fermé

La création des SPIP, en mutualisant les ressources humaines, aurait dû conduire à une polyvalence des travailleurs sociaux. Faute d'une véritable évaluation sur la mise en œuvre de la réforme, il est difficile de savoir ce qu'ont effectivement été les choix organisationnels des nouveaux services. D'après une enquête effectuée par l'administration en 2001, 65 % des 141 antennes de SPIP qui y ont répondu avaient établi une sectorisation commune milieu ouvert - milieu fermé. Mais les contrôles effectués par la Cour montrent que les situations sont très contrastées.

Dans un certain nombre de départements, ceux où est implantée une maison d'arrêt de taille moyenne, une polyvalence s'est mise en place. C'est le cas, par exemple, en Côte d'Or, dans le Cher, l'Eure, ou l'Eure et Loir. La répartition des compétences a été redéfinie pour le milieu ouvert afin de créer une bonne articulation avec le milieu fermé. Généralement, une sectorisation géographique calquée sur les circonscriptions d'action sociale a été privilégiée et les travailleurs sociaux reçoivent, en milieu fermé, les dossiers des détenus qui résident dans « leur » circonscription du milieu ouvert. En outre, les travailleurs sociaux sont parfois spécialisés dans une problématique transversale, ce qui permet au service de disposer de compétences plus précises en matière de formation ou d'action culturelle par exemple.

Dans d'autres départements, la fusion des compétences milieu ouvert / milieu fermé n'a jamais été réalisée, le plus souvent parce qu'elle soulevait un obstacle de principe. Lorsque dans le ressort territorial du SPIP se trouve une très grosse maison d'arrêt ou un établissement pour peine, les détenus peuvent venir de n'importe quel endroit de France et il est alors difficile de trouver une articulation pertinente entre milieu fermé et milieu ouvert. En Haute Garonne, par exemple, deux établissements pénitentiaires sont situés sur des communes limitrophes, la maison d'arrêt de Toulouse Seysses et le centre de détention de Muret. Mais c'est une antenne spécifique « milieu fermé » qui fonctionne à Muret et qui n'a pratiquement pas de lien avec l'antenne mixte qui prend en charge, de manière globalisée, le milieu ouvert et la population incarcérée à la maison d'arrêt. Dans les grosses structures (Fresnes, Fleury Mérois ou la

Santé, par exemple), cette difficulté liée aux spécificités des populations accueillies est accentuée par un effet de taille qui rend difficile l'organisation de permanences prenant en considération les contraintes de chacun.

Dans de tels cas de figure, les passerelles entre milieu ouvert et fermé se limitent à des réunions de coordination ou des échanges ponctuels. Dans le Val de Marne, par exemple, des groupes thématiques ont été constitués pour définir en commun des priorités d'action en matière de formation, de culture ou d'hébergement. Plus généralement, les antennes « milieu fermé » s'assurent systématiquement de ce que les sortants de prison disposent des coordonnées des antennes « milieu ouvert » pour y avoir recours s'ils ont besoin d'une aide d'urgence⁵⁶. Le faible pourcentage de sortants de prisons qui l'utilisent effectivement (8,5 % en 2003) traduit l'évolution des modes d'intervention des SPIP (notamment la généralisation des dispositifs de préparation à la sortie en milieu fermé) : les principaux demandeurs d'une aide matérielle sont aujourd'hui les détenus libérés en situation de très grande exclusion.

2 - La prise en charge des populations en milieu fermé

La création des SPIP n'a en rien modifié la nature et le contenu des missions exercées par leurs agents (conseillers d'insertion ou travailleurs sociaux) au sein des établissements pénitentiaires. Pour autant, elle a rendu leur positionnement plus difficile à cerner puisqu'elle les a détachés de l'autorité des chefs d'établissement pour les placer sous celle des directeurs de SPIP.

Les circulaires d'application de la réforme de 1999 avaient abordé le problème sans pour autant le résoudre. Elles prévoyaient surtout que l'élaboration d'une politique départementale d'insertion devait donner lieu à la rédaction d'engagements de services et à une refonte des règlements intérieurs. Dans les faits, ces derniers ont rarement été révisés ; quant aux engagements de service, ils se sont révélés difficiles à négocier et ont parfois achoppé sur des difficultés sérieuses (organisation de permanences d'accueil) ou dérisoires (conflit relatif à l'attribution d'un bureau). Ceux qui ont vu le jour se présentent comme des documents de compromis reflétant souvent les problèmes de cohabitation rencontrés par deux autorités devenues indépendantes et jalouses de leurs prérogatives respectives. Or la priorité accordée aux questions de sécurité et

56) Aux termes des dispositions du code de procédure pénale (article D.544) pendant les six mois suivants sa libération toute personne peut bénéficier à sa demande de l'aide du SPIP du lieu de sa résidence.

l'importance de ses pouvoirs en matière d'affectation et de discipline placent nécessairement le chef d'établissement dans une situation prééminente, qui peut avoir des conséquences sur la manière dont les conseillers d'insertion, et derrière eux le SPIP dont ils relèvent, exercent leurs fonctions.

La place du SPIP et de ses agents est d'autant plus ambiguë que leur intervention est censée être différenciée. Le plus souvent, leur rôle est de mettre en cohérence et de coordonner l'action d'acteurs (surveillants, enseignants, associations...) dont aucun ne relève véritablement de leur autorité : leur pouvoir est surtout d'influence, sauf dans le cas particulier de la préparation des mesures d'aménagement de peines. Or c'est précisément dans ce domaine que la loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes a apporté des modifications fondamentales aux modalités de prise en charge des détenus.

L'un des points essentiels de cette loi a été la juridictionnalisation des procédures d'application des peines, impliquant la décision motivée d'un magistrat prise après un débat contradictoire au cours duquel le détenu peut être assisté d'un avocat. Il en est résulté un renforcement du degré d'exigence à l'égard des SPIP pour la préparation des aménagements de peine, puisqu'ils doivent désormais contribuer à la préparation de l'avis écrit de l'administration pénitentiaire, qui figure au dossier. Le travail d'instruction correspondant doit être d'autant plus rigoureux que l'avis en question peut être utilisé comme moyen d'appel. Il en résulte une charge de plus en plus lourde pour les agents du SPIP.

La tendance ne peut que s'aggraver car la loi 2004-204 du 9 mars 2004 a mis en place un mécanisme dit de « sas » ou de « nouvelle procédure d'aménagement de peine » (NPAP), qui prévoit que la situation de l'ensemble des détenus sur le point d'être libérés et considérés comme « éligibles »⁵⁷, doit être examinée par le SPIP « en temps utile », afin de déterminer la mesure d'aménagement de peine la mieux adaptée à leur personnalité. Ce dispositif a soulevé un certain nombre de difficultés dès le stade de l'identification des populations dites « éligibles », mais la réforme est entrée en vigueur et la plupart des condamnés répondant aux critères se sont vu proposer le bénéfice d'une NPAP. Pourtant, en dépit de la mobilisation des services, les éléments dont dispose la Cour montrent que le nombre de propositions d'aménagement de peines a été limité (en

57) Condamnés pour lesquels il reste soit trois mois d'emprisonnement à subir en exécution d'une peine supérieure à 6 mois mais inférieure à deux ans soit six mois d'emprisonnement à subir en exécution d'une peine supérieure à 2 ans mais inférieure à cinq ans.

mars 2005, 1,34 % de l'ensemble de la population éligible). Le pouvoir de substitution des SPIP est, pour sa part, à l'origine de 14 décisions seulement depuis novembre 2004.

Premier bilan provisoire de la mise en œuvre de la NPAP

	Mars 2005	Cumul depuis novembre 2004
Personnes éligibles au 1 ^{er} du mois	5 423	Non disponible
Nombre de requêtes d'aménagement transmises au JAP	75	475
Nombre d'aménagements de peine accordés	39	146
Dont		
Placement extérieur	18	49
PSE	4	23
Semi-liberté	17	74
Aménagement mis en exécution par le directeur du SPIP	6	14

Source : Administration pénitentiaire

Ce constat d'échec relatif a plusieurs causes. Il semble, tout d'abord, qu'une part non négligeable des condamnés n'a pas souhaité s'inscrire dans un projet d'aménagement de peines, à leurs yeux plus contraignant que la perspective d'une libération possible à brève échéance, compte tenu du jeu des réductions de peines.

Il peut aussi s'expliquer par le fait que les SPIP proposaient d'ores et déjà les mesures possibles à mettre en place compte tenu de la situation sociale (formation, travail) ou individuelle (hébergement) des condamnés. La NPAP a pour objectif d'obliger les SPIP à aller au-delà, pour mobiliser ceux des détenus qui ne sont pas spontanément demandeurs d'une mesure d'aménagement de peine. Or ce sont généralement ceux qui présentent les handicaps socio-culturels les plus lourds de telle sorte que les SPIP peuvent ne pas réussir à construire une proposition sérieuse dans les délais requis.

Il n'est pas impossible, enfin, que certains JAP aient anticipé la mise en œuvre de la NPAP en se saisissant d'office de la situation des condamnés potentiellement concernés pour mettre en place un aménagement de peines « traditionnel » dans le cadre du débat contradictoire. La situation a pu être observée à Bois d'Arcy où, au troisième trimestre 2004, on a constaté une augmentation de 39,7 % des aménagements de peines « classiques » par rapport à la même période en 2003. Cette tendance pourrait s'expliquer par le fait que la NPAP est très lourde à mettre en place et que les acteurs administratifs et judiciaires s'accordent pour traiter le maximum de dossiers dans un cadre plus simple.

En milieu fermé, la juridictionnalisation des procédures et la NPAP ont donc eu un impact incontestable sur l'activité des SPIP qu'elles ont contribué à réorienter vers la préparation des mesures d'aménagement de peines. Sans être sacrifiées, leurs autres fonctions, notamment le dialogue quotidien avec les détenus et le montage d'activités socio-culturelles, en ont souffert puisque l'aggravation de la charge de travail du SPIP a réduit la disponibilité de ses agents.

3 - La prise en charge des populations en milieu ouvert

Comme en milieu fermé, la création des SPIP a profondément modifié le positionnement des agents qui prennent en charge le milieu ouvert. Leur relation avec leur « prescripteur », le JAP, s'est distendue et un nouvel intervenant s'est interposé, le directeur du SPIP. Cette situation aurait pu conduire à une plus grande professionnalisation dans la prise en charge des personnes suivies : elle était en effet l'occasion de sortir du dialogue individuel et dossier par dossier entre le juge et le travailleur social compétent ; elle devait permettre d'évoluer vers un travail d'équipe pour définir une réelle politique de prise en charge des personnes, en fonction de choix collectifs. Mais cette évolution tarde à se concrétiser.

La prise en charge des populations en milieu ouvert continue en effet de s'effectuer dans un contexte où, sur longue période, le nombre de mesures augmente et où les difficultés sociales et économiques des publics s'aggravent. Ces évolutions se traduisent par une augmentation du flux et du stock de dossiers qui doivent être suivis par les SPIP et sur lesquels ils devraient normalement intervenir le plus rapidement possible pour assurer l'effectivité de la peine. Or le circuit ne fonctionne pas toujours.

Il n'est pas rare en effet que les délais s'accumulent avant la transmission du dossier par les services judiciaires : certaines mesures sont notifiées tardivement par les JAP et les SPIP ne peuvent intervenir qu'avec retard. Parfois, ce sont les SPIP eux mêmes qui tardent à se saisir de dossiers parce que les travailleurs sociaux sont déjà mobilisés par d'autres affaires.

Les retards dans le déploiement d'APPI empêchent de cerner au niveau national l'ampleur de ce phénomène. Mais la situation n'en est pas moins alarmante. Certains services ont ainsi renoncé à traiter tous les dossiers qu'ils reçoivent et se bornent à gérer des « files d'attente »⁵⁸. Dans le Val d'Oise, par exemple, le SPIP estime à environ 250 le stock de dossiers en attente d'affectation. Dans l'Essonne, d'après le recensement approximatif effectué à la demande de la Cour (le secteur de Longjumeau n'a pas été pris en compte), 324 dossiers étaient en attente sur les 998 pris en charge en janvier 2005, soit 32,5 %.

Cette proportion élevée n'est pas seulement le reflet des spécificités de la région parisienne et de la taille des SPIP en cause. Selon une enquête de l'administration centrale de 2001, sur les 138 antennes de milieu ouvert analysées, seulement 67 % des personnes avaient été affectées à un travailleur social. Ceci tendrait à démontrer que, loin d'être exceptionnelle, la situation de l'Essonne est en fait représentative de celle de la majorité des SPIP, y compris des plus petits. Dans le Cher par exemple, le directeur du SPIP estimait que son service était parfois considéré comme le « maillon faible » de la chaîne pénale, incapable de prendre en charge l'intégralité des dossiers.

Pourtant, certains départements ont su mettre en place des méthodes de travail qui permettent d'éviter de tels dysfonctionnements, à travers une approche qui vise à accroître l'individualisation des réponses apportées par le SPIP et se traduit par une différenciation du niveau du suivi selon la difficulté et l'urgence du dossier. Dans l'Indre, les mesures sont ainsi prises en charge en suivis « allégés », « intensifs » ou « dossiers sensibles » avec pour objectif de limiter à un mois le délai entre la saisine par la juridiction et la première convocation de la personne.

Une démarche plus ambitieuse a été mise en place dans le Val de Marne où la différenciation du suivi a été institutionnalisée et a conduit à réorganiser le fonctionnement global du SPIP. Elle a permis d'éviter la formation de « stocks » et a augmenté l'efficacité du service en termes de « productivité ». Elle a surtout contribué à ce que le SPIP apporte la réponse adaptée à chaque personne, en l'individualisant en fonction de critères objectifs. La démarche est le support d'une véritable politique de prise en charge à partir de priorités définies en accord avec les juges. Elle

58) Certains interlocuteurs ont fait état d'une « norme » révélatrice de la tendance à « gérer des stocks ». Il semblerait ainsi qu'un quota ait été défini selon lequel chaque travailleur social ne devrait pas se voir affecter plus de 60 à 70 dossiers. Cette norme n'a en fait aucune existence juridique : elle n'a été fixée ni par l'administration centrale, ni par les syndicats. Elle circule de service en service sans que l'on sache très bien d'où elle vient ni quelle est sa portée : certains parlaient ainsi de 80 voire 100 dossiers.

permet aux travailleurs sociaux et aux conseillers d'insertion de sortir de leur isolement pour prendre des décisions, par nature difficiles, qui ne sont plus l'expression de leur seule opinion mais celle du service dans sa globalité. Ainsi, le directeur du SPIP et le JAP ont-ils la garantie que les décisions sont prises sur une base cohérente, moins subjective, qui assure une égalité de traitement entre les personnes. La démarche renforce donc l'identité du service et sa crédibilité et va dans le sens d'une plus grande professionnalisation. Malheureusement, aucun soutien n'a été accordé au Val de Marne pour mettre en place sa nouvelle politique qui n'a fait l'objet d'aucune évaluation ni d'aucune diffusion à l'égard d'autres SPIP.

L'individualisation du suivi des personnes prises en charge par le SPIP du Val de marne

Une charte interne au service prévoit que chaque personne dont le service est saisi fait l'objet d'une évaluation pendant trois mois par un ou plusieurs travailleurs sociaux référents choisis par le directeur du SPIP. A l'issue de cette période, un diagnostic est établi par les travailleurs sociaux référents et il est présenté au sein d'une « commission d'orientation socio-éducative interne au SPIP » créée à cet effet. Elle regroupe, en plus des référents, deux autres travailleurs sociaux et un des responsables du service.

La commission décide alors de l'intensité du suivi sauf si une prolongation de la période d'évaluation est nécessaire. Trois niveaux de suivi sont prévus : le suivi intensif (un rendez-vous mensuel environ), qui est assuré par une équipe de 21 travailleurs sociaux ; le suivi espacé (un rendez-vous trimestriel environ), qui est pris en charge par quatre travailleurs sociaux sous l'autorité d'un chef de service ; le suivi administratif, qui est effectué par quatre emplois jeunes encadrés par l'équipe du suivi espacé. Les critères de choix sont la difficulté de la situation sociale de l'intéressé, la gravité de sa situation pénale et aussi la difficulté qu'il rencontre pour remplir les obligations fixées par le juge.

Cette absence d'intérêt est regrettable car l'expérience du Val de Marne, qui a été reprise dans trois autres départements, mériterait d'être étendue à d'autres départements : la principale difficulté, qui tient à la nécessité de disposer d'une équipe d'encadrement suffisamment étoffée, vient en effet d'être partiellement résolue avec la création d'emplois d'adjoints aux directeurs des SPIP, décidée dans le cadre de la réforme statutaire des corps socio-éducatifs. L'administration pénitentiaire devrait impérativement se saisir de cette expérience pour en faire le bilan et en tirer des directives pour organiser le travail des SPIP, en fonction de ses priorités. Sans empiéter sur l'autonomie de ses services, elle exercerait ainsi la fonction de pilotage et d'évaluation qu'elle tarde à mettre en œuvre.

RECOMMANDATIONS

En dépit de la réforme mise en œuvre en 1999, les insuffisances constatées dans le fonctionnement des SPIP et la prise en charge des populations qui leur sont confiées justifient que l'administration pénitentiaire y remédie. A cet effet, il serait indispensable :

** de clarifier les missions des SPIP, en les hiérarchisant et en redéfinissant les conditions de leur intervention, notamment dans les domaines où ils agissent parallèlement à des associations (suivi préalable aux jugements, notamment) ;*

** de mettre en place un suivi rigoureux des besoins en personnels administratifs ou socio-éducatifs en vue de répartir au mieux les emplois créés en lois de finances ;*

** d'opérer, avec les services judiciaires, l'évaluation des conditions du déploiement d'APPI pour identifier sans délais les difficultés techniques ou d'appropriation par les agents et mettre en place les actions de formation nécessaires ;*

** de créer des régies auprès des SPIP pour permettre la distribution des aides d'urgence, dans l'attente d'une réforme plus globale de leurs procédures de gestion ;*

** de dresser le bilan des expériences de prise en charge différenciée des personnes en milieu ouvert, en particulier dans le Val de Marne, en vue de définir les modalités de leur généralisation.*

II - Les alternatives à l'incarcération

A - Un foisonnement de mesures dont les effets restent limités

Les alternatives à l'incarcération peuvent intervenir à tous les stades de la procédure répressive : elles peuvent être décidées lors des poursuites (composition pénale) ou pendant l'instruction (contrôle judiciaire), mais également au moment du jugement (peine de jours-amendes, TIG...), comme peine principale ou complémentaire (sursis simple ou avec mise à l'épreuve) ; enfin, lors de l'exécution de la peine, les condamnés peuvent bénéficier de mesures dans le cadre d'une libération anticipée (libération conditionnelle, semi-liberté, suspension de peine⁵⁹, placement sous surveillance électronique (PSE) chantier extérieur⁶⁰...). A condition que la gravité des faits commis et que le comportement de leur auteur ne s'y opposent pas, elles peuvent concerner des prévenus ou des condamnés à qui elles permettent de rester libres sous réserve de se soumettre aux contrôles prescrits par les juges. Aux personnes incarcérées, elles offrent la possibilité de sortir plus vite de prison en exécutant leur peine ailleurs, sans être privées de leur liberté ou en subissant un régime de surveillance moins contraignant.

Peines de substitution à l'incarcération ou aménagement de peines, ces alternatives forment un ensemble hétérogène mais présentent un intérêt incontestable. Elles permettent non seulement de limiter les effets désocialisants de l'incarcération, mais aussi de soustraire les condamnés aux contacts criminogènes inhérents à la fréquentation de compagnons de cellule⁶¹. De ce double point de vue, elles contribuent à limiter la récidive, comme semble le démontrer la seule étude disponible en la matière⁶² : à partir d'un échantillon de détenus libérés en 1982, elle met en évidence le fait que le taux de nouvelles infractions commises par les sortants de prison, quatre années après leur libération, était de 54,5 % pour les condamnés en fin de peine contre 39,6 % pour les libérés conditionnels.

59) La peine s'interrompt pendant un laps de temps au cours duquel le condamné recouvre sa liberté. A son retour sous écrou il reprend sa peine là où il l'avait interrompue.

60) Il permet aux détenus d'effectuer des travaux à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire sous la surveillance ou non de personnels pénitentiaires, selon la décision du juge.

61) Les mesures alternatives à l'emprisonnement, Michaël Janas in Regards sur l'actualité, n°300, avril 2004.

62) Des aménagements d'exception, février 2000, A. Kensey et P. Tournier, étude menée par l'administration pénitentiaire et le centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (CESDIP).

Pour l'administration pénitentiaire, les alternatives à l'incarcération présentent deux avantages supplémentaires : celui de réduire la surpopulation carcérale et celui de limiter ses dépenses budgétaires ; leur coût est en effet très inférieur à celui de l'incarcération.

Coût quotidien de fonctionnement de l'incarcération en maison d'arrêt, en semi-liberté et sous « PSE »

En euros

2003	Frais de fonctionnement	Frais de Personnel	Total
Maisons d'arrêt	10,22	28,78	39
Centres de semi-liberté*	9,20	18,43	27,63
PSE **	4	6	10

*Les chiffres concernent les DRSP de Paris, Strasbourg et Toulouse

** Estimation, sur la base des marchés régionaux, par bracelet commandé

Source : Administration pénitentiaire

Paradoxalement, les dispositifs d'alternatives à l'incarcération sont peu utilisés et leur évolution est même marquée à la baisse depuis 2001. Les mesures qui concernent des publics qui ne sont pas condamnés à une peine de prison sont les plus nombreuses mais, après avoir régulièrement augmenté de 1994 à 2001, elles ont significativement diminué jusqu'en 2004.

Evolution des mesures alternatives à l'incarcération

Année	Sursis	TIG	Contrôle judiciaire	Interdiction de séjour	Article L.51 du code du service national*	Grâce conditionnelle	Ajournement avec mise à l'épreuve	Total
1994	87 446	13 069	2 467	11	1 169	53	509	104 724
1997	96 523	22 812	2 499	1 100	1 187	141	727	124 989
2000	113 499	24 962	3 161	1 542	486	163	923	144 736
2001	119 764	25 411	3 663	1 619	631	149	951	152 188
2002	119 753	23 488	3 942	1 590	595	123	1 003	150 494
2003	107 846	19 106	3 972	1 453	138	93	697	133 305
2004	105 247	17 990	4 073	1 359	123	59	442	129 293

* Cet article permettait d'examiner la situation d'appelés, condamnés, qui n'avaient pas accompli toutes leurs obligations au titre du service national.

Source : Administration pénitentiaire

Les aménagements de peines sont, pour leur part, quantitativement limités et concernent une faible proportion des condamnés⁶³.

