

N° 64

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 1990 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME V

JUSTICE - ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Par M. Jacques **THYRAUD**,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hœffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 27), 924 (tome VIII) et T.A 181.

Sénat : 58 et 59 (annexe n° 28) (1989-1990).

Lois de finances. - Administration pénitentiaire.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LA POPULATION PÉNALE	5
A. LE MILIEU FERMÉ	5
1. Effectifs et caractéristiques de la population carcérale : prévenus et condamnés	5
2. La santé des détenus	7
3. Travail et formation professionnelle des détenus	10
B. LE MILIEU OUVERT	12
II. LES PERSONNELS PÉNITENTIAIRES	16
A. EFFECTIFS ET CATÉGORIES	16
B. LES MESURES NOUVELLES PRÉVUES EN 1990	17
C. LES MOUVEMENTS REVENDICATIFS ET LES MESURES OBTENUES	20
D. RECRUTEMENT ET FORMATION DES PERSONNELS	22
III. L'ÉQUIPEMENT PÉNITENTIAIRE	25
A. LA SITUATION EXISTANTE	25
B. LE PROGRAMME DE CONSTRUCTION DES "NOUVELLES PRISONS"	26
C. LE PROJET DE BUDGET POUR 1990	30
D. LA DÉSAFFECTATION D'UN CERTAIN NOMBRE DE PRISONS VÉTUSTES	32
ANNEXES	33

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances accordera une fois de plus une priorité à l'administration pénitentiaire dans les crédits réservés au ministère de la Justice pour 1990 : 5,835 milliards de francs dont 4,251 milliards de francs en dépenses ordinaires et 1,583 milliard de francs en dépenses en capital.

Si, en apparence, ce budget ne progresse que de 6,9 % par rapport à 1989 contre 7,06 % pour le budget général de la Chancellerie, le taux d'augmentation des crédits de paiement est, en réalité, de 16,4 % si l'on ne tient pas compte du lourd programme de construction des nouvelles prisons (dit "programme 13 000") qui s'achève cette année.

Le budget de l'administration pénitentiaire représentera, en 1990, 34,6 % des crédits alloués à la Justice. On relèvera avec satisfaction le redressement des autorisations de programme (351,4 millions de francs contre 1,4 million de francs en 1989) qui manifeste la volonté de la Chancellerie de relancer hors "programme 13 000" la modernisation de notre parc pénitentiaire.

L'effort en matière d'emplois apparaît aussi comme significatif : 2 044 emplois nouveaux dont 1 997 emplois au titre du "programme 13 000" et de l'ouverture de places de détention dans le secteur classique et 77 emplois au titre de la prise en charge par l'Etat du service public pénitentiaire de Nouvelle-Calédonie.

Diverses mesures en faveur des personnels sont la traduction budgétaire du protocole d'accord conclu le 8 octobre 1988 avec les organisations syndicales des personnels pénitentiaires ainsi que des propositions faites par le ministre de la Justice le 23 février 1989. Enfin certaines des propositions figurant dans le rapport au

Premier ministre et au Garde des Sceaux "sur la modernisation du service public pénitentiaire" de notre collègue député Gilbert Bonnemaïson font l'objet d'une inscription de crédits.

Ainsi qu'on le verra, plus en détail, dans le présent avis, la continuité de la politique tendant à moderniser notre système pénitentiaire trop longtemps délaissé ainsi qu'à revaloriser la condition de ses personnels n'est pas niable : il y a là, depuis quelques années, un effort méritoire dans un contexte budgétaire caractérisé par la rigueur dans la plupart des autres secteurs.

Dans ces conditions, votre rapporteur ne peut que s'élever avec la plus grande vigueur contre le récent mouvement des personnels de surveillance qui a donné au pays une piètre image d'un service public essentiel à la sécurité publique ; il dénonce le manquement à leurs obligations les plus élémentaires de nombreux fonctionnaires et l'irresponsabilité de certains de leurs représentants. Il rend hommage, en revanche, à tous ceux qui ont, avec courage, refusé de s'associer à ce qu'il convient bien d'appeler un sabotage du service public ainsi qu'aux chefs d'établissement qui ont toujours su faire preuve de sang-froid et de dignité.

I. LA POPULATION PÉNALE

A. LE MILIEU FERMÉ

1. Effectifs et caractéristiques de la population carcérale : prévenus et condamnés

Au 1er janvier 1989, la population carcérale métropolitaine était composée de 44 981 personnes dont 25 455 condamnés et 19 526 prévenus (soit 43,4 % de l'ensemble). Sur cet ensemble, on dénombrait 42 992 hommes et 1989 femmes.