Mesures d'aménagement de peines

	Placements extérieurs	Libérations conditionnelles JAP	Libérations conditionnelles GdS JRLC	Semi-liberté	PSE*	Total
1997	3 268	5 034	170	6 288		14 760
2000	3 339	5 361	206	6 757	13	15 676
2001	2 682	5 680	167	6 481	130	15 140
2002	2 550	4 876	180	6 527	359	14 492
2003	2 733	5 286	223	6 261	948	15 451
2004	2 221	5 866	137	6 819	2 911	17 954

* Hors contrôles judiciaires

Source : Administration pénitentiaire

B - Le placement sous surveillance électronique (PSE) ou « bracelet électronique »

1 - Une mise en place laborieuse

Evoqué officiellement pour la première fois en 1989, le placement sous surveillance électronique (PSE) a été consacré comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté huit ans plus tard par la loi n° 97-1159 du 19 décembre 1997. Pour préciser les modalités de sa mise en œuvre, un décret d'application n'est intervenu que le 13 avril 2002, soit après un délai de cinq ans. En outre, l'autorisation, donnée par la loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence, d'utiliser le PSE à la place de la détention provisoire a été supprimée par la loi d'orientation et de programmation n° 2002-113 du 9 septembre 2002 (LOPJ), qui en a fait une modalité d'exécution du contrôle judiciaire. Cette loi, dont le décret d'application est paru le 17 mars 2004, prévoyait, en outre, la généralisation du dispositif pour parvenir, à échéance de 5 ans, au placement de 3 000 personnes sous surveillance électronique.

63) L'étude précitée, publiée en 2000 sous l'égide du CESDIP a montré que, au sein de l'échantillon analysé, 82 % des détenus n'avaient bénéficié ni d'un placement extérieur, ni d'une semi-liberté ni d'une libération conditionnelle.

Le PSE est actuellement géré par la seule administration pénitentiaire qui a commencé à le mettre en œuvre à partir de 2000. S'inspirant d'exemples étrangers, elle a défini les modalités techniques du dispositif et décidé de recourir à une expérimentation sur quatre sites pilotes volontaires : Agen, Aix en Provence, Grenoble et Lille. Chacun d'entre eux a choisi les logiciels et les appareils de surveillance lui paraissant les mieux adaptés localement et a déterminé ses propres procédures. C'est également de manière dispersée que les quatre directions régionales concernées ont signé les marchés publics nécessaires pour disposer des équipements informatiques et des appareils de surveillance requis. L'éclatement de la démarche n'a pas été remis en cause lorsque l'expérimentation a été étendue à cinq nouveaux sites (Angers, Béziers, Colmar, Dijon et Osny-Pontoise) en novembre 2001.

En 2002 des évaluations conduites sur les quatre sites pilotes initiaux ont conclu, sur le plan technique, au bon niveau de fiabilité et de sécurité des systèmes. Un travail a également été mené en lien avec un organisme de recherche (le CNRS- CESDIP) pour évaluer la mise en œuvre du bracelet électronique du point de vue de chaque acteur concerné⁶⁴.

Dans le courant de l'été 2003 de nouveaux centres de surveillance ont été installés dans les maisons d'arrêt de Paris la Santé, Lyon – Montluc et Orléans, ainsi qu'au centre pénitentiaire de Ducos (Martinique). Aujourd'hui, treize centres de surveillance sont en fonctionnement et le PSE peut intervenir dans l'ensemble des directions régionales. Pour rationaliser sa démarche, l'administration pénitentiaire a envisagé la passation d'un marché national afin de couvrir les besoins de l'ensemble des sites. Mais ce marché n'a pas été conclu et les directions régionales ont dû continuer à s'approvisionner localement auprès des fournisseurs qu'elles avaient elles-mêmes sélectionnés. En 2003 et 2004, l'ensemble des marchés passés par les directions régionales ont représenté un montant total de, respectivement, 0,9 M€ et 2 M€

Cette dispersion des procédures a eu des conséquences préjudiciables à l'efficacité du dispositif. En premier lieu, elle entraîne une grande lourdeur de gestion au sein de directions régionales dont les effectifs de personnels administratifs sont limités, alors que l'administration ne traite, en fait, qu'avec deux fournisseurs. En deuxième lieu, elle se traduit par une grande différenciation des solutions locales qui ne favorise pas la comparaison de leurs avantages et inconvénients

64) Sous surveillance électronique : la mise en place du bracelet électronique en France (octobre 2000, mai 2002) Annie Kensey, Anna Pitoun, René Lévy et Pierre Tournier, octobre 2003.

respectifs. Enfin, elle engendre des surcoûts, chaque direction régionale gérant ses propres stocks de bracelets en vue de répondre aux décisions des juges dans les meilleurs délais, de telle sorte qu'on observe un écart important entre le nombre de bracelets disponibles et ceux effectivement utilisés. A l'évidence, une mutualisation des moyens consacrés au dispositif s'imposerait.

**Ecart entre le nombre de bracelets disponibles
et ceux effectivement utilisés**

DIRECTIONS REGIONALES	PSE en cours au 31 décembre 2004	Parc disponible
BORDEAUX	82	160
DIJON	51	100
LILLE	124	240
LYON	81	140
MARSEILLE	102	180
PARIS	74	195
RENNES	57	130
STRASBOURG	89	230
TOULOUSE	51	110
OUTRE MER	3	10
TOTAL	714	1 495

Source : Administration pénitentiaire

2 - Un dispositif contraignant

Le PSE permet aux personnes condamnées à des courtes peines⁶⁵ de les exécuter hors de prison. Lorsqu'ils acceptent la mesure, les intéressés sont astreints à ne pas quitter leur domicile ou tout autre lieu désigné par le juge en dehors des périodes fixées par lui et pendant lesquelles ils peuvent exercer une activité professionnelle, d'enseignement ou de formation. Un procédé électronique permet de contrôler à distance leur présence au cours des périodes d'astreinte.

Sur le plan technique, le mécanisme se compose de trois éléments : un émetteur (le bracelet électronique), un récepteur placé au lieu d'assignation qui reçoit les signaux de l'émetteur et un centre de surveillance qui centralise les messages émis par les récepteurs. Si le niveau de réception des signaux devient trop faible, le récepteur envoie

65) Personnes condamnées à une peine inférieure ou égale à 1 an, ou ayant à purger un reliquat de peine inférieur ou égal à 1 an, ou à titre probatoire à la libération conditionnelle pour une durée n'excédant pas 1 an.

automatiquement, via la ligne téléphonique, un message d'alarme au centre de surveillance. Celui-ci apprécie si l'absence est licite ou non, en fonction des horaires d'assignation fixés par le juge.

Du point de vue du « placé », le dispositif du PSE est exigeant puisque l'intéressé doit avoir un domicile ou justifier d'un hébergement stable. De surcroît, il doit disposer d'une ligne de téléphone et être à jour dans le paiement de ses factures. En effet, dans le dispositif retenu en France, à l'image de ce qui se fait dans la plupart des pays étrangers ayant adopté le système, c'est le placé qui supporte le coût des communications téléphoniques.

Pour le SPIP, le PSE suppose la réalisation d'une enquête qui comprend une visite à domicile. Elle est plus lourde qu'une enquête socio-éducative classique dans le cadre d'un aménagement de peine⁶⁶ car elle comprend la vérification de la faisabilité technique du PSE et celle de la motivation de l'entourage du condamné, qui subira avec lui le PSE.

En outre, la mise en place du dispositif suppose l'intervention de surveillants qui peuvent contribuer à l'enquête de faisabilité technique, mais qui sont surtout chargés de la pose du bracelet émetteur sur le placé et de l'installation du récepteur à son domicile. Ils doivent programmer et mettre à jour les horaires d'assignation dans le logiciel de suivi du PSE et assurer le traitement des alarmes pour décider s'il y a lieu d'alerter les autorités judiciaires et les forces de l'ordre. Généralement, les surveillants procèdent par vérifications téléphoniques. Seuls certains centres prévoient le déplacement in situ au domicile du placé : c'est le cas, notamment, à Agen où un surveillant spécialisé dans le suivi du PSE a été doté d'un téléphone portable et d'un véhicule.

3 - Un dispositif peu utilisé

Au 31 décembre 2004, le nombre de placements accordés depuis le début de l'expérimentation s'élevait à 4 361 sur l'ensemble du territoire national, hors contrôle judiciaire. Les personnes sous PSE sont plus souvent des condamnés à de courtes peines d'emprisonnement que des condamnés incarcérés en fin de peine. En outre, peu de juges recourent au dispositif du PSE pour les personnes qu'ils placent sous contrôle judiciaire : depuis la publication du décret du 17 mars 2004, seules 13 décisions ont été prises en ce sens.

66) Vérification de la situation familiale ou médicale, de la réalité d'une activité professionnelle ou de formation et de ses caractéristiques en termes de lieux, horaires et moyens de locomotion...

Après avoir plafonné jusqu'en 2001, la montée en charge du dispositif se révèle très progressive, comme le montre le tableau suivant. Mais en dépit de l'accélération observée, le nombre de placements à l'instant « t » reste très en retrait par rapport aux objectifs fixés au plan national par le législateur.

Suivi du PSE

Entre le 1 ^{er} janvier et le 31 décembre	Nombre de mesures de PSE exécutées hors contrôles judiciaires
2000	13
2001	130
2002	359
2003	948
2004	2 911
Cumul	4 361

Source : Administration pénitentiaire

Cette situation reflète les trois obstacles majeurs auxquels se heurte le PSE. Le premier est qu'il ne concerne qu'un public limité. Les femmes et les mineurs y ont difficilement accès, faute d'un nombre suffisant d'établissements pénitentiaires susceptibles de les accueillir à proximité de leur lieu d'assignation, si le bénéfice de la mesure devait leur être retiré. Surtout, pour que le PSE puisse être proposé et mis en place, l'intéressé doit disposer d'un logement et être capable de prendre en charge ses frais de téléphone⁶⁷, ce qui peut s'avérer lourd pour certains, puisque le coût des communications atteint 30 € par mois environ, en plus des frais d'installation. Ces exigences conduisent à exclure une part importante de la population pénale du bénéfice du PSE car les condamnés sont souvent dans une situation de grande précarité socioprofessionnelle. L'étude précitée, réalisée en 2003 par le CESDIP, a montré la spécificité du profil des « placés » de la première génération du PSE : seulement 20 % d'entre eux se déclaraient illettrés (contre 48 % des entrants en détention) et 74 % avaient suivi un enseignement secondaire ou supérieur (contre 47 %).

Pour atténuer le caractère sélectif du PSE et accroître le nombre de ceux qui pourraient y prétendre, des initiatives ont été prises localement. Certains SPIP ont ainsi passé des conventions avec des organismes partenaires (avec l'office HLM local à Pontoise, avec un CHRS à Reims) pour proposer un logement à des condamnés qui pouvaient alors effectuer leur peine sous le régime du PSE. D'autres ont consenti des aides

67) L'administration vient de décider qu'elle prendra désormais en charge le coût des communications téléphoniques occasionnées par le PSE.

financières pour prendre en charge les frais de téléphone et leur démarche a été relayée au plan national : l'administration centrale a ouvert des crédits budgétaires à cette fin.

Le second obstacle à la mise en œuvre du PSE est lié à la place qu'il occupe par rapport aux autres mesures alternatives à l'incarcération, qui peuvent apparaître plus simples à organiser. Le PSE fait en effet intervenir plusieurs acteurs (le juge, le SPIP et le surveillant) selon des procédures qui requièrent des délais tels que, parfois, ils aboutissent à l'échec du placement lui-même. Au plan national, ces facteurs expliquent la faible proportion des PSE décidés dans le cadre du contrôle judiciaire ou de l'aménagement des courtes peines. L'évaluation réalisée en 2003 par le CESDIP avait en effet montré que le cumul des délais d'enquête et d'attente pour que le dossier soit examiné en commission d'application des peines pouvait conduire à ce que le temps écoulé entre l'écrou et le début du PSE atteigne 3 mois : pour les personnes condamnées à des peines inférieures à 4 mois, le système est, dès lors, dépourvu d'intérêt.

Enfin, le dernier obstacle auquel se heurte le développement du PSE est l'insuffisance des moyens de suivi. En termes de fonctionnement, le PSE a été organisé à partir des budgets des établissements et des directions régionales, les dotations additionnelles de l'administration centrale ne couvrant que les frais directement liés à l'exécution des marchés. Lors de l'expérimentation, un poste de surveillant spécialement dédié au PSE a été créé dans chacun des quatre premiers sites. Mais, ultérieurement, tous les autres « surveillants PSE » ont été choisis parmi le personnel de surveillance des établissements supports. Les SPIP, de leur côté, n'ont bénéficié d'aucun renfort spécifique. Ce n'est qu'après l'adoption de la loi du 9 mars 2004 et la relance du PSE avec des objectifs très volontaristes que des créations de postes sont intervenues (23 postes de surveillants et 50 postes de conseillers). Tant que ces créations n'auront pas produit leurs effets, les tensions en termes de personnel contribueront à limiter le recours au PSE.

C - La semi-liberté

1 - Un cadre juridique souple

Le régime de la semi liberté est défini par l'article 132-26 du code pénal qui précise que « le condamné admis au bénéfice de la semi liberté est astreint à rejoindre l'établissement pénitentiaire selon les modalités déterminées par le JAP en fonction du temps nécessaire à l'activité, à l'enseignement, à la formation professionnelle, au stage, à la participation à la vie de famille ou au traitement en vue duquel il a été admis au régime de la semi liberté ». Les personnes qui en bénéficient quittent

l'établissement où elles sont incarcérées pendant les horaires prévus par le juge. Elles ne sont soumises à aucune surveillance pendant ces horaires, leur seule obligation étant de réintégrer leur cellule à l'heure prescrite et de se conformer aux vérifications et contrôles prévus par le juge et exécutés par les SPIP.

La semi-liberté peut être prévue « soit lorsqu'il reste à subir par le condamné une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la durée totale n'excède pas un an, soit lorsque le condamné a été admis au bénéfice de la libération conditionnelle, sous la condition d'avoir été soumis à titre probatoire au régime de la semi liberté. ». Elle est généralement exécutée dans des établissements spécifiques, les centres de semi-liberté (CSL), dont la liste est fixée par arrêté du Garde des Sceaux⁶⁸ et qui fonctionnent comme des établissements pénitentiaires dotés d'un budget, d'un personnel de surveillance et d'un règlement intérieur. Leur spécificité tient à ce que, dans la journée, la majorité des détenus quitte le centre. Mais la semi-liberté peut également être exécutée dans des quartiers de semi-liberté (QSL) constitués au sein d'un établissement pénitentiaire traditionnel. Les personnes concernées sont alors incarcérées dans des zones bien identifiées afin d'éviter les contacts avec les autres détenus et limiter les risques de trafic.

68) L'arrêté du 17 septembre 2003 en prévoyait 13.

2 - Une mise en œuvre qui plafonne

Alors qu'il avait progressé de 1990 à 1999, le nombre de mesures de semi-liberté n'a cessé de diminuer depuis lors.

Evolution des placements en semi liberté

	Ordonnances d'admission	Prononcé de la mesure		
		723.1	D. 49.1	D. 137
1990	6 269			
1995	6 437			
1999	7 300	156	4 579	2 565
2000	6 757	149	4 017	2 591
2001	6 481	107	3 827	2 547
2002	6 527	149	3 585	2 793
2003	6 261	157	3 247	2 857
2004	6 819	434	3 362	3 023

Prononcé de la mesure : par la juridiction de jugement (723. 1), dès l'incarcération (D.49. 1) ou en cours d'exécution de peine (D.137)

Source : Administration pénitentiaire

La semi-liberté a surtout été utilisée par les JAP comme un substitut à l'incarcération pour les personnes condamnées à des peines de moins d'un an (près de 52 % des cas en 2003) et comme une modalité d'aménagement de peine pour faire sortir les détenus d'établissements pénitentiaires « classiques » (45 % des cas en 2003). Dans la très grande majorité des cas, le bénéfice de la semi-liberté a été accordé à des personnes incarcérées qui avaient un contrat de travail ou suivaient une formation, rémunérée ou non.

Motifs des placements en semi liberté

	2000		2002		2004	
	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %
Contrat de travail	5 063	74,9 %	4 784	73,3 %	4 892	71,7 %
Contrat de travail aidé	550	8,1 %	650	9,9 %	664	9,7 %
Stage rémunéré	691	10,2 %	643	9,8 %	629	9,2 %
Scolarité	105	1,5 %	77	1,2 %	76	1,1 %
Formation non rémunérée	132	1,9 %	160	2,4 %	187	2,7 %
Soins	55	0,8 %	56	0,9 %	109	1,6 %
Participation à la vie familiale	157	2,3 %	144	2,2 %	249	3,6 %
Revenu minimum d'insertion	4	0,1 %	13	0,2 %	13	0,2 %
Total	6 757		6 527		6 819	

Source : Administration pénitentiaire

Au plan national, le taux d'occupation des centres ou des quartiers de semi-liberté est très inférieur à celui des établissements pénitentiaires classiques. Il s'établissait ainsi à 60,6 % en octobre 2004. Mais la situation est très contrastée entre les différents centres. Certains, comme Rochefort (300 % en octobre 2004), Evreux (150 %) ou Gagny (133,3 %) souffrent d'une sur-occupation chronique. D'autres sont sous-utilisés, comme Limoges (20 %), Chalon (22,2 %), Beauvais (20 %) Corbeil (55 %) ou Montargis (20 %).

3 - Des freins qui ont été identifiés

En 2003, à la suite du rapport Warsman et à la demande du Garde des Sceaux, l'administration a lancé une consultation auprès de l'ensemble des directions régionales et des chefs de juridiction, dont les réponses permettent d'appréhender les trois types d'obstacles qui fragilisent la mise en œuvre de la semi-liberté.

Les premiers tiennent à la précarisation de la situation des détenus et au contexte économique. Le travail reste en effet le motif principal justifiant l'octroi du bénéfice de la semi-liberté. Or la dégradation du contexte économique conduit parfois à ce qu'avant même d'être exécutées, certaines mesures de semi-liberté deviennent caduques du fait de la disparition de l'emploi promis. Ces contraintes sont d'autant plus fortes que la précarisation des détenus s'aggrave. L'enquête sur le niveau d'instruction des détenus arrivants effectuée en 2002-2003 a ainsi montré que seulement 45 % des personnes interrogées indiquaient avoir exercé au moins une fois une activité professionnelle avant leur incarcération.

Le second frein au développement de la semi-liberté tient à l'inadéquation des structures d'accueil. Dans de nombreux départements, l'insuffisance du nombre de places disponibles est particulièrement grave pour les mineurs (deux places en région parisienne) et les femmes, ce qui conduit, de fait, à exclure ces populations du bénéfice de la mesure.

Dotées d'un nombre de places insuffisant, les structures de semi-liberté sont, au surplus généralement en mauvais état du fait de leur surpopulation même ou, plus simplement, de leur vétusté ou de leur absence d'équipements nécessaires à la vie des détenus (cour de promenade, salles d'activités, unité de soins...). La localisation de certains centres est susceptible de poser problème et explique leurs faibles taux d'occupation : le fait qu'ils puissent être isolés constitue, en soi, un frein à la possibilité d'octroyer une mesure de semi-liberté car les personnes qui pourraient en bénéficier ont souvent été privées de leur permis de conduire à la suite d'une condamnation, principale ou connexe, pour conduite en état d'ivresse...

Tous ces facteurs ont un impact sur les décisions des magistrats appelés à se prononcer sur une mesure de semi-liberté : ou ils ajustent le nombre de bénéficiaires sur celui des places existantes, quitte à priver un bénéficiaire potentiel de l'octroi d'une telle mesure ; ou, au contraire, ils ne « s'auto-limitent » pas, et la décision de placement peut ne produire ses effets qu'après de longs délais ; dans cette hypothèse, l'exécution de la mesure est différée jusqu'à ce qu'une place se libère, avec le risque de voir, dans l'intervalle, la situation du condamné changer. C'est ainsi qu'à Gagny, par exemple, les délais d'attente varient de 4 à 6 mois, ce qui est peu compatible avec le caractère souvent précaire ou temporaire des emplois qui justifient la semi-liberté. La même contrainte explique que la mesure de semi-liberté ne peut pas être mise en œuvre, dans le département de Seine et Marne, pour environ 20 % des cas qui pourraient y prétendre.

Le troisième frein au développement de la semi-liberté est lié à une rigidité qui n'est que le reflet d'une insuffisance de moyens. En 2003, le procureur de la République près le Tribunal de grande instance (TGI) de Marseille faisait valoir, par exemple, que les horaires des mouvements au QSL des Baumettes conduisaient à enfermer les détenus entre 20 heures et 6 heures, ce qui est radicalement incompatible avec un aménagement de peine fondé sur un emploi flexible correspondant souvent à la réalité du monde du travail. Certains JAP essaient bien d'ajuster les horaires de sortie des détenus pour tenir compte de ces contraintes, mais ces ajustements ne sont pas toujours possibles et ne conviennent pas nécessairement à tous les condamnés pour qui ils représenteraient un allègement trop important de la peine. En outre, dans certaines structures,

seules quelques heures de permanence sont organisées par les travailleurs sociaux, généralement en journée, pendant les jours ouvrables, de telle sorte que les détenus qui travaillent sont contraints de demander une autorisation d'absence à leur employeur pour pouvoir rencontrer un travailleur social.

Cette situation pèse évidemment sur la qualité du suivi social ou judiciaire. Consultés en 2003, les magistrats ont admis quasi unanimement qu'ils accorderaient davantage de semi-libertés s'ils avaient l'assurance que l'effectivité et la régularité des contrôles étaient renforcées et les manquements signalés plus systématiquement. Aussi nombre d'entre eux préfèrent-ils privilégier d'autres dispositifs alternatifs à l'incarcération, dont les modalités sont proches de celles de la semi-liberté : tel est le cas des placements extérieurs mis en place avec le concours d'associations qui accueillent et encadrent les détenus et, parfois, les hébergent. A Toulouse, par exemple, le Centre de préparation à la vie active (CPVA) spécialisé dans la prise en charge des toxicomanes, se charge de placer les détenus dans des studios et de les aider à construire un projet professionnel.

D - Les travaux d'intérêt général (TIG)

1 - Un dispositif qui régresse

Inspirée par les expériences mises en œuvre notamment en Grande Bretagne (le « community service »), la peine de travail d'intérêt général (TIG) a été instituée en France par la loi n° 83-466 du 10 juin 1983. Elle consiste pour le condamné à effectuer un travail non rémunéré au bénéfice d'une personne morale de droit public ou d'une association habilitée (article 131-8 du code pénal).

Le nombre de TIG ne cesse de baisser. Depuis 2001 (25 411 TIG), il a diminué d'un tiers en raison de la réduction du nombre de mesures ouvertes et de celle de leur durée moyenne de prise en charge. La durée moyenne de suivi n'atteignait ainsi que 14 mois en 2003, contre 16,3 mois en 2002 et 17,2 mois en 2001. Ces évolutions dénoncées par le rapport Warsmann ont conduit le Garde des Sceaux à décider d'une relance des TIG. Des objectifs quantitatifs de progression ont été assignés aux directions régionales et aux SPIP en 2004.

Pour ce qui est du « profil » des bénéficiaires de TIG, la seule étude disponible date de 1993. Elle montrait que l'âge moyen des intéressés n'était que de 28 ans et que 45 % d'entre eux étaient au chômage lors de leur condamnation. Depuis, d'après les éléments recueillis par la Cour dans un échantillon de SPIP, l'orientation des TIG

vers les publics les plus jeunes s'est renforcée. Dans le Val de Marne en 2004, 43 % des TIG concernaient les jeunes de 18 à 20 ans et 39 % ceux de 21 à 25 ans. A Metz, le bilan de la journée organisée en juin 2004 pour le vingtième anniversaire de la loi de 1983 soulignait que les bénéficiaires d'un TIG constituent un public de plus en plus jeune et souvent difficile. A Paris, la proportion des « tigistes » de moins de 25 ans est de 68 %.

En outre, les éléments de bilan disponibles au niveau national en 1993 ou localement en 2003 montrent que les missions exécutées par les « tigistes » étaient principalement des travaux d'entretien et de rénovation de l'environnement (21,5 % en 1993) ou des équipements (23,5 % en 1993) et de la voie publique (11,5 % en 1993). Les collectivités publiques constituaient l'essentiel des organismes d'accueil, loin devant les établissements publics et les associations (respectivement 63,9 %, 12 % et 24 % en 1993).

Enfin, en 1993, le TIG était surtout prononcé pour réprimer des vols mais la proportion des infractions liées à la sécurité routière était en progression. Depuis, les situations locales se sont diversifiées, de telle sorte que, en ville, les bénéficiaires de TIG sont essentiellement des condamnés pour des problèmes liés à la toxicomanie tandis qu'en zone rurale ce sont surtout les auteurs de faits liés à l'alcoolisme qui sont concernés.

2 - Les difficultés de mise en oeuvre

Trois contraintes freinent le développement des TIG. Ils constituent, d'abord, une mesure exigeante pour l'administration : elle implique une collaboration soutenue avec les organismes d'accueil qu'il faut convaincre de recevoir des publics difficiles et de mobiliser durablement des moyens pour assurer leur encadrement. Il faut, de surcroît, que l'organisation du suivi au sein du SPIP permette de maintenir un véritable dialogue au cas par cas. Or dans certains départements, les partenaires de l'administration ont eu des difficultés pour identifier leur interlocuteur, ce qui a renforcé leurs réticences à proposer des postes de TIG.

Cette situation a conduit certains SPIP à mettre en place une organisation spécifique : dans l'Essonne, une équipe spécialisée a été constituée par des travailleurs sociaux volontaires, qui connaissent les personnels encadrant les « tigistes » et entretiennent avec eux des relations suivies ; à Paris, un pôle TIG a été constitué sur le même modèle en 1998 et s'est doté d'outils de travail qui lui permettent d'avoir une vue précise et actualisée des postes disponibles et des profils exigés pour les occuper. Mais tous les départements ne parviennent pas à se mobiliser de

la même manière. Celui du Cher, par exemple, regrettait de n'avoir pas réalisé un état des lieux précis lui permettant d'avoir une bonne lisibilité des lieux d'accueil, des postes ou des habilitations à renouveler sur l'ensemble du département. Ce sont évidemment les contraintes de personnel qui expliquent de telles carences.

La mise en œuvre effective des TIG se heurte, ensuite, aux limites du réseau de partenaires susceptibles d'accueillir des publics difficiles. Le dynamisme des équipes en charge des TIG contribue à l'entretenir (comme à Paris et dans le Val de Marne) ou à le diversifier, pour répondre aux évolutions du profil des condamnés (Morbihan, Yvelines). Mais les organismes habilités ne disposent pas toujours de personnels aptes à encadrer les tigistes. En outre, le potentiel de postes que peuvent offrir les collectivités n'est pas extensible et d'autres mesures peuvent venir concurrencer les TIG : les placements extérieurs, d'abord, dans lesquels certaines associations préfèrent se spécialiser, mais également le travail non rémunéré que le juge peut proposer dans le cadre d'une proposition de composition pénale.

Enfin, le TIG ne peut être utilisé que si le juge décide qu'il est approprié pour le condamné. La marge de manœuvre de l'administration pénitentiaire est très limitée, puisqu'elle ne peut que s'attacher à convaincre. A Lyon, par exemple, l'évolution des places disponibles est régulièrement communiquée aux autorités judiciaires et des journées TIG sont organisées pour leur présenter les différents types d'accueil possibles. Mais il est difficile pour l'administration pénitentiaire d'aller au-delà.

De ce point de vue, on peut s'interroger sur la portée des objectifs quantifiés de progression des TIG qui ont été fixés par l'administration pénitentiaire à chaque direction régionale. Lors de sa conférence d'orientation, celle de Marseille avait souligné que les objectifs 2004 devraient être revus à la baisse compte tenu des charges de travail occasionnées pour les SPIP par l'entrée en vigueur de la loi Perben 2. Elle précisait que ses services ne devaient pas être « engagés sur des objectifs qui, de fait, prendront un caractère secondaire ». Cette prise de position illustre la faible portée des objectifs de progression fixés au niveau central. L'absence de pouvoir réel de l'administration pour accroître le nombre de mesures prononcées par les juges l'explique évidemment, tout comme la priorité donnée au suivi du milieu fermé pour mettre en œuvre des aménagements de peines.

Décidée en 1999 pour accroître l'efficacité de l'action de l'administration pénitentiaire en matière d'insertion, la création des SPIP est loin d'avoir produit tous ses effets.

Sur le plan administratif, les dysfonctionnements relevés par la Cour démontrent que, nés de l'agrégation de structures qui fonctionnaient grâce à leur immersion au sein soit des établissements soit des tribunaux, les SPIP ont été mis en place sans que les moyens, les procédures et les outils nécessaires à leur fonctionnement aient été au préalable définis. La réforme de 1999 a, certes, permis d'accroître la lisibilité des services en leur donnant une véritable identité, comme le souligne l'administration centrale lorsqu'elle explique que les SPIP sont désormais bien identifiés par leurs partenaires institutionnels. Il y a là un acquis indéniable qui facilite le développement des partenariats indispensables pour mettre en place des actions en vue de la réinsertion. Mais, six ans après la mise en place de la réforme, ce résultat positif est le seul qui ait pu être enregistré.

S'agissant de la prise en charge des personnes placées sous main de justice, le bilan dressé par la Cour illustre une réelle difficulté des services à exercer l'intégralité de leurs compétences. Ils ne maîtrisent en effet ni le volume ni les modalités de leurs interventions au titre de leurs missions préalables aux jugements et ils doivent faire face aux impératifs d'une prise en charge du milieu fermé d'autant plus lourds que la juridictionnalisation et la systématisation des procédures d'aménagement de peines doivent être assurées dans un contexte d'augmentation de la population incarcérée.

Malgré les ambitions affichées en 1999, la prise en charge du milieu ouvert continue de jouer le rôle de variable d'ajustement des moyens disponibles. L'exemple de la Côte d'Or est significatif à cet égard : alors que la polyvalence avait été instituée sans difficulté en 1999, les travailleurs sociaux ont désormais le sentiment qu'elle conduit, de fait, à donner la priorité au suivi des détenus au détriment des personnes relevant du milieu ouvert.

Si tel était le cas, cette réorientation de l'activité des travailleurs sociaux serait le signe de l'échec d'une réforme qui entendait être le vecteur d'une amélioration de la prise en charge des personnes placées sous main de justice, en particulier en milieu ouvert : cela aurait des conséquences d'autant plus graves que l'insuffisance du suivi socio-éducatif est l'un des freins principaux au développement effectif des mesures alternatives à l'incarcération.

RECOMMANDATIONS

Pour contribuer à un déploiement plus efficace des alternatives à l'incarcération, il conviendrait :

** de développer, avec le concours d'organismes de recherche, le suivi de la mise en œuvre effective des mesures, en particulier pour les sursis, avec ou sans mise à l'épreuve ;*

** d'organiser au plan national, une gestion coordonnée des stocks de bracelets électroniques pour limiter le nombre de ceux qui sont inutilisés ;*

** de systématiser, dans l'ensemble des départements, le déploiement de dispositifs permettant d'offrir à toute la population pénale un accès au PSE (convention de mise à disposition d'un logement, aide au paiement des frais téléphoniques...) ;*

** de redéfinir les lieux d'implantation des CSL en fonction des besoins effectifs et des caractéristiques des bassins d'emploi dans lesquels ils se situent ;*

** de mettre en place des modalités plus souples d'organisation des CSL et QSL pour répondre aux exigences de l'emploi du temps des condamnés concernés et accroître leur disponibilité ;*

** de mettre en place, au niveau des SPIP, des schémas d'organisation ou des dispositifs d'accueil permettant aux associations et collectivités territoriales intéressées par les TIG d'identifier plus facilement leur interlocuteur ;*

** de développer une politique d'information et de formation à l'égard des personnels des structures partenaires qui accueillent des « tigestes » en vue d'améliorer la qualité de leur prise en charge.*

Deuxième partie
Deux modes de gestion à comparer : la
gestion publique et la gestion mixte

L'administration pénitentiaire a expérimenté un système original de fonctionnement de ses établissements, la gestion mixte, qui fait coexister en leur sein des personnels publics et privés intervenant chacun dans leur domaine de compétences respectif pour assurer la prise en charge globale des détenus et l'exercice des missions de garde et de réinsertion. Ce système ne concernait, à l'origine, qu'une minorité d'établissements, mais son champ va continuer de s'étendre puisque les programmes de construction qui viennent de s'achever (programme des 4 000) ou qui débutent (programme des 13 200) y ont également recours. Au 31 décembre 2004, il représentait déjà 14,4 % des établissements en fonctionnement hébergeant près de 25 % des personnes incarcérées.

**Répartition des établissements pénitentiaires
selon leur mode de gestion**

	Gestion publique	Gestion mixte	Total
Nombre d'établissements	161	27	188
centres pénitentiaires	23	8	31
centres de détention	14	10	24
maisons d'arrêt	106	9	115
maisons centrales	5		5
centres de semi-liberté	13		13
Nombre de Détenus	43 726	14 505	58 231

Source : Administration pénitentiaire

Le recours à la gestion mixte aurait pu être l'occasion d'une réelle modernisation des méthodes et des procédures de l'administration pénitentiaire. Dans les établissements à gestion publique, la confrontation avec d'autres manières de fonctionner aurait dû permettre de remettre en cause des habitudes parfois anciennes. Mais, près de vingt ans après la mise en service des premiers établissements, force est de constater que cette dynamique n'a pas eu les effets escomptés. Les liens développés entre les deux modes de gestion ont été des plus limités et ils ont, à bien des égards, évolué parallèlement, comme deux mondes indépendants.

Chapitre III

Les rigidités de la gestion publique

I - L'inadaptation des outils et des procédures

A - Des règles comptables archaïques

Intervenu alors même que le présent rapport était rédigé, le décret n°2005-1490 du 2 décembre 2005 relatif à l'organisation financière et comptable des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire pose le principe selon lequel les opérations de recettes et de dépenses de ces services sont soumises aux dispositions du décret du 29 décembre 1962 à compter du 1^{er} janvier 2006. Néanmoins, la Cour croit nécessaire de maintenir les critiques ci-après qui justifient la réforme et en soulignent l'ampleur et les difficultés.

Fixées par un décret du 31 décembre 1957 et une instruction comptable R62 du 4 juin 1963, les règles de gestion antérieures au décret de 2005 plaçaient les établissements pénitentiaires dans une situation dérogatoire par rapport à tous les services de l'Etat. Leur particularisme tenait principalement à ce que les opérations n'étaient pas exécutées, au plan local, par les trésoriers-payeurs généraux. Selon un schéma atypique et complexe, elles étaient confiées à des comptables pénitentiaires, choisis au sein de cette administration pour y exercer toutes les compétences que prennent en charge habituellement les comptables principaux de l'Etat (contrôle de la régularité des dépenses et des recettes, tenue de la comptabilité, réalisation matérielle des encaissements et décaissements).

Ces règles mettaient en place, avant l'heure, une forme de déconcentration qui donnait aux établissements pénitentiaires une certaine autonomie de gestion. Ils exécutaient par l'intermédiaire de leur comptable les dépenses et les recettes indispensables à leur fonctionnement quotidien. Cette organisation n'a été ni remise en cause ni adaptée lorsque des réformes plus ambitieuses ont été généralisées à tous les services de l'Etat pour accroître le niveau des responsabilités effectivement exercées par les acteurs locaux.

Deux décrets n°82-389 et n°82-390 du 10 mai 1982⁶⁹ ont fait des préfets de département et de région les ordonnateurs secondaires de toutes les dépenses de l'Etat, y compris celles relevant du fonctionnement des services placés sous la responsabilité du Garde des Sceaux. L'administration pénitentiaire aurait dû tirer les conséquences de cette réforme essentielle. Mais elle n'en a rien fait et a continué de fonctionner comme si le décret de 1957 et l'instruction R62 conservaient leur validité. Or l'entrée en vigueur des décrets de 1982 a partiellement rendu caduques leurs dispositions, notamment celles qui fondaient l'intervention directe des chefs d'établissement, autonome ou non, pour réaliser de leur propre autorité les dépenses et les recettes leur incombant.

Cette inertie, déjà critiquée par la Cour lors de contrôles antérieurs, s'explique en partie par le particularisme de la carte administrative de l'administration pénitentiaire. Non représentée au niveau départemental jusqu'en 1999, elle est structurée autour de directions régionales qui ne correspondent pas aux régions de droit commun. En conséquence, les responsables habituels des services de l'Etat (préfet et trésorier payeur général) ont peu à connaître de son fonctionnement, ce qui a sans doute contribué à renforcer son isolement et favorisé le maintien de ses procédures atypiques, alors que toutes les autres administrations connaissaient de profondes mutations. Mais quelles qu'en soient les causes, cette situation a été lourde de conséquences.

En premier lieu, elle a affecté la régularité d'une partie significative des opérations de dépenses et de recettes que l'administration pénitentiaire exécutait au plan local. Depuis 1982, c'est en violation des règles applicables que les chefs d'établissement ont continué d'intervenir, sans y être habilités par les préfets du département siège des directions régionales. Seuls quelques directeurs, généralement placés à la tête des plus gros établissements bénéficiant d'une autonomie comptable, ont effectivement reçu les délégations requises. Pour les autres, tel n'a pas été le cas. Dès lors, les comptables pénitentiaires et, au-

69) Ces deux décrets ont été remplacés par le décret n°2004-374 du 29 avril 2004.

delà, les trésoriers payeurs généraux ont continué d'exécuter sur le plan comptable des opérations irrégulières.

C'est dans le domaine de la conclusion des marchés nécessaires à l'approvisionnement des établissements pénitentiaires que le caractère trop approximatif des procédures mises en œuvre est apparu le plus flagrant. D'une manière générale, ces marchés ont été passés au mépris des règles les plus élémentaires qui s'imposaient pour leur signature et qui exigeaient l'intervention du préfet⁷⁰. Or la plupart des marchés en cause, qu'ils aient été établis au niveau régional ou à celui des établissements eux-mêmes, n'ont pas été signés par des autorités ayant reçu délégation pour le faire.

En second lieu, l'absence de prise en compte des réformes de 1982 a placé les services de l'administration pénitentiaire dans une situation souvent inextricable. Continuant de fonctionner selon des mécanismes devenus caducs, ils ont eu le plus grand mal à respecter les nouvelles procédures que les responsables administratifs locaux avaient désormais pour mission de faire appliquer à l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat. Des situations de blocage en sont résultées, en matière de contrôle financier local notamment.

Enfin, le maintien de procédures inchangées depuis 1957 a permis à l'administration pénitentiaire de différer la clarification des responsabilités qu'elle entendait donner aux directions régionales et aux chefs d'établissement en matière de gestion. Elle n'a jamais précisé vers quel niveau elle entendait développer sa déconcentration. La logique d'une gestion par budget global, assortie d'indicateurs par établissement, a incité à faire de ce niveau celui de l'exercice des responsabilités pour la gestion quotidienne. Mais cette tendance a été contrariée par les procédures en vigueur qui font de la région le niveau où se prennent effectivement les décisions. Il en est résulté un fonctionnement quotidien où les compétences des uns et des autres n'étaient pas clairement définies et où elles ont été ajustées en fonction de leurs titulaires, à la faveur de leurs mutations. La cohérence d'ensemble et la lisibilité des procédures en ont évidemment souffert.

70) Articles 15 du décret 82-389 et 14 du décret 82-390 et leur circulaire d'application du 12 juillet 1982.

B - Des systèmes informatiques défailants

L'administration pénitentiaire n'a pas développé d'outil informatique de gestion cohérent au plan national pour prendre en charge les fonctions budgétaires, financières et comptables dans ses établissements. Une application dite de « gestion économique » (GE) a bien été développée à partir de 1993, puis diffusée à la plupart des directions régionales, mais elle présente de nombreuses insuffisances.

Il s'agit d'abord d'un outil qui a été conçu selon des techniques aujourd'hui dépassées et dont l'administration pénitentiaire ne peut plus assurer efficacement la maintenance, faute de prestataires pour la prendre en charge. L'entrée en vigueur du nouveau code des marchés publics a, par exemple, nécessité, à elle seule, sept corrections successives de GE en moins de trois mois.

Ensuite, GE présente des insuffisances dans certains de ses modules qui ne sont pas assez performants, par exemple en matière de comptabilité analytique. En particulier, leur utilisation ne permet pas d'effectuer des analyses rétrospectives car ils ne peuvent établir aisément des comparaisons pluriannuelles.

La lacune principale de GE concerne toutefois son architecture. Développée il y a dix ans, elle est peu compatible avec les systèmes d'exploitation actuellement en vigueur, ce qui entraîne lourdeurs et dysfonctionnements pour son utilisation quotidienne. Elle continue de fonctionner sans aucune interconnexion au plan local entre les établissements et les directions régionales ni, au plan national, entre les directions régionales et l'administration centrale. Toutes les données qu'elle recense doivent être échangées sous forme de disquette ou en version imprimée. Les services n'ont donc d'autre choix que de les consolider manuellement à chacun des niveaux de l'administration, sans jamais pouvoir les collecter en temps réel.

Critiquable dans son fonctionnement et dans ses composantes, GE n'a d'autre mérite que d'exister et d'offrir aux services un minimum de confort et d'efficacité dans la réalisation des tâches quotidiennes. Mais, en matière de comptabilité, aucun logiciel national n'a été élaboré. Seules certaines directions régionales ont mis en place des applications qu'elles se sont efforcées de connecter à GE (par exemple à Dijon). Dans les autres, il n'existe pas d'outil pour gérer de manière intégrée la comptabilité et les finances : tant qu'ils en étaient chargés, les services pénitentiaires ont donc dû vérifier manuellement la cohérence entre les données de synthèse de la gestion et les écritures comptables.

Consciente de ces insuffisances et des inconvénients qui en résultent pour ses services, l'administration pénitentiaire s'est engagée dans le développement d'un projet (SIEC) qu'elle a finalement abandonné dans l'espoir de pouvoir bénéficier de l'application ACCORD qui aurait dû équiper tous les services de l'Etat. Ce choix était risqué. Il faisait en effet peser sur le fonctionnement de la pénitentiaire l'hypothèque d'un projet interministériel particulièrement lourd et désormais inopérant dans les délais prévus. Au surplus, les procédures dérogatoires au droit commun en matière d'exécution de la dépense en vigueur jusqu'en décembre 2005 dans l'administration pénitentiaire ne lui ont pas permis de disposer des applications mises en place par la direction générale de la comptabilité publique pour améliorer le fonctionnement de l'ensemble des services déconcentrés. Dès lors, sa capacité à s'adapter à une application en cours de développement est subordonnée à la simplification et à la banalisation effectives de ses nouvelles procédures financières.

C - Des exigences de gestion non satisfaites

1 - Des difficultés qui s'accumulent

Les insuffisances des applications informatiques de l'administration pénitentiaire et l'archaïsme de ses procédures ont pesé sur le fonctionnement quotidien des services.

En premier lieu, ils n'ont pas permis la mise en place d'un contrôle budgétaire rigoureux. Pour pallier cet inconvénient, les services gestionnaires ont développé de leur propre initiative des applications locales. La plupart d'entre eux (Toulouse, Lille, Dijon notamment) ont mis en oeuvre un dispositif de suivi mensuel des dépenses en les regroupant par nature (alimentation, eau, enseignement, entretien des détenus...). A partir de comparaisons avec les résultats des exercices antérieurs, ce dispositif permet d'identifier les rythmes de consommation inhabituels et les tendances alarmantes. Mais il est très lourd à gérer au quotidien puisqu'il requiert une manipulation spécifique pour la saisie des données. Aussi, certains établissements (Cahors par exemple), ont-ils renoncé à le mettre en place et s'en sont remis, de fait, à la direction régionale.

Pour sa part, en cours de gestion, l'administration centrale a été totalement dépourvue d'information sur la consommation effective des crédits au plan local. Elle n'a pu que procéder à des analyses globales et ne les approfondir qu'une fois par an, pour préparer ses délégations de crédits. Dans l'intervalle, elle a dû s'en remettre à ses services locaux

pour être informée de l'insuffisance des dotations allouées en début d'année et identifier des dérives éventuelles. A Lyon par exemple, les difficultés de fonctionnement liées à la vétusté des deux maisons d'arrêt se sont traduites par l'accumulation des factures impayées (près de 300 000 € fin 2001) et par l'aggravation de leur déficit financier. Alertée par son contrôleur financier, la direction régionale s'est efforcée de le résorber dès 1999 mais ce n'est qu'après une intervention directe du préfet auprès du cabinet du Garde des Sceaux que le niveau central de l'administration pénitentiaire a pris conscience de la gravité de la situation, en août 2002⁷¹. Sauf à mener des vérifications spécifiques, l'administration centrale ne dispose d'aucun moyen pour s'assurer que d'autres établissements ne connaissent pas des difficultés similaires.

En deuxième lieu, les procédures en vigueur au sein de l'administration pénitentiaire faisaient intervenir deux circuits d'exécution de la dépense : à celui de droit commun des trésoriers payeurs généraux s'ajoutait celui des comptables pénitentiaires, indispensable pour que les opérations puissent être réalisées localement. Leur intervention successive a pu occasionner des retards dans le versement des fonds qui ont nui au bon fonctionnement des établissements en les empêchant de payer leurs fournisseurs en temps et en heure. Au surplus, elle était complexe à mettre en œuvre et sa traduction comptable était peu transparente, de telle sorte qu'au plan national, ni l'administration pénitentiaire, ni la direction de la comptabilité publique ne disposaient d'une vue précise des opérations effectuées localement : elles n'étaient même pas en mesure de savoir si les services avaient acquitté l'intégralité des factures qu'ils devaient payer en fin d'année ou s'ils devaient faire face à des impayés.

Cette situation s'est répercutée sur le processus d'intégration des comptes des établissements pénitentiaires dans la comptabilité générale de l'Etat. La procédure en vigueur était telle que les trésoriers payeurs généraux imputaient dans leur compte des montants qui découlaient de prévisions budgétaires et ne correspondaient pas aux dépenses effectives des services pénitentiaires. L'écart qui en résultait entre la comptabilité des établissements pénitentiaires et celle des trésoriers payeurs généraux était certes globalement limité (1,1 % en 2001), mais il tendait à se creuser et son existence même compromettait la qualité de l'information donnée aux gestionnaires, aux corps de contrôle et in fine au Parlement.

71) Une note du 22 août 2002 du directeur de l'administration pénitentiaire à un membre de ce cabinet, soulignant le doublement des impayés, reconnaît que : « cette situation n'a pas particulièrement attiré l'attention de l'administration centrale jusqu'en 2001 ».

Les comptes produits par l'intermédiaire des services de la comptabilité publique pour retranscrire les opérations de l'administration pénitentiaire n'étaient pas justes et ne pouvaient pas l'être, à mode inchangé d'exécution de la dépense.

En troisième lieu, les procédures et les outils de l'administration pénitentiaire avaient des conséquences non négligeables sur l'activité des agents en charge de la gestion financière et comptable, qui étaient absorbés par des tâches matérielles et répétitives d'exploitation, souvent manuelle, des données. Cela vaut pour les agents chargés de la tenue de la comptabilité dans les directions régionales ou les établissements qui traitaient des flux importants d'opérations (environ 2000 factures par mois à la direction régionale de Lille). Mais cela concernait également les personnels des services ordonnateurs, notamment ceux des économats régionaux qui saisissaient et contrôlaient les pièces de dépenses, en particulier celles transmises par les établissements non autonomes. A Toulouse, par exemple, 20 personnes étaient concernées sur les 25 que comptait le département des finances de la direction régionale au moment du contrôle de la Cour.

Or les moyens en personnels administratifs de l'administration pénitentiaire sont limités et d'autant plus difficiles à mobiliser que les fonctions qu'ils doivent assurer sont lourdes au quotidien. Il en est résulté des vacances souvent longues de certains postes sensibles (deux ans pour le comptable d'Aiton ou de St Quentin Falavier) ou des taux de rotation excessifs des fonctionnaires qui les occupaient. Les retards qui en ont découlé ont pu avoir de graves conséquences : en 1999, trois postes n'étant pas pourvus à la section comptable de la maison d'arrêt de Dijon, l'agent en charge du service comptable a renoncé à procéder pendant plusieurs mois à l'indemnisation des parties civiles.

2 - Une évaluation insuffisante

L'administration pénitentiaire a mis en place en 1991 un système expérimental de gestion déconcentrée de ses crédits de fonctionnement qui a été généralisé à l'ensemble de ses services à partir de 1994. Depuis lors, et jusqu'à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances de 2001, toutes les directions régionales se sont vu attribuer une dotation annuelle, notifiée en début de gestion et dont le montant est déterminé par l'administration centrale en fonction de critères objectifs fixés à l'avance, tels que la population pénale, le nombre de places ou la superficie des établissements. Chaque direction régionale procède ensuite à la répartition de la dotation de telle sorte que les établissements et services de son ressort disposent d'un budget global pour satisfaire les priorités fixées nationalement ou régionalement.

Corollaire indispensable de la globalisation, le dialogue de gestion entre l'administration centrale et ses services était censé reposer sur un dispositif de conférences d'orientation et d'évaluation qui aurait dû permettre la fixation d'objectifs précis accompagnés de la manière de les mettre en œuvre ainsi que la vérification de leur réalisation. La mise en place de ce dispositif n'a pas soulevé de difficultés au stade de l'orientation. Facilité par le contexte budgétaire favorable, il a reçu un accueil positif de la part des gestionnaires locaux : grâce aux orientations reçues en amont de la délégation des crédits, ils connaissent très tôt les moyens dont ils peuvent disposer, ce qui leur permet d'élaborer un projet de budget régional discuté et validé dans le cadre des conférences d'orientation. A l'issue de ces dernières, chaque service dispose d'un plan d'action précis et des moyens de le satisfaire.

Malheureusement, la dynamique n'a pas aussi bien fonctionné pour les conférences d'évaluation : leur organisation s'est heurtée à l'insuffisance des outils de l'administration centrale pour dresser le bilan de l'action de ses services déconcentrés. L'archaïsme de ses procédures financières et de ses systèmes informatiques l'a en effet empêchée de mettre en place une véritable comptabilité analytique. Pour disposer d'informations sur les dépenses de ses services, elle n'a d'autre solution que de leur demander de lui fournir, sous une forme aussi normalisée que possible, des informations produites à son attention. Ce processus nécessite la consolidation manuelle des données financières de base, de telle sorte qu'il est à la fois lourd à réaliser et peu fiable.

La situation est aussi incertaine pour ce qui concerne les données qualitatives. Des tableaux de bord avaient bien été conçus en 1994 pour servir de support aux discussions au sein des conférences d'évaluation. Mais leur informatisation n'a été que partielle et ils doivent donc être renseignés manuellement, ce qui nuit à leur fiabilité. En outre, leur nombre est excessivement élevé (près de 500) et ils ne sont disponibles qu'une fois par an, jamais en temps réel. L'administration est ainsi confrontée à une multiplicité de données dont elle admet l'inutilité mais qu'elle continue, malgré tout, de collecter faute d'avoir conçu un outil satisfaisant pour les remplacer.

Conséquence de ce qui précède, enfin, la pratique du contrôle de gestion, aujourd'hui en cours de redéfinition, a été, jusqu'à présent, défailante. Les moyens mobilisés à cette fin, tant au niveau central qu'au niveau régional ont été limités, de telle sorte que l'administration pénitentiaire n'a pas été en mesure de définir des méthodes de contrôle fondées sur des analyses sélectives mais approfondies, mettant en relief les questions essentielles qui touchent au fonctionnement de ses services.

Ces défaillances ne permettent évidemment pas à l'administration pénitentiaire de mesurer effectivement le résultat des actions qu'elle entreprend ni de vérifier le degré de mise en œuvre des priorités qu'elle fixe à ses services. Un tel mode de fonctionnement est contraire à la logique de la globalisation et de la responsabilisation des services déconcentrés. Il ne saurait se perpétuer avec la mise en œuvre de la LOLF, aux exigences de laquelle l'administration pénitentiaire devra satisfaire.

II - L'exemple des dépenses de fonctionnement courant

A - Des marges de manoeuvre étroites

En dépit de la hausse très significative des crédits ouverts par les lois de finances successives, les marges de manoeuvre des établissements pénitentiaires en gestion publique sont restées très limitées. Ce paradoxe s'explique par l'accumulation de priorités nouvelles fixées par l'administration centrale et qui ont consommé une part essentielle des nouveaux crédits (mise en place des SPIP ou exigences nouvelles en matière d'hygiène notamment).

Cette tendance a placé les établissements dans une situation d'autant plus inconfortable que les charges auxquelles ils devaient faire face correspondent, en grande partie, à des dépenses inéluctables. En particulier, les frais liés à l'entretien des détenus (alimentation notamment) ou à celui des locaux (maintenance) consomment plus de la moitié de leurs budgets (60 % en 2003). Dans un tel contexte, des ajustements se sont révélés nécessaires.

Le premier a été réalisé au détriment des maisons d'arrêt dont le budget a connu un taux de croissance inférieur à celui des établissements pour peine. Ces derniers ont en revanche disposé d'une marge de manoeuvre qui leur a permis de dépenser significativement plus par détenu et par jour de détention (JDD), comme l'illustre le tableau suivant :

Dépense par jour de détention par type d'établissement

	Dépenses En €	Nombre de JDD	Dépense par JDD
Maisons centrales			
2001	9 191 780	537 663	17,10
2002	9 318 590	540 383	17,24
2003	8 306 466	496 434	16,73
Maisons d'arrêt			
2001	50 589 272	4 877 415	10,37
2002	55 453 728	6 379 194	8,69
2003	59 483 775	7 440 507	7,99
Centres de détention			
2001	20 946 919	2 863 407	7,32
2002	24 533 825	2 935 895	8,36
2003	24 915 639	3 208 903	7,76

Source : Cour des comptes

Le second ajustement a été réalisé par les gestionnaires locaux eux-mêmes, qui ont dû hiérarchiser leurs différentes charges. L'alimentation des détenus et l'entretien des locaux en ont pâti, comme en témoigne l'évolution du montant de la dépense qui leur a été consacré : significativement, pour ces deux catégories de charges, la croissance du coût par jour de détention est restée très inférieure (respectivement +10,5 % et +2,5 %) à celle des moyens de fonctionnement de l'administration (+47 % sur la période). Ce différentiel de taux de croissance reflète un ajustement portant sur la quantité ou la qualité des opérations réalisées sur deux postes clefs du budget des établissements.

Evolution des coûts (dépense en €JDD) au plan national

Moyenne nationale	Alimentation	Energie	Matériel général	Entretien maintenance	SG	Déplacements	Poste /Télécom
1999	2,76	1,15	1,76	1,57	0,49	0,47	0,32
2000	2,84	1,33	1,97	1,92	0,56	0,63	0,40
2001	2,99	1,48	2,26	2,46	0,75	0,70	0,46
2002	3,05	1,35	1,87	1,92	0,79	0,53	0,39
2003	3,04	1,27	1,96	1,61	0,76	0,52	0,39
Var 2003/1999	10,14 %	10,43 %	11,36 %	2,55 %	55,10 %	10,64 %	21,88 %

Source : Administration pénitentiaire.

Faute d'indicateurs financiers ou qualitatifs pertinents, l'administration centrale n'a pas été en mesure d'évaluer l'impact de ces ajustements et s'en est remise à la politique suivie par ses directions régionales et ses établissements qu'elle n'a cherché ni à évaluer ni à encadrer, comme l'illustre l'exemple des approvisionnements de biens alimentaires.

B - Le cas particulier des achats alimentaires

1 - Des pratiques différenciées

Le fonctionnement quotidien des établissements pénitentiaires entraîne un volume significatif de dépenses qui prennent la forme d'achats de biens ou de services. Pourtant, aucune doctrine n'a été définie au plan national pour organiser une politique d'achat cohérente. S'agissant des biens alimentaires, qui constituent pourtant près du quart de ses dépenses, l'administration ne dispose même pas d'une vue précise de ce que sont aujourd'hui les pratiques de ses services. Cette défaillance ne tient pas seulement aux insuffisances des systèmes informatiques qui la privent de données pertinentes pour en faire le bilan : elle reflète aussi le choix regrettable de ne pas empiéter sur l'autonomie des gestionnaires locaux.

Or les pratiques de ces derniers sont des plus différenciées. Longtemps, les établissements ont eu recours aux services de l'armée de terre, qui se chargeaient de leur procurer les biens nécessaires à l'alimentation des détenus. Certains continuent d'ailleurs d'y avoir recours de manière générale (maison d'arrêt de Dijon, Rennes, Caen, Angers, Strasbourg, Colmar ou Metz, par exemple) ou pour certains achats (centre de détention de Muret pour le pain). Mais d'autres ont profité de la liberté de gestion que leur offrait la mise en place du budget global pour s'organiser comme ils l'entendaient. Les situations ont donc évolué en diversité et en complexité.

Un nombre significatif d'établissements a fait le choix d'adhérer à des groupements d'achats mis en place, généralement, par des établissements hospitaliers ou d'enseignement (maisons d'arrêt de Bar-le-Duc, de Colmar, ou de Mulhouse et centre pénitentiaire de Lannemezan par exemple). D'autres, en revanche, ont préféré sélectionner eux-mêmes leurs propres fournisseurs et négocier avec eux les conditions de prix et d'approvisionnement. Certains, compte tenu du volume de leurs besoins, s'attachent à passer des marchés : c'est principalement le cas de ceux dotés de l'autonomie comptable (centre pénitentiaire de Clairvaux ou maison centrale d'Ensisheim, par exemple). Mais on rencontre aussi des établissements qui choisissent localement leurs fournisseurs, sans mise en concurrence formelle : à Cahors comme à Dijon, ils effectuent des

démarchages téléphoniques et retiennent les fournisseurs moins disants en passant des commandes, sans autre formalité et se contentent d'accords verbaux comme garantie du maintien des prix qu'ils obtiennent.

Certaines directions régionales (Toulouse ou Marseille, par exemple) considèrent que c'est à chaque directeur d'établissement de se déterminer pour choisir la solution qui lui permette de minimiser ses coûts. Cette politique contraste avec les choix effectués par quatre directions régionales où une démarche de regroupement des achats a été privilégiée. A Paris, elle a concerné les achats de pain, puis de produits surgelés et d'épicerie. A Lille, la rationalisation a été conduite en associant étroitement les établissements pour qu'ils établissent, avec l'aide de nutritionnistes et de professionnels de la restauration collective, une grille de menus standards : des marchés régionaux permettent à chaque directeur d'établissement de commander directement au fournisseur retenu les biens dont il a besoin. Ce schéma a été ensuite diffusé à Bordeaux et Lyon.

2 - Un manque d'efficacité

Au-delà des irrégularités qu'elle est susceptible d'entraîner, l'absence de doctrine en matière d'achats publics nuit à une utilisation efficiente des ressources de l'administration.

S'agissant, en premier lieu, des ressources humaines, l'éclatement actuel conduit à la multiplication des procédures et impose une charge lourde aux établissements qui ne disposent pas nécessairement des équipes capables de les mener à bien. Il rend plus difficile le développement de relations suivies avec les cellules des trésoreries générales ou des directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, alors que ces dernières peuvent fournir un appui technique précieux pour la passation des marchés, comme l'ont montré les expériences menées à Bordeaux et Lille, où des rencontres thématiques ont été organisées.

Lorsque des marchés régionaux ont été passés, les personnels des directions régionales ont été livrés à eux-mêmes pour définir les procédures à mettre en œuvre. Alors même que des expériences intéressantes avaient été menées à Paris ou à Lille, l'administration centrale a tardé à en diffuser les acquis auprès de l'ensemble de ses services. Elle n'a mis qu'avec retard à leur disposition les outils nécessaires (marchés types ou grilles de menus standards) qui auraient pu leur servir de modèle et leur éviter soit de refaire ce que d'autres directions régionales avaient déjà fait avant elles, soit de s'engager dans une procédure mal définie pour la reprendre après quelques mois, comme ce fut le cas à Dijon en 2002.

S'agissant, en second lieu, des moyens financiers, l'appréciation des défauts -ou des avantages- des procédures mises en œuvre par l'administration pénitentiaire est incertaine puisqu'aucun audit n'a pu être mené à bien. Il n'est donc pas possible de dresser un bilan financier des démarches de régionalisation.

Théoriquement, elles sont rationnelles puisqu'elles limitent l'éparpillement des commandes et favorisent les économies d'échelle en permettant de faire jouer la concurrence et de donner à l'administration la surface nécessaire à une véritable négociation avec ses fournisseurs. Il s'agit là d'un atout précieux dont sont dépourvues les petites structures qui se trouvent dans une position de faiblesse relative pour négocier leurs prix.

Certaines directions régionales contestent pourtant cette analyse. Celle de Toulouse affirme que sa démarche, fondée sur une liberté totale de choix des fournisseurs par les chefs d'établissement, est responsabilisante et leur permet d'être très offensifs dans leur négociation. Selon elle, certains adaptent même leurs achats aux promotions décidées par les grandes surfaces. Mais, outre que son efficacité n'est pas démontrée⁷², cette démarche ignore le coût lié à la surcharge de travail des personnels administratifs qui doivent surveiller les prix au jour le jour. Surtout elle est risquée car, à défaut de renouvellement des personnels, des habitudes d'achats peuvent se développer auprès de certains fournisseurs sans que l'indépendance des acheteurs à l'égard des entreprises puisse être garantie.

De surcroît, les quelques éléments de bilan dont disposent les directions régionales qui ont opté pour la régionalisation montrent que la démarche a été budgétairement rentable. Celle de Lille estime qu'entre 1997 et 1998, lors de sa mise en place, le marché a permis de réaliser une économie de plus d'un million d'euros qui se répartit entre une économie réelle (899 450 €) et une économie qualifiée de « réinvestie » et qui s'est traduite par une amélioration de la qualité des produits achetés, de leur présentation et de leur facilité de préparation (soit l'équivalent de 251 000 €). Certains établissements ont vu le prix des produits baisser de 8 à 53 % et ont pu utiliser les économies ainsi réalisées pour acheter des petits équipements ou procéder à des travaux d'entretien différés jusque là (remise en état de la buanderie et de la cuisine à la maison d'arrêt d'Arras, achat de matériels de cuisine à Dunkerque, rénovation de certains locaux à Douai, achat de mobiliers de cellule à Loos...).

72) Il n'existe aucune étude sérieuse à produit de qualité égale.

A Bordeaux, une étude a également été réalisée lors de la mise en place du marché en 1999. Elle montre que les économies représentaient environ 200 000 € pour une année, le coût moyen de la journée alimentaire diminuant significativement en dépit de l'amélioration de la qualité des repas. Cette économie est certes modeste comparée au budget de la direction régionale (1,6 % de son montant) mais elle représente presque l'équivalent de l'augmentation de crédits constatée cette année là au titre du budget global de fonctionnement des établissements⁷³. Le marché a donc pratiquement doublé la marge de manœuvre de la direction régionale.

Sur un poste qui représente près de 20 % des budgets de fonctionnement des établissements, la perspective de telles économies est un argument qui plaide en faveur de la régionalisation. La démarche mérite que l'administration s'y intéresse pour en faire le bilan et pour définir ce qu'elle considère être le niveau pertinent d'approvisionnement pour chaque type de biens et de structures. Loin d'empiéter sur les compétences des directions régionales et des établissements, elle définirait ainsi ce qui incombe à chaque niveau de services déconcentrés. Cela relève d'une politique générale qui, en dépit d'efforts récents, reste très largement à définir en matière d'achats au sein de l'administration pénitentiaire.

*

Les procédures d'exécution de la dépense des établissements pénitentiaires, conçues en 1957 pour leur donner l'autonomie nécessaire à leur fonctionnement quotidien, ne répondaient plus aux exigences d'une gestion moderne et n'assuraient ni l'efficacité de l'action administrative ni sa nécessaire transparence.

Consciente de ces insuffisances, l'administration s'est efforcée d'y remédier, tantôt en envisageant la transformation de ses services en établissements publics administratifs, tantôt en envisageant la création de régies. Mais aucun de ses projets n'a abouti, faute de s'inscrire dans une démarche suffisamment ambitieuse et globale.

Or la réforme ne pouvait plus être différée en raison de la gravité des dysfonctionnements observés. En outre, les procédures en vigueur ne permettaient pas à l'administration pénitentiaire de se conformer aux exigences de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui accroît la marge de manœuvre des gestionnaires mais leur impose de rendre compte de manière approfondie de leur gestion. L'administration pénitentiaire était donc contrainte de remettre en cause tout son dispositif.

73) Article 50 du chapitre 37-98, source : PREC 1999, tableau de comparaison des délégations 37-98-50.

La réforme qu'elle est en train de mettre en place prévoit la suppression des comptables pénitentiaires et le transfert de leurs fonctions aux services de la comptabilité publique, seules des régies subsistant au sein des établissements en vue, notamment, de la gestion du pécule. Quant aux fonctions d'ordonnateur, elles seraient confiées à des entités dites « unités opérationnelles » qui s'intégreraient entre les directions régionales et les établissements dont les compétences devraient être réduites.

Le projet de réforme en cours : la création d'unités opérationnelles

Le projet de réforme de l'organisation financière et comptable de l'administration pénitentiaire a été défini à partir des enseignements tirés de l'expérimentation menée au sein des directions régionales de Lyon puis Toulouse, Rennes, Marseille et Lille, pour la mise en œuvre de la LOLF. Il s'agit de redéfinir la répartition des compétences entre les directions régionales, des unités opérationnelles de gestion (UO) infra régionales et les établissements qui, pour la plupart d'entre eux, devraient voir leurs compétences diminuer.

Les directions régionales devraient gérer les budgets opérationnels de programme (BOP) et répartir leur dotation globale en assurant le pilotage des politiques pénitentiaires ainsi que le contrôle et l'évaluation des actions. Le directeur régional se verrait reconnaître, comme par le passé, la qualité d'ordonnateur secondaire délégué du préfet de région, préfet du département siège de la DRSP. Un BOP spécifique central serait chargé de répartir les crédits d'équipement destinés aux opérations d'intérêt national.

Chaque BOP serait composé d'unités opérationnelles de gestion (UO) qui constitueraient le service gestionnaire de la fraction du BOP auquel elles sont rattachées. Ces UO regrouperaient un ensemble de services (établissements d'abord, puis SPIP) pour lesquels elles exerceraient les compétences effectives d'exécution des dépenses (liquidation et mandatement de l'ensemble des factures). Le paiement serait, pour sa part, pris en charge par la trésorerie générale. Le responsable de l'UO serait ordonnateur secondaire délégué du responsable du BOP.

Selon le schéma souhaité par l'administration centrale, le nombre d'UO serait limité ce qui permettrait une mutualisation des moyens humains sur chaque structure de gestion. A titre indicatif, 81 UO pourraient couvrir l'ensemble du territoire (hors DOM et TOM). Mais la détermination effective des UO relèverait des directeurs régionaux. A Lille par exemple, le directeur régional a choisi d'en désigner 7 : une par région administrative (Nord-Pas de Calais, Picardie, Normandie) pour gérer les crédits de fonctionnement des établissements situés dans leur ressort, quatre au niveau de la direction régionale pour gérer respectivement les dépenses des SPIP, les frais de la direction régionale, les paies et les dépenses d'équipement.

Cette réforme, qui clarifie enfin la répartition des compétences de chaque niveau de l'administration pénitentiaire en matière de gestion, devrait permettre de revenir à un mode normal d'exécution de la dépense pour gagner en souplesse et en transparence. Le recours aux services de la comptabilité publique devrait permettre de professionnaliser l'exercice des fonctions tout en garantissant à l'administration pénitentiaire un accès aux procédures et aux outils de gestion de droit commun (NDL). Il devrait aussi lui offrir l'opportunité de mieux utiliser ses ressources humaines et de les faire passer de fonctions d'exécution à des tâches de conception ou de contrôle. Les risques qui menacent son déploiement ne doivent pas, pour autant, être sous-estimés.

Le premier tient à ce que l'administration pénitentiaire ne peut plus faire l'économie d'un système informatisé de gestion pour succéder à GE et prendre en charge ses fonctions d'ordonnateur en s'articulant avec les applicatifs comptables du ministère des finances. Sa mise en oeuvre est d'autant plus urgente qu'elle conditionne la collecte d'indicateurs fiables sur la gestion qu'impose l'application de la LOLF.

Le second risque concerne la gestion des moyens humains. La réforme engagée en décembre 2005, et c'est tout son intérêt, modifie en profondeur le rôle de chaque catégorie d'agents et imposera des redéploiements importants en termes géographiques ou de fonctions. Source potentielle de déstabilisation pour les personnels concernés, elle justifie une forte politique d'accompagnement, de formation et d'explication de ses objectifs.

RECOMMANDATIONS

Les insuffisances constatées impliquent des mesures correctrices rapides en vue de la mise en œuvre de la LOLF. Indépendamment de la réforme des procédures d'exécution des dépenses et des systèmes de gestion financière prévue par le décret 2 décembre 2005, il conviendrait notamment :

** de définir, en nombre limité, des indicateurs pour mesurer les résultats des politiques pénitentiaires et se substituer aux tableaux de bord dont la collecte ne devrait plus être exigée ;*

** de mettre en place des méthodes de contrôle de gestion plus approfondies en sélectionnant des thèmes d'études communs et en conduisant de manière coordonnée les vérifications requises, aux niveaux national et local, en partenariat avec les équipes de contrôle de gestion des directions régionales ;*

** de rationaliser les procédures d'achats, notamment alimentaires, en vue de mettre en place une politique cohérente dans le respect des règles applicables ;*

** d'établir un calendrier précis de la réforme budgétaire et comptable et de le suivre rigoureusement.*

Chapitre IV

Les insuffisances du suivi de la gestion mixte

La gestion dite mixte a été mise en place dans un contexte de forte hausse de la population pénale. L'option initiale reposait sur une délégation complète de la conception, de la construction, de l'aménagement et de la gestion d'un lot de 15 000 places de détention nouvelles. Déposé au Sénat à l'automne 1986, le projet a été remanié et a abouti à la loi 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, dont l'article 2 prévoit que « les fonctions autres que celles de direction, de greffe et de surveillance peuvent être confiées à des personnes de droit public ou privé ». L'ampleur du programme a également été revue à la baisse et le nombre de places à ouvrir en gestion mixte a été réduit à 13 000.

Les marchés de conception, de construction et d'aménagement ont été signés en avril 1988. Mais la signature des marchés de fonctionnement avec les entreprises déjà sélectionnées a été retardée : quatre établissements sur les 25 à construire ont été sortis de la gestion mixte pour être confiés à la gestion publique (centres pénitentiaires de Châteauroux, Laon, et Saint Quentin Fallavier et maison centrale d'Arles) et les fonctions d'administration générale et de réinsertion ont été exclues de la délégation. Celle-ci a été réduite à la maintenance, au transport, à la restauration, au nettoyage, à la cantine, à la santé, au travail pénitentiaire et à la formation.

Bien que très spécifiques en raison de leur ampleur et de l'étroite association des prestataires privés au fonctionnement du service public qu'ils organisent, les contrats, dits de multiservices, ont été passés sous forme de marchés publics. Les premiers, signés à partir du mois de septembre 1989, ont confié pour dix ans la gestion des huit fonctions précitées à quatre groupements d'entreprises, responsables sur une zone géographique donnée. Les entreprises gestionnaires sont celles qui avaient construit les établissements : GEPSA pour la zone nord, DUMÉZ pour l'est, SIGES pour l'ouest et GECEP-EGID pour le sud. Les établissements ont été livrés entre décembre 1989 et juin 1992.

Les années 1990 – 1994 ont correspondu à une période d'expérimentation⁷⁴ souvent difficile où un conflit idéologique entre partisans et opposants du nouveau mode de gestion s'accompagnait d'un choc des cultures, privé et public apprenant à travailler ensemble. De 1995 à 1998, les mécanismes de la gestion mixte étaient en place et la décision a été prise de reconduire les contrats dans une forme équivalente. A partir de 1998 et jusqu'en 2001, la phase du renouvellement s'est accompagnée d'une extension de la gestion mixte au fonctionnement des établissements construits dans le cadre du programme 4000. La deuxième génération de contrats a été signée fin 2001 et est entrée en vigueur début 2002.

I - Le bilan des premiers contrats

A - Des prestations globalement satisfaisantes

En dépit de son caractère novateur et de l'enjeu qu'elle constitue pour l'Etat, la gestion mixte n'a fait l'objet d'aucune évaluation d'ensemble. Plus de quinze ans après sa mise en place, les analyses restent partielles, les données éparpillées et lacunaires. Il n'existe aucune étude rigoureuse permettant de s'assurer de son efficacité et de la pertinence des choix qui la fondent ou de dresser son bilan financier.

74) Après une montée en charge très progressive, le taux de places non mises en service représentait 6 % de la capacité nominale en 1994 et 1,63 % en 1995.

Des bilans trop partiels

En décembre 1994, une étude a été confiée à un groupe d'élèves de l'ENA dans le cadre de leur scolarité. C'est le seul rapport qui analyse l'ensemble du dispositif pour déterminer sa pertinence. Document de 30 pages, réalisé sous la houlette d'un responsable de l'administration pénitentiaire, pour répondre aux exigences académiques d'un exercice imposé à des élèves en formation, il ne saurait être considéré comme une véritable évaluation, en dépit de ses indéniables qualités.

Ce travail a été suivi, en octobre 1995, par un rapport sur le « parc pénitentiaire 13 000 » qui a analysé l'impact de la gestion mixte sur le personnel d'un point de vue psychologique.

En décembre 1995 la fonction maintenance a fait l'objet d'un audit par une société spécialisée sélectionnée à cette fin. Son objectif était de redéfinir le cadre de la délégation en vue de la construction des établissements du programme 4 000.

C'est également en vue de la conclusion des nouveaux contrats qu'un rapport a été confié à un groupe de travail interne à l'administration pénitentiaire en octobre 1996 pour « dégager de l'expérience de six années, des préconisations pour la rédaction d'un cahier des charges pour confier à ce type de gestion le fonctionnement des établissements construits dans le cadre du programme 4 000 ». L'hypothèse sous-jacente était de perfectionner la gestion mixte telle qu'elle fonctionnait depuis 1990 et non pas de la remettre en cause ou de la reconfigurer.

Une nouvelle étude a été réalisée en 1999 sur la maintenance. Dans la perspective du renouvellement des marchés, elle devait établir une description précise de l'état des biens mobiliers et immobiliers avant l'achèvement de la première génération de contrats.

Seule la fonction santé a donné lieu à une véritable évaluation dont a été chargé le professeur Pradier qui a remis son rapport en septembre 1999⁷⁵ au Garde des sceaux et au secrétaire d'Etat à la santé et à l'action sociale.

Tous les acteurs de la gestion mixte s'accordent à reconnaître son efficacité pour les fonctions de restauration, nettoyage, ou maintenance. Les gestionnaires privés n'ont eu qu'à adapter à l'univers carcéral des méthodes et des techniques qu'ils maîtrisaient de longue date.

75) Rapport du Professeur Pierre Pradier, « La gestion de la santé dans les établissements du programme 13 000. Evaluation et perspectives », septembre 1999.

En matière de maintenance, le succès est unanimement reconnu. L'accent porté sur la prévention et une gestion informatisée ont permis un suivi rigoureux des délais d'intervention. Les entreprises ont eu recours à des spécialistes des technologies de pointe, ce que les établissements publics avaient rarement pu faire, leurs équipes étant souvent insuffisantes et peu adaptées au regard des qualifications requises.

En matière de restauration, les prestataires privés, en dépit de quelques problèmes ponctuels, ont introduit des méthodes qui ont permis de garantir la qualité des repas et la sécurité sanitaire. Sur les zones Est et Nord, les sociétés DUMEZ et EUREST se sont engagées dans une politique de labellisation (norme ISO) qui a été diffusée dans la plupart des régions. Les gestionnaires privés ont fait procéder à des contrôles bactériologiques par un laboratoire agréé (Institut Pasteur pour la zone Nord par exemple) qui a attesté de la qualité de leurs prestations. En outre, ils ont bénéficié du concours de diététiciennes pour établir des grilles de menus standards, en accord avec les chefs d'établissement.

En matière d'hygiène et de nettoyage, le savoir faire des entreprises privées leur a permis de satisfaire globalement les exigences du marché. Des difficultés ont toutefois été relevées au cours de l'exécution des contrats, comme à Villeneuve les Maguelonne, Osny ou Longuenesse, par exemple. Liées en partie aux jets de détritiques qui affectent la plupart des établissements, quel que soit leur mode de gestion, ces difficultés ont aussi traduit l'insuffisance des moyens prévus par les contrats de gestion mixte en termes de personnels. Pour y faire face, certains gestionnaires privés (GEPSA dans le nord) ont accepté de distribuer quotidiennement des sacs poubelle sans que cela aboutisse pour autant à des solutions satisfaisantes.

Pour leur part, les résultats obtenus en matière de santé ont été l'un des grands succès de la gestion mixte. Cette dernière a permis l'installation permanente au sein des établissements de professionnels de la santé dotés de matériels modernes et adaptés (radiologie, dentisterie) et mettant en œuvre des techniques (stérilisation notamment) qui ont garanti la qualité des soins. Des pratiques nouvelles ont été mises en place, comme par exemple la distribution de médicaments par des professionnels de santé plutôt que par des surveillants et ont permis d'assurer le secret médical, ce qui a contribué à créer un climat de confiance entre les détenus et les équipes médicales.

Au cas par cas, des difficultés ont pu être relevées, comme à Joux la Ville, Osny ou en zone ouest. Généralement liées à des problèmes de personnels, elles ont été toutefois circonscrites. Comme le soulignait le rapport d'évaluation sur la santé dans les établissements du programme 13 000, la gestion mixte a inauguré « un système de surveillance sanitaire

et une organisation des soins en rupture complète avec les usages antérieurs »⁷⁶. La gestion mixte a facilité la mise en œuvre des réformes de la prise en charge sanitaire en gestion publique, dont elle a été le précurseur.

Dans les autres domaines, les résultats ont été, par contre, plus mitigés

S'agissant du travail, les objectifs fixés par les contrats de gestion mixte n'ont pas toujours été atteints. Les difficultés se sont surtout concentrées en zone sud où des sanctions ont été régulièrement appliquées au gestionnaire privé qui, pénalisé par certaines spécificités locales (moindre activité des bassins d'emploi, réticence des détenus à accepter un emploi), a tardé à mettre en place les modes d'organisation que ses homologues avaient adoptés. Pour gagner en efficacité, ceux-ci avaient progressivement développé une activité de sous-traitance en assumant directement les risques de l'exploitation et la prise en charge du coût de l'outil de production. Ils avaient par ailleurs modifié l'organisation de la journée de travail ce qui leur avait permis d'améliorer leurs résultats (augmentation de 47 % de la masse salariale en 1995⁷⁷) et, progressivement, d'atteindre les objectifs contractuels.

Toutefois, les groupements ont rarement atteint les objectifs qu'ils s'étaient fixés à eux mêmes, au-delà des exigences minimales prévues par les contrats (sauf dans le Nord puis l'Est). De surcroît, des divergences se sont développées entre les établissements d'une même zone : alors que certains connaissaient de grandes difficultés pour organiser le travail des détenus, d'autres atteignaient de tels taux d'emploi qu'ils contribuaient largement au résultat global pour l'ensemble de leur zone, comme Bapaume et Longuenesse dans la zone Nord (70 % de la masse salariale de la zone) ou Châteaudun pour la zone Ouest (44 % de la masse salariale).

Certains gestionnaires privés ont fait preuve d'un grand dynamisme en développant, de leur propre initiative, des actions en vue d'améliorer les perspectives de réinsertion liées au travail carcéral. Dans le nord, par exemple, GEPSA a mis en place la démarche du tuteur de projet professionnel (TPP) et, au sein de la zone est, DUMEZ a signé des conventions avec un ensemble d'entreprises d'insertion qui ont accepté d'accueillir les détenus à leur sortie de prison.

76) Rapport Pradier p. 12.

77) Rapport de fonctionnement 1995, p. 15.

Pour ce qui est de la « cantine », les résultats sont nuancés. Pendant sa phase d'expérimentation (1990-1994), la gestion mixte a été accusée de pratiquer des prix élevés. Ultérieurement, le panier des détenus a permis de préciser la comparaison des prix pour les produits de première nécessité entrant dans sa composition. Il a révélé que les prix pratiqués en gestion mixte et en gestion publique étaient très homogènes. Mais pour les produits qui n'étaient pas pris en compte dans le panier des détenus, certains chefs d'établissement ont fait état de tarifs excessifs, notamment dans le cadre des cantines dites exceptionnelles dans la zone est (centres pénitentiaires d'Aiton ou de Villenaux la Grande par exemple). Sur le plan de la qualité, les établissements de la gestion mixte ont, encore plus que ceux de la gestion publique, diversifié la gamme des produits cantinables en soignant la présentation des livraisons (sachets individuels fermés, ticket de prix).

En définitive, bien que variable selon les zones et les fonctions, le bilan de la gestion mixte s'est révélé globalement satisfaisant du point de vue de la qualité de la prise en charge des détenus. Les prestataires privés ont fait la preuve de leur efficacité et, lorsqu'ils ne maîtrisaient pas une fonction, ils ont su en renouveler l'approche, en matière de travail ou de santé par exemple. Leur coopération avec les gestionnaires publics a été progressivement source d'enrichissement et de stimulation.

Du reste, l'impact de la gestion mixte tient autant à la qualité des prestations fournies par les prestataires privés qu'à la diffusion de certaines méthodes au sein des établissements à gestion publique. Ainsi, la prise de conscience par l'administration pénitentiaire de l'importance de la maintenance préventive et la mise en place d'un programme spécifique d'externalisation pour les établissements à gestion publique ont-elles en partie trouvé leur origine dans l'exemple du secteur privé. De même, les méthodes de la gestion mixte ont-été diffusées en matière de restauration collective : elles ont contribué à la généralisation des expertises indépendantes régulières et au recours aux services de diététiciennes pour l'établissement des grilles de menus.

B - Un coût global élevé pour l'Etat

1 - Des dépenses conformes aux prévisions des marchés

La première génération des contrats de gestion mixte avait prévu un mode de rémunération comprenant une part fixe et une part variable, qui dépendait du taux d'occupation des établissements. Les paiements correspondants ont constitué une charge budgétaire très lourde pour l'Etat (plus de 1 000 M € TTC au total). Le même constat s'impose pour la deuxième génération de contrats dont le coût direct devrait atteindre

96,4 M€HT (soit 115,3 M€TTC)⁷⁸ chaque année. Sur la durée de vie des marchés, hors indexation et hors clause de révision et frais annexes, c'est un montant approximatif de 771,1 M€HT (soit 922,3 M€TTC) que l'Etat devrait consacrer à la rémunération de ses prestataires privés.

Pour la première génération de contrats, les paiements ont été très proches des prévisions initiales, comme le montre le tableau suivant⁷⁹ :

Comparaison entre les montants prévisionnels et ceux effectivement payés (TTC) – Première génération de contrats

Année au 31/12	Indice Base 100 en 1989	Valeur prévue pour le marché en M€courants	Paiement effectif en M€courants	Ecart en M€courants
1992	107,4	98,2	81,9	-16,3
1993	109,8	100,4	92,1	-8,3
1994	111,6	102,0	96,6	-5,4
1995	112,7	103,0	101,8	-1,2
1996	113,8	104,0	105,1	1,0
1997	115,4	105,5	105,6	0,1
1998	115,7	105,8	107,9	2,2
1999	118,0	107,9	107,4	-0,4
2000	121,1	110,7	107,3	-3,3
2001	125,2	114,4	98,3	-16,1
Total		1 051,9	1 004,0	

Source : Cour des comptes

L'écart constaté s'explique par l'évolution du taux d'occupation des établissements qui n'a pas été stable sur la période⁸⁰ : important au moment de la conclusion des contrats, car tous les établissements n'étaient pas encore en fonction, cet écart est devenu presque négligeable par la suite. Un facteur aurait pu contribuer à le creuser : les changements apportés dans la nature ou l'étendue des prestations demandées aux cocontractants. Mais, faute de traduction contractuelle, ces modifications sont restées sans incidence sur les rémunérations versées.

78) Donnée tirée du tableau récapitulatif des différentes composantes de l'appel d'offres établi par l'administration pénitentiaire dans le cadre des travaux de la deuxième CAO.

79) Les coûts prévisionnels ont été calculés en actualisant la somme des prix prévus par chacun des marchés de zone de 1989. Le coût global théorique pris en compte correspond à l'addition du coût prévu dans l'acte d'engagement de chacune des zones, pour un effectif théorique correspondant à un taux d'occupation de 100 %.

80) A ce facteur s'ajoute, en 2001, l'impact du retrait des marchés de la fonction « santé ».

Sur l'ensemble de la période en examen, ces rémunérations ont donc été essentiellement affectées par les révisions de prix. Les clauses initialement prévues dans les contrats intégraient divers indices en référence à ceux calculés par l'INSEE et permettaient de prendre en considération les principaux facteurs susceptibles d'influencer les coûts de la gestion mixte, agrégés selon des pondérations fixées par les contrats. Ceux-ci ouvraient d'ailleurs la possibilité d'actualiser lesdites pondérations et de revoir les modalités de calcul de la rémunération après un délai de trois ans. Mais cette possibilité n'a jamais été mise en œuvre et seules quelques modifications ponctuelles ont été apportées à la formule de coûts (retrait du facteur « dépenses de santé » ou introduction d'un facteur « fourniture d'eau et autres services liés au logement », par exemple).

Cette situation est surprenante à un double titre : d'abord, parce que les pondérations ont été définies en 1989, alors que la gestion mixte débutait et que ni l'administration ni les gestionnaires ne savaient véritablement, à l'époque, comment se décomposeraient les charges au sein de chaque établissement ; ensuite parce que les prestations ont évolué au fil des ans et que cette évolution n'a pas pu être neutre au niveau des coûts.

De fait, il résulte des rares données dont on dispose qu'un écart existe. La décomposition des prix, fournie lors de la procédure de renouvellement des contrats de gestion mixte en 2001, montre qu'au sein de la tranche ferme, les achats alimentaires représentaient 18 % du total. Or, dans la formule de révision des prix, l'alimentation est prise en compte à hauteur de 24 %. Sur ce seul poste, l'écart de six points suggère à l'évidence que les pondérations de l'indice de révision de prix ne correspondent pas à la réalité des charges. Malheureusement, l'administration pénitentiaire n'a réalisé aucune étude pour s'assurer du réalisme des pondérations : la pertinence des révisions de prix à laquelle elle a procédé chaque année est donc sujette à caution.

2 - Des dépenses hors-marché significatives

Au delà des factures payées aux prestataires en règlement des marchés, le fonctionnement des établissements confiés à la gestion mixte occasionne des charges supplémentaires liées à la rémunération des personnels publics qui y interviennent, aux coûts des fonctions non déléguées qui sont prises en charge par le budget global des établissements ou à des dépenses d'ordre général (frais d'études et de conseil, par exemple). Les deux premières catégories de dépenses peuvent être aisément identifiées dans la comptabilité de l'administration

pénitentiaire qui les rattache à celles des établissements concernés. Mais cette comptabilité très frustrante ne permet pas d'identifier celles des dépenses effectuées au niveau national ou régional. Il est donc difficile d'appréhender avec certitude le coût global des marchés de gestion mixte.

Part relative des différentes sources de coût

M€

	Coût du marché TTC	Coût des fonctions non déléguées	Coût du personnel	Total GM
<i>Première génération de contrats</i>				
1995	101,82	2,70	84,26	188,78
1996	105,07	2,98	90,49	198,54
1997	105,59	3,82	94,62	204,03
1998	107,92	6,03	96,82	210,77
1999	107,43	6,46	96,15	210,04
2000	107,35	6,62	103,96	217,92
2001	98,29	7,45	102,53	208,27
<i>Var 2000-95</i>	<i>5,4 %</i>	<i>145,1 %</i>	<i>23,4 %</i>	<i>15,44 %</i>
<i>Seconde génération de contrats</i>				
2002	88,81	12,36	106,41	207,58
2003	104,03	14,01	119,96	238

Source : Administration pénitentiaire et rapports d'activités

A cette réserve près, sur l'ensemble de la période examinée, la part relative des paiements sur factures au titre des marchés a progressivement diminué. Elle est passée sous le seuil de 50 % à partir de 2000 et la tendance s'est accentuée avec les nouveaux contrats. Cette évolution s'explique par la forte croissance des autres dépenses liées à la gestion mixte. Alors que, de 1995 à 2000⁸¹, les factures au titre du marché progressaient de 5,43 %, les frais de personnel augmentaient de plus de 23 % et le coût des fonctions non déléguées de 145 %.

Ces dernières correspondent notamment à des frais d'agencement ou de mise en place d'équipements rendus nécessaires par le fonctionnement des établissements, mais qui n'étaient pas prévus aux contrats initiaux et que les gestionnaires privés ont, en conséquence, refusé de prendre en charge (installation de grilles de protection dans certains quartiers du centre de détention de Longuenesse par exemple). Marginales au début de la gestion mixte, elles ont vu leur poids s'alourdir

81) La comparaison est effectuée de 1995 à 2000 car le retrait de la fonction santé en 2001 introduit un biais dans les calculs d'évolution pluriannuelle.

après le renouvellement des marchés : certains frais pris en charge au titre de la première génération de contrats ont en effet été exclus du périmètre de ceux conclus en 2001 (rémunération des détenus classés au service général, par exemple).

En fin de période, une charge imprévue est venue s'ajouter au coût global des marchés, celle correspondant à la reprise de certains biens installés par les titulaires de la première génération de contrats. Pour assurer la continuité du fonctionnement des établissements, ces biens ont été cédés aux nouveaux gestionnaires. Mais s'agissant de certains biens (centrales électrogènes, par exemple,) les anciens et les nouveaux titulaires n'ont pu trouver de terrain d'entente et l'Etat a dû s'interposer en se portant acquéreur du matériel en cause. La charge correspondante a atteint près de 3 M€

C - Un marché oligopolistique

La décision de renouveler les contrats de gestion mixte a été prise en 1998 et c'est à cette date que l'administration a choisi de déléguer les mêmes fonctions qu'antérieurement en demandant aux prestataires d'intégrer dans leur zone les établissements construits dans le cadre du programme 4 000. Elle a choisi de redéfinir les zones de délégation pour réduire leur nombre de quatre à trois et a établi un cahier des charges ambitieux : le niveau de prestations à fournir était globalement calqué sur les meilleures performances des titulaires en place.

Le dépouillement des offres en avril 2000 a conduit à mettre en présence DUMEZ – SPPI, GECEP, GEPSA (associée à EUREST) et SIGES, c'est à dire les sociétés ou groupements titulaires des anciens marchés de fonctionnement. Informé de cette situation, le Garde des Sceaux a saisi l'inspection générale des finances (IGF), en lui demandant de se prononcer sur la validité de la procédure.

Le rapport de l'IGF, remis en juin 2000, a sévèrement critiqué l'insuffisance de concurrence et a recommandé de reprendre l'intégralité de la procédure avant l'expiration des marchés en cours d'exécution. Contre l'avis de l'administration pénitentiaire, le Garde des Sceaux a finalement choisi de se conformer à cette recommandation, huit mois avant l'arrivée à échéance des contrats qui devaient être renouvelés. Pour assurer la continuité du service, l'administration pénitentiaire a obtenu la prorogation des contrats existants mais a accepté, en contrepartie, qu'un cabinet de conseil l'assiste dans la rédaction des nouveaux marchés.

En décembre 2000, un avatar supplémentaire est intervenu, le Garde des Sceaux ayant décidé que la fonction « santé » devait être

exclue de la nouvelle génération de contrats de gestion mixte. Un transfert de la prise en charge sanitaire des détenus au service public hospitalier a donc été organisé, dans l'urgence, en même temps que la nouvelle procédure d'attribution des marchés.

Celle-ci a été lancée sur la base d'un cahier des charges sensiblement modifié puisque le nombre de zones avait été porté à cinq et que certaines prestations avaient été redéfinies pour réduire le niveau d'exigence de l'administration (retrait des rémunérations de la main d'œuvre pénale par exemple). Les marchés ont finalement été attribués au cours de l'été 2001.

Sur le plan financier, l'interruption de la première procédure s'est traduite par une économie budgétaire significative pour l'Etat. La méthode rigoureuse de comparaison utilisée lors de l'attribution finale des marchés⁸² a montré que la nouvelle mise en concurrence avait permis une diminution des prix de 23 %. Le retrait de certaines prestations (santé et rémunération de la main d'œuvre pénale) l'expliquait à hauteur de 19 %, de sorte que l'effet réel de la mise en concurrence a pu être évalué à une diminution des coûts de 4 %. De fait, l'analyse des offres démontre un réel effort des prestataires pour baisser leur prix : les candidats finalement retenus les ont diminués de 3,9 % par rapport aux précédents marchés et de 9,6 % par rapport à ceux de la première procédure. Il est toutefois difficile de mesurer les causes exactes de ce resserrement des prix qui peut résulter soit d'une réduction des marges anticipées par les entreprises, soit d'une révision à la baisse de la qualité des prestations qu'elles envisageaient de fournir.

En ce qui concerne les acteurs, la relance de la procédure de mise en concurrence n'a, en revanche, rien changé : elle a conduit à redistribuer les zones entre les mêmes sociétés (GEPISA, IDEX et SIGES) et les mêmes cotraitants (EUREST et ELYO notamment). Elle a surtout bénéficié à GEPISA, filiale de Suez créée lors du lancement de la première génération de contrats de gestion mixte, qui a vu sa part de marché augmenter. De fait, au terme de deux procédures de mise en concurrence successives, les marchés de gestion mixte se répartissent entre deux pôles, l'un constitué autour de Suez (avec ses filiales GEPISA et ELYO), associé à COMPASS dans l'Est, l'Ouest et l'Ile de France, l'autre autour de la SODEXHO directement dans le Nord ou via sa filiale, la SOGERES, associée à IDEX, au Sud.

82) Comparaison à population réelle moyenne constatée en 2000 pour les tranches fermes et à capacité nominale des établissements pour les tranches conditionnelles, avec des retraitements rendus nécessaires par la sortie de la fonction santé du nouveau marché notamment et par la redéfinition des zones géographiques.

Cette concentration des acteurs s'explique par les caractéristiques de la gestion mixte. La délégation conjointe de huit fonctions (le multiservices), dont certaines sont très spécifiques (cantine ou travail), sur des zones géographiques très vastes et pour des durées très longues (dix puis huit ans) a réduit le nombre d'entreprises susceptibles de répondre aux appels d'offres. Telle qu'elle a été conçue au cours des deux générations successives de contrats, la gestion mixte conduit à une situation oligopolistique par nature.

Certains choix ou défaillances de l'administration pénitentiaire ont, au surplus, renforcé cette caractéristique. L'importance des critères liés à la qualité des offres a ainsi donné un avantage certain aux candidats qui disposaient d'une expérience de dix ans et connaissaient déjà les difficultés de la gestion des établissements pénitentiaires : la plupart d'entre eux ont d'ailleurs fait de cette expérience un argument supplémentaire pour l'obtention des marchés⁸³. Pour leur part, les nouveaux entrants ont été confrontés à une difficulté supplémentaire car l'administration pénitentiaire n'a pas été en mesure de leur fournir certaines informations indispensables à la mise au point de leur proposition (rentabilité comparée des différentes fonctions, proportion des détenus qui cantinent ou décomposition du coût des fonctions d'« hôtellerie », par exemple).

Cette situation de concentration est d'autant moins susceptible d'évoluer que les marges de manœuvre de l'administration pénitentiaire pour s'en extraire sont réduites.

En premier lieu, les marchés actuels, en l'état, présentent pour elle deux avantages. Ils lui permettent, tout d'abord, de parier sur un équilibre financier global de telle sorte que ses prestataires puissent utiliser les profits réalisés pour la gestion de fonctions « classiques » (restauration ou maintenance par exemple), en vue de financer les innovations nécessaires aux fonctions plus spécifiques (travail pénitentiaire ou cantine des détenus). En ce sens, le recours à des marchés « multiservices » facilite l'externalisation de la gestion de certaines fonctions, en particulier le travail ou la cantine. En outre, il permet de reporter sur le prestataire la charge de coordonner l'intervention de ses cocontractants. Cet avantage bénéficie aux établissements qui n'ont qu'un seul interlocuteur, mais il permet également aux directions régionales et à l'administration centrale

83) Dans l'acte d'engagement de la zone nord par exemple, SIGES souligne « nous présentons dans le mémoire technique pour chacune des fonctions un nombre important d'innovations et de prestations adaptées aux attentes de l'administration pénitentiaire. Celles-ci ont été établies à partir de notre expérience de plus de 10 ans de la gestion mixte ».

de limiter le nombre de procédures de mise en concurrence qu'imposerait une remise en cause de la délégation globale. Il est toutefois regrettable que l'administration pénitentiaire n'ait pas suivi la préconisation de son conseil, qui suggérait de profiter de la nouvelle procédure d'attribution des marchés pour demander aux prestataires d'identifier le coût d'une fonction d'administration et de coordination du multiservices. La lisibilité des coûts des contrats en eût été singulièrement améliorée.

En second lieu, si l'administration dispose d'une marge de manœuvre très limitée pour s'extraire du marché oligopolistique que constitue aujourd'hui la gestion mixte, c'est aussi parce que son découpage en autant de contrats qu'il y a de fonctions ne lui permettrait sans doute pas de renouveler ses interlocuteurs. Les membres des groupements en place sont en effet des acteurs essentiels des segments de marchés en cause, en matière de restauration collective (SODEXHO ou EUREST) comme de maintenance (ELYO et IDEX). Certaines sociétés qui, dans le cadre de la première procédure, n'avaient pas donné suite à leur candidature (DALKIA par exemple) avaient d'ailleurs expliqué qu'elles n'avaient pas trouvé de partenaires pour prendre en charge certaines prestations, car tous étaient déjà associés à l'un des concurrents. L'administration pénitentiaire se trouve dans la même situation lorsqu'elle décide d'externaliser certaines prestations pour les besoins de ses établissements en gestion publique : elle est souvent conduite à recourir à ses prestataires de la gestion mixte, notamment en matière de maintenance (IDEX à Lannemezan, Borgo ou à Arles et SIGES à Chateauroux, par exemple) ou de travail pénitentiaire (SIGES à la maison d'arrêt de Bois d'Arcy, de Liancourt, de Compiègne ou du Havre et au centre de détention de Laon et GEPSA à la maison d'arrêt de Fleury Mérogis ou à la maison centrale de Poissy).

Ces évolutions conduisent les acteurs de la gestion mixte à devenir des prestataires incontournables pour l'Etat. Il y a peu de probabilités pour que cette donnée économique fondamentale soit remise en cause par un éclatement des marchés. Or le caractère oligopolistique de ces derniers comporte un risque de renchérissement des prix au fur et à mesure que la demande progresse et que l'Etat décide de soumettre à ce mode de gestion un nombre croissant d'établissements. La plus grande vigilance s'impose donc de la part de toutes les administrations de l'Etat concernées par la passation et le suivi de ces contrats très particuliers.

II - Les lacunes du pilotage par l'Etat

A - Une formalisation insuffisante

En dépit de leur durée, les contrats de gestion mixte n'ont connu que de rares modifications formelles sous la forme d'avenants : le premier a été conclu, ponctuellement, pour la zone est en vue de définir des compléments d'équipement ; les suivants ont été rédigés au milieu de la phase de renégociation des marchés pour prolonger leur durée, organiser le transfert de la prise en charge sanitaire des détenus ou modifier certaines modalités de calcul des cotisations sociales. Pourtant, le caractère exceptionnel des avenants n'a pas empêché les prestations fournies par les entreprises privées d'évoluer significativement par rapport aux prévisions contractuelles.

Dans certains cas, les modifications ont été nécessaires pour compenser l'imprécision de certaines clauses des marchés, négociés sur la base de cahiers des charges succincts (26 articles), alors que la gestion mixte n'en était qu'à ses balbutiements. Dans le domaine de la santé, par exemple, la nécessité de répondre au développement de pathologies particulièrement lourdes (SIDA) a conduit certains prestataires à mobiliser des moyens supérieurs aux prescriptions contractuelles : le temps de présence des médecins généralistes a ainsi été presque doublé dans la zone nord (Bapaume, Maubeuge, Osny ou Villepinte) et dans certains établissements de la zone est (centre pénitentiaire de Joux la Ville par exemple). De même, les programmes de formation professionnelle ont été réorientés pour mieux répondre aux besoins de la population pénale (développement des bilans de compétences par exemple) et les initiatives prises au-delà des marchés ont parfois été significatives (10 % des actions prévues pour la zone Est en 1997, par exemple⁸⁴).

Dans d'autres cas, la modification du contenu des prestations a résulté des orientations nouvelles de la politique pénitentiaire. Dans le domaine de la restauration, par exemple, l'administration a souhaité une amélioration de la qualité des repas servis aux mineurs et a demandé en conséquence à ses prestataires de leur servir un petit déjeuner complet et un goûter. Dans celui de l'hygiène, elle a exigé (en septembre 1990) qu'un service de coiffure soit mis en place gratuitement par les groupements puis que des produits de nettoyage soient distribués aux détenus (juillet 1991), en particulier aux indigents⁸⁵.

84) Rapport zone Nord p60/97

85 Procès verbal de la réunion du 10 juillet 1991, zone Nord, p.5.

Enfin, mais plus rarement, ce sont parfois les prestataires eux mêmes qui ont décidé de s'écarter de la lettre de leur contrat pour modifier le contenu des prestations qu'ils fournissaient : GEPISA a ainsi mis en place le dispositif du TPP sans être sollicité par l'administration qui a regretté l'absence de concertation préalable⁸⁶, et la plupart des entreprises ont organisé de leur propre initiative et à leurs frais l'intervention de laboratoires indépendants chargés d'effectuer des prélèvements sur les repas préparés dans leur cuisine, afin de garantir la sécurité alimentaire des détenus.

Au cours de la première génération de contrats de gestion mixte, la rareté des avenants a traduit un parti pris de l'administration pénitentiaire : elle a privilégié un dialogue informel avec ses prestataires pour éviter de s'engager dans des procédures de renégociation longues et laborieuses. Ce parti pris de souplesse a toutefois eu des conséquences fâcheuses sur la clarté de la relation contractuelle entre l'Etat et ses prestataires.

Il a, d'abord, compliqué les conditions du dialogue au sein des établissements puisque l'ajustement des prestations a dû être négocié au cas par cas. Des tensions ou des conflits en ont parfois résulté, comme à Longuenesse, par exemple, en matière d'entretien des abords du centre pénitentiaire ou pour le nettoyage du nouveau greffe de l'établissement.

Ensuite, il a favorisé la différenciation des prestations en fonction des zones et des établissements, selon les préférences de leur directeur ou des prestataires privés. Faute d'avoir été retranscrites dans un acte juridique qui pouvait faire foi, leurs concessions réciproques sont restées discrètes, voire confidentielles, de telle sorte que la connaissance du contenu effectif des prestations et de son évolution est restée approximative. Le parti pris de l'administration pénitentiaire a ainsi engendré un flou croissant dans le suivi des contrats de gestion mixte.

Ce flou s'est particulièrement manifesté dans le domaine financier. Certaines entreprises sont en effet intervenues gratuitement au-delà de ce que prévoyait leur marché alors que d'autres ont exigé d'être rémunérées pour prendre en charge les prestations additionnelles. Dès lors, les chefs d'établissement en cause ont dû faire face à des dépenses hors marché de plus en plus élevées, sans que leur administration centrale s'inquiète de ce glissement progressif. L'augmentation des dépenses au titre des fonctions non déléguées au sein du coût global de la gestion mixte (+ 145 % entre 1995 et 2000) illustre pourtant l'importance de cette dérive.

86) Rapport de gestion 1998.

La conclusion d'un avenant aurait permis d'y voir plus clair en identifiant précisément le partage des charges entre l'Etat et les gestionnaires. Elle aurait aussi permis de cerner l'évolution de la frontière qui a résulté, dans la pratique, des modifications du rapport de force au sein des établissements. Elle aurait facilité la vie des contrats, en clarifiant leurs conditions concrètes de mise en œuvre et en permettant ex post d'en faire le bilan. Il est heureux que, pour la deuxième génération de contrats de gestion mixte, l'administration se soit engagée dans cette voie et recherche, désormais, un plus grand formalisme.

B - Un contrôle superficiel

1 - Un partage des rôles peu clair et des moyens limités

Le contrôle et le suivi des marchés de gestion mixte ont fait intervenir quatre échelons de l'administration pénitentiaire. Aux trois niveaux préexistants (administration centrale, direction régionale et établissement) s'est ajouté celui de cinq directions régionales de zone créées pour effectuer le suivi des contrats. Mais la logique qui voulait que le chef d'établissement exerce la responsabilité principale du contrôle quotidien, la direction régionale de zone celui de la coordination et l'échelon national celui de la synthèse n'a pas été respectée.

Une première difficulté est apparue au niveau des directions régionales de zone qui étaient censées prendre en charge des fonctions de coordination et de dialogue avec les prestataires de la gestion mixte⁸⁷. Le contenu exact de leurs missions n'a pas été défini s'agissant, notamment, de l'articulation de leurs compétences avec celles des directions régionales de droit commun. Or ces dernières sont restées un échelon essentiel au fonctionnement quotidien des établissements à gestion mixte auxquels elles ont assigné des objectifs et alloué des budgets : leurs prérogatives ont, de fait, limité le champ d'intervention autonome des directions de zone sans qu'aucune solution ait pu être trouvée à cette difficulté lors du renouvellement des marchés en 2001.

Une deuxième difficulté a été rencontrée au niveau des établissements qui ne disposent pas des moyens adaptés pour effectuer les tâches qui leur sont confiées. Théoriquement responsables de la mise en œuvre du suivi quotidien des marchés, leurs directeurs auraient eu avantage à s'appuyer sur des collaborateurs qui les auraient déchargés de la vérification matérielle des prestations. Mais, bien souvent, les postes correspondants n'ont pas été pourvus (Villenauxe la Grande, Saint Mihiel ou Osny par exemple).

87) Guide de mise en œuvre des marchés, p. 14.

En outre, la vérification de la qualité des prestations est complexe lorsqu'elle est appelée à être exercée dans le cadre de missions techniques, comme la maintenance, la formation ou le travail. Or force est de constater que dans les directions régionales ou de zone que la Cour a contrôlées, les moyens nécessaires ont rarement été dégagés pour confier à un agent spécialisé la responsabilité du suivi de la gestion mixte. Ce sont donc les cadres des établissements eux-mêmes qui ont assuré les tâches de contrôle sans toujours maîtriser le contenu des prestations diversifiées qu'il leur était demandé de suivre et sans disposer, pendant la première génération de contrats, d'une formation adaptée, avant leur prise de fonction. Les conséquences d'une telle situation étaient prévisibles : soucieux de garantir avant tout le bon fonctionnement de leur établissement, les directeurs ont privilégié le dialogue, voire les concessions ou les arrangements avec leurs cocontractants, au détriment de la mise en œuvre d'un contrôle rigoureux.

Les mêmes problèmes ont été rencontrés au niveau de l'administration centrale où le contrôle des marchés, confié à une cellule chargée de solliciter différents experts internes, s'est révélé superficiel, compte tenu du nombre et de la compétence des personnels mis à sa disposition. Or, eu égard aux enjeux financiers et à la complexité des marchés de gestion mixte, et au professionnalisme des entreprises cocontractantes, qui disposent de juristes et de techniciens, les structures mises en place par l'administration ont été insuffisantes. Dépourvue de capacité d'expertise technique, elle n'a pu jouer le rôle de pilotage qui aurait dû être le sien et en a été réduite à laisser ses services déconcentrés et les prestataires eux mêmes résoudre localement les problèmes auxquels ils étaient confrontés.

2 - Des outils et des procédures inadaptés

En cours d'exécution, deux dispositifs auraient dû être mis en oeuvre pour assurer l'effectivité du contrôle des prestations fournies dans le cadre des contrats de gestion mixte. Le premier, instauré en 1991, devait permettre d'identifier les anomalies survenues au sein des établissements et était fondé sur la définition de trois niveaux de gravité correspondant aux degrés d'urgence imposés au prestataire pour corriger la situation. Sa lourdeur et son formalisme, propices à des différences de pratiques d'un établissement à l'autre, ont abouti, dès 1992, à son échec. Il n'a pas pour autant été modifié, sauf pour la fonction maintenance dont les procédures de contrôle ont été renégociées avec les prestataires. Dans les autres domaines, le dispositif est resté inchangé et c'est au plan local que des solutions empiriques ont dû être trouvées pour résoudre les

difficultés éventuelles, comme au centre pénitentiaire de Longuenesse où des questionnaires mensuels de satisfaction ont été remplis.

Le deuxième outil créé pour le contrôle des contrats en cours d'exécution devait s'articuler avec la procédure de paiement, que les chefs d'établissement pouvaient bloquer, en cas de besoin, en refusant de certifier le service fait. Pourtant, cette procédure n'a abouti qu'exceptionnellement, sans doute parce que sa sévérité paraissait disproportionnée eu égard à des manquements souvent ponctuels.

Dans un cas comme dans l'autre, des améliorations ont été apportées à l'occasion du renouvellement des marchés (possibilité de formuler des réserves, par exemple), mais elles n'ont pas été suffisantes, de telle sorte que l'administration ne dispose toujours pas d'outils et de procédures performants pour s'assurer de la bonne exécution des contrats qu'elle a passés.

La situation n'est pas plus satisfaisante en matière de contrôle a posteriori. En termes qualitatifs, le cahier des charges des contrats de 1989 avait pourtant fixé des règles claires en prévoyant que les entreprises devaient transmettre chaque année à l'Etat un rapport rendant compte de leur gestion, établissement par établissement⁸⁸. Mais rien n'était prévu pour contraindre les prestataires à respecter cette obligation et l'administration a été totalement démunie lorsque les rapports n'ont pas été produits ou lorsqu'ils l'ont été avec retard (sur la zone sud notamment).

En outre, le cadre de 1989 ne définissait pas le contenu des rapports, la nature des informations à fournir et la forme de leur présentation. Les rapports communiqués à l'administration pénitentiaire ont donc été très hétérogènes et n'ont pas toujours privilégié les mêmes données. Une telle absence de normalisation a rendu les comparaisons d'autant plus difficiles à établir que le contenu des prestations lui-même était significativement différent et que leur évolution, non formalisée, est venue compliquer encore toute tentative d'appréciation des performances respectives des cocontractants dans chacune des zones.

De surcroît, l'exploitation de ces données très diversifiées n'a donné lieu, de la part de l'administration, qu'à leur agrégation, complétée, par intermittence⁸⁹, par la rédaction d'un « rapport annuel d'évaluation » qui, au demeurant, n'a jamais été l'occasion d'une analyse contradictoire ou d'approfondissements : les contrôles sur pièces et sur place prévus par les marchés de 1989 n'ont jamais été diligentés. Le caractère formel du

88) Article 36

89) Il n'a été rédigé ni entre 1996 et 1999 ni en 2000 et 2001.

rapport d'évaluation annuel a été tel que le constat de dysfonctionnements pourtant avérés n'a jamais conduit l'administration à relativiser la qualité des prestations ni à formuler de critiques sur le bilan d'activité de ses prestataires⁹⁰.

Les mêmes défaillances ont existé en termes de contrôle sur les aspects financiers des contrats de gestion mixte. Les marchés conclus en 1989 instituaient une obligation de transmission annuelle de nombreux documents comptables et imposaient aux cocontractants de fournir « tout renseignement utile à l'administration au regard des instructions comptables en vigueur... ». En outre, ils rendaient applicables aux marchés de gestion mixte les dispositions du code des marchés publics permettant à l'administration de demander tout renseignement sur les prix de revient, d'effectuer des vérifications sur pièces et sur place et d'imposer des formes déterminées à la présentation des documents comptables. Malheureusement, ces dispositions contraignantes et innovantes à l'époque n'ont pas été mises en œuvre.

Aucune normalisation de la présentation des comptes n'a été exigée avant la signature des contrats ou pendant leur mise en œuvre. Chaque prestataire a donc produit des comptes dont la forme correspondait à ses propres contraintes ou préférences, de telle sorte que l'administration pénitentiaire a reçu des comptes arrêtés à des dates différentes (au 31 décembre pour la plupart des cocontractants sauf pour SIGES au 31 août) ou qui identifiaient des fonctions dont le contour n'était pas cohérent. Certains prestataires ont procédé à des présentations établissement par établissement sans vision d'ensemble (SIGES), d'autres se sont contentés d'une analyse très agrégée (DUMEZ). Le périmètre des opérations recensées a lui-même varié : certains prestataires se sont limités au contenu des contrats alors que d'autres ont intégré l'ensemble des activités effectuées en milieu pénitentiaire, qu'elles relèvent ou non de la gestion mixte (activités des ateliers pris en charge au sein d'établissements à gestion publique pour GEPSA, par exemple). Enfin, aucune méthode n'ayant été définie pour les répartir, les règles d'imputation des frais généraux ou des charges communes des groupements n'ont jamais été normalisées.

90) Concernant l'hôtellerie, le rapport 1999 de la zone Nord p.7/97 indique par exemple : « c'est de manière implicite qu'il peut être porté appréciation de cette fonction : le prestataire ne fait pas état d'un compte rendu, la direction régionale de zone ne consacre pas à cette fonction un développement important. Comme pour l'exercice précédent, cette fonction continue à être réalisée de manière satisfaisante.».

Face à une telle situation, livrée à elle-même, l'administration pénitentiaire n'a pas cherché à éclaircir avec ses prestataires les règles comptables qu'ils utilisaient et, de ce fait, les documents fournis par les entreprises sont restés sous-exploités, du moins jusqu'en 2000. C'est seulement à cette date que l'administration, confrontée à la décision d'interrompre le renouvellement des contrats, a confié à un cabinet d'audit le soin d'analyser, à partir des comptes 1999 des entreprises, la rentabilité par fonction des marchés, indispensable pour recenser les domaines les plus rentables pour les prestataires et ceux qui l'étaient moins. Mais depuis lors, l'administration pénitentiaire est revenue à des études internes, sans lien avec les prestataires et les résultats obtenus en termes de coûts par fonction sont toujours sujets à caution, ce qu'elle-même reconnaît.

La rentabilité globale des marchés de gestion mixte est tout aussi méconnue de l'administration. C'est seulement lorsque les contrats ont été renouvelés que le ministère des finances s'est étonné de l'absence d'informations disponibles en la matière, et que les entreprises candidates ont fourni des données générales sur la profitabilité de leurs marchés, passés ou à venir.

Consciente des insuffisances de son contrôle a posteriori, l'administration pénitentiaire a cherché à améliorer le niveau de ses exigences lors du renouvellement des marchés de gestion mixte. Malheureusement, son effort n'a pas été suffisant. Sur le plan qualitatif, elle a demandé à ses prestataires de lui fournir un rapport mensuel dont le contenu théorique est très ambitieux : il prévoit par exemple une analyse des caractéristiques du bassin d'emploi où se situe l'établissement pénitentiaire. Mais le formalisme et l'exhaustivité des informations demandées tous les mois en font un outil très lourd et peu opérationnel, au point que certains chefs d'établissement ont d'ores et déjà renoncé à l'utiliser. Sur le plan financier, l'administration pénitentiaire a demandé à ses prestataires de se conformer au modèle type de comptabilité analytique qu'elle a établi. Toutefois, ce modèle est trop général pour être contraignant : il ne définit même pas le contenu à donner aux « charges à répartir » entre les différentes fonctions ni la méthode à suivre pour effectuer la répartition.

Une telle incapacité de l'administration pénitentiaire à assumer ses nouvelles missions de contrôle est révélatrice du fait qu'elle n'a pas su s'adapter à la répartition des rôles qu'imposait la gestion mixte, ni à se positionner face à des groupes d'entreprises avec lesquels elle a été incapable d'instaurer un dialogue véritablement contradictoire.

RECOMMANDATIONS

Les insuffisances dans le suivi des contrats de gestion mixte imposent que l'administration se dote d'outils et procédures plus efficaces pour l'avenir. Il est indispensable :

** de renforcer le formalisme du suivi des contrats en concluant, en tant que de besoin, des avenants lorsque des modifications doivent être apportées au contenu des prestations ;*

** d'opérer un suivi rigoureux de l'évolution du coût global des contrats de gestion mixte et de ses facteurs explicatifs, notamment pour les dépenses hors contrats ;*

** de clarifier la répartition des tâches entre les différents niveaux de l'administration pénitentiaire. A cette fin, il convient de spécialiser les directions régionales de zone dans une fonction de contrôle, en vue d'en décharger les établissements, et de leur transmettre la charge du paiement aux prestataires privés ;*

** de renforcer les moyens humains consacrés au suivi de la gestion mixte en particulier au niveau des directions régionales de zone et de l'administration centrale par le recrutement de techniciens et de juristes ;*

** de rendre plus opérationnels les outils du suivi qualitatif de la gestion mixte. A cette fin, il convient de redéfinir la trame des rapports mensuels que doivent fournir les prestataires privés en s'inspirant des questionnaires de satisfaction élaborés en zone nord et, au niveau central, de développer l'analyse critique des documents produits par l'organisation de contrôles sur place ;*

** de renforcer les exigences en termes de normalisation de la présentation des comptes et, pour les rendre plus lisibles, d'exiger l'identification d'une fonction d'administration et de coordination, destinée à imputer les charges communes à toutes les autres fonctions déléguées ;*

** de développer le dialogue contradictoire avec les prestataires privés, y compris sur les aspects comptables ainsi que le recours à l'expertise des autres services de l'Etat, notamment ceux du ministère des finances.*

Chapitre V

L'absence de comparaison probante entre les deux modes de gestion

I - Des cadres d'intervention différents

A - Un contexte et des objectifs hétérogènes

Les établissements en gestion mixte sont généralement plus récents que ceux relevant de la gestion publique. Conçus dans le cadre de programmes spécifiques (le 13 000 puis le 4 000), leurs locaux ont été construits pour qu'ils puissent disposer d'infrastructures adaptées aux exigences actuelles de la prise en charge des détenus, qu'il s'agisse des surfaces réservées aux ateliers, aux terrains de sport, aux salles d'activités, ou aux locaux des UCSA. A cet égard, ils se distinguent de la plupart des établissements de la gestion publique, souvent installés dans des bâtiments construits à d'autres fins : le centre pénitentiaire de Clairvaux est ainsi implanté dans une ancienne abbaye. Au demeurant, les établissements à gestion publique sont généralement anciens et ne répondent que rarement aux critères d'équipement modernes, notamment en matière d'hygiène.

Par ailleurs, le fonctionnement des établissements à gestion mixte a longtemps été moins contraint qu'en gestion publique parce que les contrats prévoyaient une majoration des prix facturés au delà d'un taux d'occupation, contractuellement défini dans les mémoires techniques (généralement 120 % du taux d'occupation théorique). Pour limiter ses coûts, l'administration s'est donc attachée à maintenir les taux d'occupation en deçà de ce seuil, de telle sorte que les établissements en cause ont bénéficié, de fait, d'une forme de *numerus clausus* qui leur a permis d'échapper au phénomène de *suroccupation* qui perturbe gravement le fonctionnement de certaines structures publiques, notamment les maisons d'arrêt. Ce n'est qu'en 2003 que cet avantage relatif de la gestion mixte a été remis en cause : la croissance de la population pénale a conduit à dépasser le taux jusque là plafond de 120 % dans certains établissements qui en relèvent (par exemple, 142,8 % à Nanterre ou 136,5 % à Villepinte fin 2004).

Enfin, les établissements à gestion mixte bénéficient d'un contexte relativement plus favorable que ceux à gestion publique dans la mesure où ils fonctionnent sur le fondement de cahiers des charges qui définissent les obligations de leurs gestionnaires. Ceux-ci disposent donc d'objectifs précis et hiérarchisés qui leur permettent d'identifier clairement leurs priorités.

En contrepartie de ces avantages significatifs, le principal obstacle au bon fonctionnement des établissements à gestion mixte vient de ce qu'ils ont été construits, dans la plupart des cas, loin des centres urbains, compte tenu, notamment, de la difficulté de trouver des terrains disponibles. Mais cette contrainte concerne aussi certains établissements à gestion publique, comme le centre pénitentiaire de Clairvaux ou celui de Lannemezan.

B - Des armes inégales en termes humains et financiers

Le mode de gestion des établissements détermine le niveau des moyens dont ils peuvent disposer. En gestion mixte, les contrats prévoient précisément ce que les gestionnaires privés doivent mobiliser en termes de ressources humaines ou financières. En contrepartie, ils sont assurés de percevoir une rémunération que l'Etat a l'obligation contractuelle de leur verser. Ils disposent donc d'une garantie de ressources qui leur permet, par exemple, d'échapper aux aléas de la régulation budgétaire. Les établissements sous gestion publique sont dans une situation nettement moins favorable, alors même qu'ils disposent de budgets plus contraints. L'absence de données comptables fiables empêche de dresser une comparaison globale, mais deux exemples peuvent servir d'illustration.

Dans le cas de la restauration, il est significatif d'analyser la différence de budget consacré à l'achat de denrées alimentaires au sein de la gestion mixte et de la gestion publique. La comparaison entre le coût alimentaire effectif par jour de détention de la gestion publique et le budget prévu dans le cadre des nouveaux marchés de gestion mixte (respectivement 3,05 € et 3,3 € pour 2002) est révélatrice de l'avantage comparatif donné à cette dernière : l'écart est supérieur à 8 %.

En termes de ressources humaines, les établissements en gestion publique ne disposent que des moyens fixés par les organigrammes, sous réserve du taux de vacance des postes qui les affecte. La gestion mixte au contraire peut organiser au mieux ses recrutements en fonction des besoins locaux. Au surplus, les moyens qui lui sont garantis par contrats, permettent de mettre à la disposition des établissements des équipes de spécialistes plus conséquentes. Dans le cas de la fonction travail, par exemple, chaque établissement en gestion mixte dispose, en continu, de contremaîtres placés sous l'autorité d'un responsable qui organise la production et gère les relations avec les entreprises clientes. Leur nombre varie selon les établissements et les sociétés (de 5 à 9 sur la zone sud d'IDEX, de 3 à 8 sur les zones Ile de France, Ouest et Est de GEPSA et de 5 à 9 sur la zone Nord de SIGES). Mais dans toutes les zones, ils peuvent s'appuyer sur les équipes de commerciaux mises en place par les sociétés gestionnaires au niveau de la zone (par exemple 6 personnes pour SIGES) et qui ont pour mission de rechercher de nouveaux clients. En gestion publique, c'est généralement l'équipe de direction de l'établissement qui doit assumer ces charges et les fonctions de contremaître sont parfois prises en charge, de facto, par des surveillants qui n'ont pas été formés à cet effet.

II - Une méthode de comparaison sommaire

A - L'abandon des ambitions initiales

Consciente du caractère innovant de sa démarche alors qu'elle s'engageait dans la voie de la gestion mixte, l'administration pénitentiaire, dès 1990, s'était fixé pour objectif de mettre en place les conditions d'une comparaison des deux modes de gestion. Quatre établissements de la gestion publique - Laon, Saint Quentin Fallavier, Châteauroux et Arles-, construits dans le cadre du programme 13 000, devaient servir de test et permettre d'identifier les performances respectives de chaque mode de gestion.

Cette ambition est restée lettre morte, les lacunes du système d'évaluation interne de l'administration pénitentiaire ne lui permettant pas de disposer d'indicateurs pertinents pour mener à bien sa comparaison. Une tentative a bien été menée de 1995 à 1997 à partir des quatre établissements précités : elle a fait apparaître que le coût global de la gestion mixte était, tous établissements confondus, comparable à celui de la gestion publique ; en revanche, à capacité équivalente, elle concluait au coût supérieur de la gestion mixte, l'écart entre les deux modes de gestion étant de l'ordre de 10 % du coût par jour de détention et par établissement. Il ressortait de l'étude réalisée qu'une comparaison sérieuse⁹¹ exigeait la mobilisation de moyens conséquents car, en l'absence de comptabilité analytique, le retraitement des opérations de dépenses des établissements témoins devait être fait manuellement.

En 1996, l'administration a cessé de faire de la comparaison des deux modes de gestion une priorité et l'étude amorcée a été abandonnée. Depuis lors, la pénitentiaire a renoncé à toute analyse approfondie et s'est bornée à souligner les difficultés d'un exercice qu'elle n'est jamais parvenue à mener à bien.

B - Une approche non pertinente des coûts budgétaires

Faute d'avoir pu se livrer à une analyse approfondie, l'administration pénitentiaire s'est engagée dans la comparaison entre les deux modes de gestion à travers une approche très simplificatrice. Elle s'est contentée de calculer le coût budgétaire global de chaque type de gestion, qu'elle a ensuite rapporté au nombre de jours de détention correspondants pour comparer les coûts unitaires. Il s'agit là d'une méthode réductrice puisqu'elle ignore l'existence de charges que supportent les gestionnaires privés et qui ne sont pas identifiées pour l'Etat (amortissement des investissements, charges de retraite...). Sa seule justification est d'être simple et de préciser ce que doit déboursier l'administration pénitentiaire pour une place de détention, dans chaque type d'établissement, à l'instant « t »⁹². C'est aujourd'hui le seul outil dont elle dispose pour comparer les modes de gestion.

91) Par exemple, faisant le constat des divergences dans les taux de provision pratiqués par les gestionnaires privés, l'étude définissait un taux moyen par établissement, utilisé pour calculer des « provisions fictives » dans les établissements à gestion publique.

92) En particulier, concernant la TVA et l'IS, du point de vue de l'administration pénitentiaire les crédits budgétaires devront être ouverts de manière à couvrir les factures TTC.

Mais l'administration pénitentiaire n'a pas procédé à une comparaison pertinente. Les limites de son système de comptabilité l'ont en effet empêchée d'identifier avec précision les dépenses des établissements à gestion publique qu'elle souhaitait comparer avec celles des établissements à gestion mixte. Par simplification, elle a considéré que le coût de l'ensemble de ses services déconcentrés (établissements pénitentiaires, directions régionales et SPIP) devait être imputé aux établissements à gestion publique. Or cette simplification est excessive.

Les services en cause participent en effet au fonctionnement des établissements à gestion mixte. Comme ceux à gestion publique, ces derniers peuvent bénéficier des actions financées par les directions régionales pour améliorer la prise en charge des détenus. Et tous disposent d'une antenne SPIP qui occasionne autant de dépenses qu'en gestion publique. La méthode simplifiée de l'administration pénitentiaire est d'ailleurs de plus en plus contestable car le poids des dépenses indûment imputées à la gestion publique augmente de manière significative au fur et à mesure de la montée en charge des SPIP.

Il est résulté de cette approche approximative l'identification d'un coût budgétaire direct de la gestion publique (63,54 € par jour de détention)⁹³ qui a conduit l'administration à conclure que la gestion mixte était moins onéreuse pour les pouvoirs publics (61,03 € par jour de détention), l'écart atteignant 4 %. Une telle conclusion ne peut être tenue pour fiable car, même en limitant ainsi ses ambitions, l'administration pénitentiaire n'a pas été en mesure de calculer des ratios pertinents.

La Cour s'est efforcée de procéder à une comparaison des deux modes de gestion moins rustique, à partir d'échantillons mieux définis, selon la méthode détaillée ci-après. Cette méthode, qui ne prétend pas à l'exhaustivité, montre cependant que le coût budgétaire direct de la gestion publique est inférieur à celui de la gestion mixte : selon les échantillons retenus et les exercices considérés, l'écart entre la gestion mixte et la gestion publique va de 8,5 % à plus de 50 % du coût de cette dernière.

93) Rapport de gestion 2001, p. 43 et réponses aux questionnaires parlementaires sur le PLF 2003.

La méthode de comparaison de la Cour

Le principal écueil du calcul effectué par l'administration pénitentiaire vient de ce que, pour la gestion publique, il agrège la dépense des directions régionales et des SPIP à celle des établissements. Ceci tient à ce que la comptabilité pénitentiaire ne permet pas de dissocier les dépenses des directions régionales de celles des SPIP et des établissements non autonomes.

Pour éviter ce biais la Cour s'est livrée à deux comparaisons. Elle a d'abord comparé les dépenses des établissements à gestion mixte à celles des établissements à gestion publique dotés d'une comptabilité autonome. Ceci lui a permis d'exclure de la comparaison les directions régionales, les SPIP et l'ensemble des petits établissements dont le fonctionnement est très différent de ceux confiés à la gestion mixte (400 à 600 places). Pour rendre l'exercice encore plus significatif, la Cour a également exclu de son échantillon les maisons centrales qui, à ce jour, sont toutes confiées à la gestion publique et dont la structure de dépense est très particulière. Elle a ainsi bâti une base de comparaison « établissements autonomes hors centrales » plus fiable que celle utilisée par l'administration centrale.

Pour confirmer ses conclusions, la Cour a également comparé les coûts des établissements à gestion mixte à ceux exposés par trois des quatre établissements construits dans le cadre du programme 13 000 mais repris en gestion publique (Laon, Saint Quentin Fallavier, Châteauroux). Elle a exclu la maison centrale d'Arles de l'échantillon de comparaison car la structure de ses dépenses, en tant que maison centrale, est peu comparable à celle des établissements confiés à la gestion mixte (maison d'arrêt ou centres de détention).

Aucun de ces deux échantillons n'est à lui seul satisfaisant puisque le premier comprend des établissements hétérogènes en termes de capacité (il intègre par exemple la maison d'arrêt de Fleury Mérogis) ou de date de construction et que le second est des plus réduits. La conduite simultanée des deux comparaisons permet toutefois de cerner des tendances et des ordres de grandeur, même si elles n'ont pu être effectuées que sur certains exercices, faute de données disponibles (aucun chiffre n'a par exemple été communiqué pour 2001, année de renouvellement des contrats de gestion mixte).

Coût par jour de détention

En euros

	1999	2000	2001	2002	2003
Gestion mixte	53,81	60,17	nd	56,41	53,27
Trois établissements repris en gestion publique	43,73	45,12	nd	52	45,83
Etablissements auto-nomes à gestion publique (hors centrale)	38,69	39,83	nd	nd	nd
Ecart gestion mixte/ trois établissements					
en €	10,08	15,05	nd	4,41	7,44
en % du coût public	23,05%	33,36%	nd	8,48%	16,23%
Ecart GM/ Etablissements publics autonomes					
en €	15,12	20,34	nd	nd	nd
en % du coût public	39,08%	51,07%	nd	nd	nd

Source : Cour des comptes

L'écart mis en évidence par la Cour ne saurait être analysé comme le signe d'une moindre efficacité de la gestion mixte par rapport à la gestion publique. Il ne reflète qu'un différentiel de coûts budgétaires directs. En tant que tel, il est utile en ce qu'il illustre la double contradiction à laquelle doit faire face l'administration pénitentiaire.

Tout d'abord, l'identification d'un surcoût budgétaire au détriment de la gestion mixte pose la question de ses causes. En théorie, elles peuvent être de trois ordres. L'écart constaté peut d'abord traduire l'existence de charges additionnelles auxquelles doit faire face la gestion mixte (charges de retraite ou charges fiscales, amortissements, provisions...). Il peut aussi refléter le différentiel de qualité des prestations, puisque les objectifs assignés à la gestion mixte sont plus exigeants. Il peut enfin s'expliquer par la marge bénéficiaire que doivent légitimement réaliser les entreprises pour que leurs actionnaires acceptent de s'engager dans des marchés aussi contraignants. Près de vingt ans après la mise en place de ce nouveau mode de gestion, l'administration n'est toujours pas capable de mesurer la part relative de ces trois facteurs et de suivre son évolution.

Ensuite et surtout, en termes budgétaires, l'administration pénitentiaire est confrontée à une équation difficile à résoudre : elle doit en effet répartir ses crédits entre les deux modes de gestion sans disposer d'aucune marge de manœuvre pour réguler les charges occasionnées par le plus coûteux. Pour la gestion mixte, les dépenses budgétaires résultent en effet d'un contrat dont le respect s'impose à l'Etat. L'administration pénitentiaire n'a donc d'autre choix que d'utiliser comme variable d'ajustement les dotations qu'elle alloue aux établissements à gestion publique. Elle prend alors le risque de pérenniser et d'accentuer les différences qui existent dans le mode de prise en charge des détenus, ce qui pose la question de l'égalité de traitement de ces derniers selon leur lieu d'incarcération

RECOMMANDATIONS

Il est recommandé à l'administration pénitentiaire de se donner une méthode et les moyens de comparer les coûts respectifs de la gestion publique et de la gestion mixte en y intégrant non seulement les coûts budgétaires directs, mais aussi les coûts indirects, y compris différés.

Conclusion générale

La double mission de garde et de réinsertion que la loi confie à l'administration pénitentiaire est essentielle à l'équilibre de notre société. Sensible par nature, la tâche à accomplir est d'autant plus délicate que cette administration n'est que l'un des acteurs de la chaîne pénale : les conditions de son fonctionnement sont très largement dépendantes des décisions des juges qui, seuls, ont le pouvoir d'incarcérer les prévenus ou les condamnés ou de les soumettre à une peine alternative dont ils fixent la durée et les modalités. Simple exécutant, l'administration pénitentiaire ne maîtrise ni le nombre des personnes qui lui sont confiées, ni la nature du suivi qu'elle doit assurer. A cet égard, l'exercice de ses missions est subordonné au fonctionnement du système répressif au sens large.

Pourtant, même si la marge de manœuvre de l'administration pénitentiaire est réduite, sa contribution au maintien de la sécurité et à la réinsertion des détenus devrait être décisive. Or l'analyse de la Cour met en évidence le fait que l'efficacité de son action se heurte à au moins quatre difficultés.

1. Depuis une quinzaine d'années, le système pénitentiaire est confronté à une modification presque continue de son cadre d'intervention. Au sein des établissements, le métier des agents a évolué en même temps que de nombreux acteurs – gestionnaires privés, personnels hospitaliers, spécialistes de la formation ou de l'activité culturelle – prenaient en charge des secteurs entiers de leur action. En dehors des établissements, les personnels socio-éducatifs ont dû faire face à des réformes successives de l'organisation de leur service et des conditions de prise en charge des condamnés. Malheureusement, cette évolution constante n'a jamais été accompagnée d'une redéfinition du contenu effectif de leurs missions et de leurs priorités quotidiennes.

Cette redéfinition est aujourd'hui urgente, tant pour les surveillants, censés être polyvalents alors qu'ils sont de plus en plus spécialisés, que pour les personnels socio-éducatifs dont l'intervention mériterait d'être différenciée en fonction des difficultés spécifiques rencontrées par les personnes dont ils assurent le suivi. Elle est indispensable à la qualité de la prise en charge des personnes placées sous main de justice.

2. En dépit de la très forte augmentation des ressources qui lui ont été allouées, l'administration pénitentiaire reste paradoxalement confrontée à la rareté de ses moyens pour faire face à l'ampleur de ses besoins. Dans les établissements, les défaillances relevées dans les domaines de l'alimentation, de l'hygiène ou du travail pénitentiaire trouvent en partie leur origine dans l'insuffisance des budgets, notamment en gestion publique. Quant aux dysfonctionnements constatés dans la prise en charge par les SPIP des personnes qui leur sont confiées, tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé, ils s'expliquent essentiellement par les tensions que connaissent ces services en termes d'effectifs. La hiérarchisation des priorités et des urgences conduisant, de fait, à privilégier la sécurité, cette insuffisance de ressources se répercute directement sur les résultats de la mission d'aide à la réinsertion.

Or, face à l'importance de l'enjeu représenté par cette mission du point de vue social ou, tout simplement, humain, la question d'une nouvelle hausse du budget de l'administration pénitentiaire risque d'être posée à nouveau. L'effort d'ores et déjà consenti par les pouvoirs publics dans un contexte budgétaire contraint exige, pour y répondre, une analyse précise des besoins au regard de la réalité des situations locales. Aujourd'hui, le ministère de la justice n'est pas en mesure de quantifier les besoins de l'administration pénitentiaire puisqu'il ne les connaît pas : il est urgent qu'il remédie à cette carence.

3. Comme tout service de l'Etat, l'administration pénitentiaire doit désormais répondre aux exigences de la loi organique relative aux lois de finances, notamment aux impératifs d'efficacité et d'efficience qu'elle impose. Or les procédures financières antérieures au décret de décembre 2005, rigides et archaïques, ne pouvaient fournir une réponse appropriée. Dans ce domaine, la réforme engagée par le décret précité est la condition nécessaire à une réelle modernisation de l'organisation et du fonctionnement des services pénitentiaires au plan local. Cette réforme, qui implique aussi un effort d'adaptation des agents, sera sans doute difficile à réaliser. Toutefois, si elle est correctement expliquée et mise en oeuvre, elle ne manquera pas de rencontrer l'adhésion de personnels dont, aux différents échelons de l'administration pénitentiaire, la Cour a pu mesurer la qualité et le dévouement.

4. La démarche novatrice consistant à mettre en place un nouveau mode d'administration des établissements pénitentiaires - la gestion mixte – aurait dû avoir pour corollaire un développement correspondant des techniques et des outils permettant à l'Etat d'en assurer le pilotage et le contrôle. Tel n'a pas été le cas. Regrettable lorsque la gestion mixte ne concernait qu'une vingtaine d'établissements, cette défaillance doit aujourd'hui être impérativement corrigée.

Au surplus, l'incapacité à organiser un véritable suivi comparatif des deux modes de gestion a privé l'administration pénitentiaire, et donc l'Etat, de la possibilité de dresser un bilan qualitatif et financier de leurs avantages et de leurs inconvénients respectifs. Cela ne l'a pas empêché de s'engager résolument dans le nouveau mode de gestion mixte pour lui confier tous les nouveaux établissements. Force est de constater que ce choix stratégique n'a reposé ni sur des critères de coût ni sur l'appréciation effective des performances, alors qu'il engage durablement les finances publiques.

Glossaire

ANVP : association nationale des visiteurs de prisons.

APPI : application des peines probation et insertion. Système informatisé de gestion pour le suivi du milieu ouvert.

ASCS : association socio-culturelle.

BOP : budget opérationnel de programme.

CD : centre de détention. Etablissement qui accueille les condamnés d'un an et plus, considérés comme présentant les meilleures perspectives de réinsertion. Les CD ont un régime de détention orienté vers la resocialisation des détenus.

Centre pénitentiaire : établissement qui comprend au moins deux quartiers à régimes de détention différents (maison d'arrêt, centre de détention et/ou maison centrale).

Concessionnaire : entreprise privée qui développe des activités de travail pour les détenus dans les établissements.

CPAL : comité de probation et d'aide aux libérés.

CPP : code de procédure pénale.

CSIP : chef de service d'insertion et de probation.

CSL : centre de semi-liberté.

CUTE : chargé de l'unité travail et emploi.

DPS : détenu particulièrement signalé.

EMS : état major de sécurité.

ENAP : école nationale de l'administration pénitentiaire.

ERIS : équipe régionale d'intervention et de surveillance.

Etablissement à gestion mixte : 21 établissements issus du programme de construction lancé en 1987 voient leur gestion courante (hôtellerie-restauration, nettoyage, maintenance) ainsi que certaines fonctions liées à la prise en charge des personnes placées sous main de justice (travail, formation professionnelle...) assurées par des groupements privés. La direction, la garde, l'insertion et le greffe restent de la responsabilité de l'administration pénitentiaire et de son personnel.

Etablissement pour peine : établissement pénitentiaire qui reçoit exclusivement des condamnés dont le reliquat de peine est au moins égal à un an. On distingue différents types d'établissement pour peine : les centres de détention et les maisons centrales.

GE : application dite de « gestion économique ».

GENEPI : groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées.

HACCP : hasard analysis critical control point (analyse des dangers, maîtrise des points critiques).

JAP : juge de l'application des peines.

JDD : jour de détention.

LC : libération conditionnelle.

LOLF : loi organique relative aux lois de finances.

LOPJ : loi d'orientation et de programmation pour la justice.

Maison d'arrêt : établissement qui reçoit les prévenus et les condamnés dont le reliquat de peine est inférieur à un an.

Maison centrale : établissement qui accueille les condamnés de longue durée les plus difficiles. Leur régime de détention est essentiellement axé sur la sécurité.

Milieu fermé : désigne l'ensemble des établissements pénitentiaires (maisons d'arrêt, centres de détention ; centres pénitentiaires et maisons centrales) par opposition aux mesures et dispositifs alternatifs à l'incarcération.

Milieu ouvert : il regroupe l'ensemble des mesures alternatives à l'incarcération qui répondent à une démarche axée sur la responsabilisation du condamné. Les personnes faisant l'objet de ces mesures sont placées sous contrôle du juge de l'application des peines et suivies à sa demande par des services pénitentiaires d'insertion et de probation, soit dès le jugement (contrôle judiciaire), lors du jugement (sursis avec mise à l'épreuve) ou suite aux modalités d'exécution de la peine d'emprisonnement (semi-liberté).

MOUVE : application de gestion des mesures de milieu ouvert.

NPAP : nouvelle procédure d'application des peines.

PACTE : plan d'action pour la croissance du travail et de l'emploi.

Prévenu : personne détenue dans un établissement pénitentiaire qui n'a pas encore été jugée ou dont la condamnation n'est pas définitive.

PSE : placement sous surveillance électronique.

QSL : quartier de semi-liberté.

RIEP : régie industrielle des établissements pénitentiaires.

Semi-liberté : modalité d'exécution d'une peine permettant à un condamné d'exercer, hors d'un établissement pénitentiaire, une activité professionnelle, de suivre un enseignement ou une formation, ou encore de bénéficier d'un traitement médical. Le condamné doit rejoindre le centre de semi-liberté à l'issue de ces activités.

SEP : service de l'emploi pénitentiaire. Service à compétence nationale, chargé d'organiser la production de biens et de services par des détenus et d'en assurer la commercialisation, d'assurer la gestion et l'aide au développement d'activités de travail et de formation particulièrement dans les établissements pour peine, de gérer la régie industrielle des établissements pénitentiaires.

Service général : emplois occupés par des détenus dans les établissements au service de la maintenance, de la restauration et de l'hôtellerie.

SMPR : service médico-psychologique régional. Service de psychiatrie implanté en milieu pénitentiaire ayant une vocation régionale et comprenant une unité d'hospitalisation, offrant des soins diversifiés incluant l'hospitalisation volontaire.

SMR : salaire minimum de référence.

SPIP : service pénitentiaire d'insertion et de probation, créé par le décret n°99-276 du 13 avril 1999, il a pour mission, auprès des établissements pénitentiaires et du milieu ouvert, de favoriser l'accès aux droits et aux dispositifs d'insertion de droit commun des détenus et des personnes placées sous son contrôle par les autorités judiciaires. Il existe un SPIP par département.

Taux de détention : Rapport du nombre de détenus au nombre d'habitants d'un pays à une date donnée.

TIG : travail d'intérêt général. Peine alternative à l'incarcération, créé en 1983 qui prend la forme d'un travail non rémunéré d'une durée de 40 à 240 heures maximum, au profit d'une collectivité territoriale ou d'une association.

TPP : tuteur de projet professionnel.

UCSA : Unité hospitalière implantée en milieu pénitentiaire, assure les soins somatiques et psychiatriques incluant la prévention, l'organisation des soins en milieu hospitalier ainsi que la continuité de soins à la sortie de détention.

Unité hospitalière sécurisée inter-régionale : UHSI. Unité située dans un centre hospitalier régional universitaire (CHRU), elle accueille les détenus pour lesquels une hospitalisation de plus de 48 heures est programmée.

RÉPONSE DU GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

La Cour des comptes a procédé à l'élaboration du rapport public particulier intitulé « Garde et réinsertion – La gestion des prisons » à partir des contrôles qu'elle a menés au cours des années 2002 et 2003. En application de l'article R 136-2 du code des juridictions financières, le ministère de la justice entend apporter les précisions et les réponses suivantes.

A titre préalable, il paraît indispensable d'évoquer deux éléments de contexte sans lesquels il paraît difficile de porter une appréciation objective sur le fonctionnement de l'administration pénitentiaire et sur le choix des réflexions, des politiques et des réformes engagées par cette administration.

I – Une administration régaliennne au service de la société

Le ministère de la justice ne partage pas l'appréciation de la Cour des comptes lorsqu'elle évoque en première partie de son rapport que l'administration pénitentiaire aurait des difficultés à conjuguer les missions de garde et celles de réinsertion des détenus. Sans méconnaître l'ampleur de la tâche et les difficultés des missions que la loi du 22 juin 1987 lui confie, l'administration pénitentiaire met en œuvre ces deux impératifs complémentaires que sont la sécurité et l'humanisation du temps de l'incarcération. Elle inscrit son action dans une perspective de réinsertion des détenus, conformément à l'article 1^{er} de cette loi : « le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique. Il favorise la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire ».

La loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002 se situe au cœur de cette mission par les moyens qu'elle alloue aux constructions et aux recrutements d'agents spécialisés dans l'accompagnement des détenus.

➤ Un parc immobilier en cours d'adaptation

Une partie des 188 établissements pénitentiaires répartis sur le territoire national se caractérise encore par sa vétusté, nombre d'entre eux datant en réalité du XIX^{ème} siècle. Ce n'est qu'à partir de 1986 puis à nouveau en 1994 (programmes Chalandon puis Méhaignerie) que des programmes de construction significatifs ont été engagés. Ils ont permis la construction de 17 000 places dont les dernières ont été livrées en 2005.

Cet effort sans précédent n'a pu être poursuivi que sous l'actuelle législature dans le cadre de la LOPJ 2002–2007 (construction de 13 200 places et rénovation des principaux établissements pénitentiaires). Ces investissements permettront de disposer à partir de 2008 – 2009 du nombre de places adapté aux besoins de notre société et autoriseront la fermeture de 24 établissements parmi les plus anciens.

Les futures infrastructures construites dans ce cadre ont des vocations très variées : établissements pour mineurs, maisons centrales très sécurisées ou 2 000 places créées dans des quartiers pour courtes peines axés sur un suivi individualisé permettant de préparer la sortie du détenu et de réduire le risque de récidive.

Cette complémentarité voulue montre bien que le ministère de la justice a largement pris en compte, dans ses nouveaux programmes pénitentiaires, la diversité des publics qui lui sont confiés. Cette politique permet de ne pas mélanger les détenus profondément ancrés dans la délinquance avec ceux ayant commis des actes délictueux moins graves, et souvent incarcérés pour la première fois.

En attendant la livraison des 13 200 places programmées dans la LOPJ, un dispositif d'accroissement de la capacité d'accueil a été engagé depuis 2 ans. Il a déjà permis d'offrir 1 100 nouvelles places qui seront complétées sous peu par 1 400 places supplémentaires, dont 500 en centres de semi-liberté.

Ces programmes de constructions neuves n'ont pour autant pas été lancés au détriment de la rénovation des établissements existants. Des opérations de rénovation lourde ont été entreprises dans les principaux établissements tels Fleury-Mérogis, les Baumettes ou Nantes. Le lancement de la rénovation/reconstruction de la maison d'arrêt de la Santé à Paris a également été décidé à la suite de la validation par le Premier ministre d'un partenariat public/privé. Le pilotage de ce projet a été confié à l'agence de maîtrise d'ouvrage du ministère de la justice qui a d'ores et déjà lancé les études de définition.

Au terme de ces programmes, 62 % des places auront été mises aux normes dans le cadre des programmes de rénovation ou relèveront de constructions récentes contre 32 % aujourd'hui.

Depuis le dernier trimestre 2001, le taux d'occupation moyen est supérieur à la capacité d'accueil des 51 195 places (115 % au 1er décembre 2005). Cette situation relève plus de l'insuffisance de rénovation et de création de places de détention que d'un taux de détention qui serait élevé. Comme le souligne à juste titre la Cour des comptes, ce taux de détention est inférieur en France à celui des principaux pays européens tels que l'Italie, l'Allemagne ou le Royaume Uni.

➤ ***Le développement d'une sécurité adaptée***

Il n'y a pas d'antagonisme entre la sécurité et une prise en charge des personnes détenues, orientée vers la réinsertion. Les différentes priorités affirmées par la LOPJ mettent en évidence l'équilibre souhaité par le législateur entre la réinsertion des détenus, le recrutement et la revalorisation de la situation des personnels, l'adaptation du parc immobilier et les équipements en matière de sécurité.

Il apparaît néanmoins utile, au regard des observations de la Cour des Comptes, de préciser les principes mis en œuvre en matière de sécurité.

Les affectations des condamnés dans les maisons centrales s'effectuent toujours avec le plus grand soin afin d'utiliser au mieux ces places spécifiques de détention. Les déplacements pour raison de sécurité ne concernent qu'un nombre limité de détenus dont le parcours individuel est émaillé des incidents les plus graves.

Les phénomènes les plus inquiétants en matière de sécurité ont été endigués grâce à la combinaison de plusieurs mesures adaptées à la situation pénale et carcérale. Il s'agit notamment de la création d'un état major de sécurité à la direction de l'administration pénitentiaire et des équipes régionales d'intervention et de sécurité, de la mise en œuvre rationalisée de fouilles générales ou sectorisées d'établissement, de la gestion fine des publics les plus dangereux et du maillage territorial en matière de renseignement pénitentiaire qui concourent à l'amélioration de la sécurité.

On peut considérer que le résultat est probant, puisque, entre 2001 et 2005, le nombre d'évasions a été divisé par deux.

➤ **Garantir la sécurité des citoyens**

La sécurité, c'est également celle de l'ensemble des concitoyens. Les événements récents survenus dans certains établissements pénitentiaires rappellent qu'une vigilance de tous les instants, avec des moyens appropriés, est indispensable. Les crédits consacrés au renforcement des dispositifs de sécurité dans les établissements existants sont limités aux investissements strictement indispensables et répartis au plus près des besoins.

L'installation dans les établissements pénitentiaires de tunnels à rayons x, de brouilleurs de téléphones portables ou encore de filins anti-hélicoptères n'est pas de nature à dégrader les conditions de vie en détention, mais au contraire, à les sécuriser. C'est à cette seule condition que l'humanisation des prisons peut se développer et que le travail de réinsertion peut s'effectuer dans les meilleures conditions.

La sécurité est également une protection pour les détenus les plus fragiles. Plus de sécurité en prison, c'est la garantie d'une maîtrise par les personnels de la détention et le moyen de lutter contre des tentatives de domination d'une partie de la population carcérale sur une autre.

La sécurité, c'est aussi celle des personnels, et plus largement celle de l'ensemble des intervenants qui, à un titre ou un autre, travaillent en prison.

➤ **Une population pénale présentant des carences de plus en plus lourdes**

L'administration pénitentiaire est amenée à prendre en charge un public présentant souvent d'importantes carences en matière d'insertion sociale et sanitaire. On constate également une évolution défavorable du profil des détenus qui tient notamment à leur particulière fragilité sur le plan de la santé mentale.

En outre, un quart des détenus déclarent lors de leur incarcération au moins 2 consommations à risque parmi le tabac, l'alcool, les drogues illicites, ou les traitements à base de médicaments psychotropes. Avant l'incarcération, 35,4 % des détenus faisaient l'objet d'un suivi pour motifs d'ordre psychiatrique. 23,1 % sont atteints de troubles psychotiques dont 7,9 % de nature schizophrénique. A titre de comparaison, ce dernier chiffre n'est que de 1 % en milieu libre.

Dans un tel contexte, il appartient à l'administration pénitentiaire de prendre en charge ces publics et de contribuer à leur réinsertion à un moment où, précisément, les dispositifs antérieurs de droit commun ont échoué.

➤ **L'humanisation des conditions de détention**

L'amélioration des conditions de détention constitue le second axe majeur de la LOPJ. La volonté exprimée à cet égard par le législateur se décline en une série de mesures destinées à améliorer les conditions de détention et à optimiser la prise en charge des détenus, notamment pour leur préparation à la sortie.

A titre d'exemple :

- *La LOPJ prévoit la création d'unités hospitalières psychiatriques sécurisées (UHSA) en établissement de santé pour permettre la prise en charge des détenus dont les facultés mentales sont altérées. Ces structures hospitalières accueilleront les détenus sous la surveillance des personnels pénitentiaires. Les premières d'entre elles devraient ouvrir en 2008.*

Ces nouvelles unités sont au carrefour de deux impératifs : l'humanisation, avec une prise en charge adaptée sur le plan médical, et la sécurité, afin d'éviter les évasions de détenus depuis les hôpitaux psychiatriques.

- *Pour les soins somatiques, huit unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) sont prévues dans le cadre de la LOPJ. Trois sont à ce jour opérationnelles. L'administration pénitentiaire participe à leur fonctionnement avec le concours des personnels sanitaires et des forces de l'ordre sans que l'impératif de sécurité ne heurte celui de la qualité des soins.*

• Afin de mieux préparer la sortie de prison, la LOPJ prévoit de renforcer les effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation qui assurent le suivi et le contrôle des condamnés, notamment en milieu ouvert. Depuis 2003, 794 postes ont été créés en renfort des 1 800 postes existants en 2002, soit une augmentation de 44 % des agents affectés à cette mission. Le concours de conseiller d'insertion et de probation en 2005 a permis un recrutement supplémentaire de 290 élèves fonctionnaires, et les perspectives pour 2006 sont à la même hauteur. Ces efforts sans précédent illustrent bien la volonté d'assurer l'accompagnement des publics, de développer une politique dynamique des aménagements de peine et de préparation à la sortie.

C'est au vu de ces éléments de contexte, dans le cadre des missions qui lui sont confiées, que l'administration pénitentiaire a engagé des actions et des réformes ambitieuses.

II – Les actions et les réformes engagées en matière de gestion

➤ La réforme financière et comptable

Depuis 1957, l'administration pénitentiaire disposait d'un mode de fonctionnement comptable dérogatoire au droit commun qui lui permettait, dans le cadre des budgets qui lui étaient alloués, d'engager des dépenses, sans discontinuité, du 1er janvier au 31 décembre.

Les principaux établissements pénitentiaires bénéficiaient d'un statut d'établissement autonome et étaient dotés de comptables publics appartenant au personnel administratif de l'administration pénitentiaire. Ces établissements avaient à gérer non seulement les crédits budgétaires (fonds publics) nécessaires à leur fonctionnement et à la prise en charge des détenus, mais également des fonds privés, à caractère réglementé, correspondant aux avoirs des détenus appelés « les comptes nominatifs », sorte de comptes bancaires placés sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire.

Conformément aux demandes de la Cour des comptes et en accord avec la direction générale de la comptabilité publique, il a été décidé de mettre fin à ce système dérogatoire lors de l'entrée en vigueur de la LOLF le 1er janvier 2006.

Le dispositif mis en place repose sur l'instauration de régisseurs d'avance et de recettes, agents de l'administration pénitentiaire relevant pour la partie fonctionnelle de leur métier des trésoriers payeurs généraux de rattachement. Il permet de maintenir pour les détenus la possibilité de bénéficier en temps réel, du produit de leur travail et de compléter leur ordinaire, par les achats de la cantine. Tout blocage, voire de simples retards dans la mise en oeuvre de ces prestations (versement des salaires, capacité de cantiner), risquerait d'aboutir à des manifestations, difficilement contrôlables, de mécontentement des détenus au sein des détentions.

Cette réforme aura eu, pour la direction de l'administration pénitentiaire, des effets très importants dans de nombreux domaines, notamment en matière :

- de procédures et d'adaptation des textes réglementaires,*
- d'organisation des services, nécessitant des redéploiements de personnels,*
- de métiers et méthodes de travail, et donc de management,*
- d'outils informatiques, puisque ceux qui existaient avaient été conçus en application des procédures dérogatoires remises en cause aujourd'hui.*

Par ailleurs, d'autres évolutions importantes ont été engagées depuis 2 ans et nombre des recommandations qui apparaissent dans le rapport ont déjà été mises en œuvre ou sont en cours de réalisation.

➤ ***la mise en œuvre de la LOLF***

La direction de l'administration pénitentiaire s'est engagée de manière résolue dans la mise en œuvre de la LOLF puisqu'elle a conduit une expérimentation grandeur nature sur la direction régionale de Lyon dès 2004, expérimentation qui a été étendue, dans des conditions très satisfaisantes, à cinq directions régionales en 2005, soit 50 % de l'administration pénitentiaire.

Dans ce cadre, le dialogue de gestion avec l'échelon régional s'est amélioré et l'organigramme des directions régionales a été revu pour renforcer et mieux structurer les fonctions administratives. Celles-ci sont désormais placées sous la responsabilité d'un secrétaire général, directement rattaché au directeur régional.

La notion de contrôle interne, au sein de chaque direction régionale, en matière financière et budgétaire a été instituée et trouve sa traduction concrète par la création d'un poste spécifique rattaché directement au secrétaire général.

➤ ***la modification de la relation contractuelle avec les titulaires des marchés de gestion déléguée***

Conformément à la recommandation de la Cour des comptes, la relation contractuelle avec les titulaires des marchés de gestion déléguée a été profondément modifiée.

Ainsi, il est fait application, depuis le renouvellement des marchés de gestion déléguée, de pénalités sur la fonction travail. Des avenants sont passés, chaque fois que nécessaire, pour accompagner la vie et le déroulement des marchés (23 marchés à ce jour pour les 5 zones concernées).

La démarche de certification de service mise en oeuvre pour la restauration et la formation professionnelle montre la volonté de l'administration pénitentiaire d'aller, dans une logique de partenariat avec les groupements, au-delà des aspects purement quantitatifs prévus contractuellement.

De même, la démarche d'audit entreprise sur la fonction restauration, qui sera étendue en 2006 aux aspects maintenance et entretien technique, vise à développer les moyens de contrôle, y compris externe, de l'administration sur ses prestataires.

Par ailleurs, l'administration pénitentiaire travaille déjà sur les futurs marchés de gestion déléguée pour les établissements qui seront livrés dans le cadre du programme de 13 200 places de la LOPJ. Elle intégrera systématiquement, dans ces futurs marchés, les outils de suivi et d'évaluation de la performance.

En matière de contrôle de gestion, un réseau de contrôleurs de gestion est en cours de constitution, reposant pour partie sur des agents contractuels, recrutés en fonction de leur expertise (à ce jour, 18 contrôleurs de gestion ont été recrutés). La refonte des systèmes informatiques de contrôle de gestion est prévue pour 2007. Elle permettra à l'administration pénitentiaire de disposer de la totalité des restitutions et éléments d'analyse nécessaires.

Enfin, il convient de préciser que la démarche entreprise depuis deux ans pour structurer la fonction achat vise à regrouper cette fonction au niveau régional et à développer, chaque fois que possible, des conventions de prix au niveau national, ne laissant aux établissements que les achats d'approvisionnement locaux.

De plus, la direction de l'administration pénitentiaire est partie prenante d'appels d'offres interministériels ou inter-directionnels, afin d'effectuer des économies d'échelle (billetterie, flotte de téléphones mobiles, achats de matelas avec le ministère de l'Intérieur etc).

➤ ***L'augmentation très significative des aménagements de peine depuis 2004***

L'administration pénitentiaire s'est résolument engagée dans une politique de dynamisation des aménagements de peine. La loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, a réformé en profondeur le régime de l'application des peines et introduit des dispositions de nature à encourager ces mesures.

La nouvelle procédure d'aménagement de peine (NPAP), entrée en application le 1er octobre 2004, pose comme principe l'aménagement des fins de courte peine. L'intérêt majeur du dispositif réside dans l'examen systématique de la situation des personnes en fin de peine d'emprisonnement afin de les inciter à bénéficier d'un aménagement de peine.

D'après l'étude menée, du 1er octobre 2004 au 1^{er} avril 2005, il apparaît que la mise en application de la NPAP a eu un impact significatif sur les aménagements de peine. Si cette tendance se maintient au cours du dernier trimestre 2005, le nombre de mesures d'aménagements de peine accordées pourrait approcher le seuil des 19 300 aménagements au cours de l'année 2005, alors qu'entre 1993 et 2003, il oscillait autour de 15 500 mesures annuelles.

En outre, hormis les aménagements de peine, ce nouveau dispositif procédural a permis un réel travail de la préparation à la sortie et de repérage des publics les plus en difficulté. Il a conduit les services à redéfinir leur organisation, à revoir leurs relations avec les magistrats et à modifier les modes d'intervention des travailleurs sociaux. Une nouvelle dynamique s'est instaurée pour la prise en charge des personnes placées sous main de justice, remettant en perspective l'articulation entre milieu ouvert et milieu fermé.

La loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales introduisant dans notre droit le bracelet électronique mobile ouvre des perspectives particulièrement intéressantes en matière d'aménagement de peine. Il permet en effet au juge de concilier la protection de la société, le respect des victimes et la réinsertion des condamnés présentant un risque de récidive. Dès 2006, une expérimentation du recours au bracelet électronique mobile sera lancée dans le cadre de la libération conditionnelle.

Elle permettra d'accroître le nombre et la qualité des suivis mis en place à la sortie de prison de détenus dont l'absence de dangerosité aura été constatée par une expertise médicale ainsi que par une commission pluridisciplinaire.

➤ ***L'évaluation des services pénitentiaires d'insertion et de probation***

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ont connu une évolution et un développement rapide de leurs missions depuis leur création, il y a six ans. En conséquence, il a été décidé de confier à l'inspection générale des services judiciaires, avec le concours de l'inspection des services pénitentiaires, une mission d'évaluation concernant les modalités de mise en oeuvre de la réforme des SPIP, mais aussi le contenu de leur activité, afin de procéder, le cas échéant, aux adaptations utiles et à la mise en adéquation des moyens nécessaires. Un rapport sera remis au Garde des Sceaux à l'été 2006.

* * *

Compte tenu de la situation d'exclusion sociale et de l'état de santé psychique et mentale d'une partie des détenus confiés à l'administration pénitentiaire, il paraît important de souligner que 60 % d'entre eux ne sont pas incarcérés à nouveau dans les 5 ans qui suivent leur libération. Ce chiffre, même s'il est perfectible, permet de mesurer l'ampleur des résultats obtenus.

Ces résultats sont le fruit des efforts de tous les agents de l'administration pénitentiaire mobilisés sur les importantes et ambitieuses réformes engagées depuis plusieurs années.

Leur objectif permanent consiste bien à conjuguer, dans le cadre de l'exécution de la décision de justice, la sécurité des personnes placées en détention, notamment les plus fragiles et les plus démunies, avec leur nécessaire réinsertion dans la société.

La baisse du taux de récidive est un facteur de cohésion sociale et contribue à la sécurité des biens et des personnes. Ceci démontre l'aspect fondamental pour notre société de la double mission confiée à l'administration pénitentiaire.

Il est important, au-delà de la pertinence de la plupart des observations et remarques de la Cour des comptes, qu'il soit souligné que l'administration pénitentiaire, partie intégrante du service public de la justice, est engagée dans un très important processus de modernisation et d'adaptation aux évolutions et aux attentes de notre société.