Chez les hommes, la tranche d'âge majoritaire chez les détenus était constituée par les 30 ans-40 ans (27,1 %) suivie par les 25 ans-30 ans (24 %) puis les 21-25 ans (20,9 %). La tranche 40 ans-50 ans (11,9 %) fournit un contingent légèrement supérieur à celui des 18 ans-21 ans (9,8 %). Les mineurs de 16 ans à 18 ans (445 au total) ne formaient que 1 % de la population carcérale.

Chez les femmes, les proportions par tranche d'âge sont comparables, sauf que la tranche 30 ans-40 ans (près de 14 %) est plus nettement représentée que les jeunes femmes de 18 à 21 ans (7,5 % de l'ensemble). Il y avait 16 adolescentes de 16 ans à 18 ans dans les prisons françaises au 1er janvier 1989.

Il n'est pas inutile d'avoir à l'esprit le niveau d'instruction des détenus. Les statistiques disponibles remettront peut-être en cause quelques idées reçues.

Toujours au 1er janvier 1989, 13,4 % des hommes incarcérés en métropole étaient illettrés, une large majorité (65,3 %) avaient reçu une instruction primaire tandis que près d'un quart (21,3 %) avaient bénéficié d'une instruction secondaire ou d'une éducation supérieure. Les proportions sont tout à fait similaires dans la population carcérale féminine.

A la même date, il y avait dans nos établissements pénitentiaires métropolitains 71,9 % de détenus de nationalité française et 28 % d'étrangers (les femmes étrangères détenues constituant, exactement comme les hommes, 28 % de la population carcérale féminine).

S'agissant des 19 526 prévenus, on relèvera que les 3/4 environ (14 002) étaient détenus parce que leur instruction n'était pas terminée. Deux contingents équivalents étaient soit en attente de comparution (2 354) soit en appel ou en pourvoi (2 365) tandis que 805 étaient en instance de comparution immédiate.

Les prévenus formaient 52 % de la population pénale au 1er janvier 1984 ; ils n'en formaient plus que 41 % au 1er janvier 1988 et, une proportion légèrement supérieure (43,4 %) au 1er janvier 1989. Ainsi, les efforts tant du législateur que de la plupart des magistrats, tendant à réduire la proportion des prévenus, ont porté leurs fruits : en cinq ans, on enregistre une baisse d'environ dix points.

S'agissant de la durée moyenne des détentions provisoires pour l'ensemble des prévenus, elle était de 3,7 mois en 1988.

Il est encore à noter que l'on incarcère chaque année dans les prisons françaises un nombre de personnes comparable à celui qui est libéré : environ 85 000 personnes. En 1988, par exemple, 83 517 hommes et femmes étaient incarcérés dont 66,1 % étaient des prévenus faisant l'objet d'une instruction. 11 % étaient en instance de comparution immédiate et 21,6 % condamnés à une peine correctionnelle. On relèvera avec intérêt que la grande majorité de ces peines correctionnelles étaient inférieures à trois mois (10,7 % des incarcérations), les peines comprises entre 3 mois et 6 mois représentant moins de 6 % des incarcérations, les peines de 6 mois à un an 3,4 % seulement. Les longues peines correctionnelles (89 condamnations à des peines de 3 ans à 5 ans, 51 condamnations à une peine de plus de cinq ans) n'ont constitué qu'une infime partie des incarcérations enregistrées en 1988 : 0,1 % environ. 31 personnes seulement ont été, au cours de la même année, incarcérées après avoir fait l'objet d'une condamnation à la réclusion criminelle. Comme les criminels forment, on le verra, environ 13 % de la population carcérale, il faut en déduire que les informations en matière criminelle, sont bien souvent d'une durée supérieure à un an.

On relèvera enfin que 425 personnes ont été incarcérées en 1988 par suite d'une contrainte par corps et 194 seulement après une condamnation contraventionnelle.

Sur les 87 864 libérations intervenues en métropole au cours de l'année dernière, on relèvera près de 8 % de libérations conditionnelles, près de 23 % de mises en liberté provisoire et un peu moins de 56 % de libérations correspondant à des fins de peine. En 10 ans, le pourcentage des mises en liberté provisoire est resté stable (22,9 % des libérations en 1988 contre 23,5 % en 1978). Durant

cette même décennie, la proportion des libérations conditionnelles dans les "sorties" de prison est demeurée de l'ordre de 7 à 9 % (6,8 % en 1978 ; 8,9 % en 1988).

Signalons encore que sur les 25 455 détenus condamnés au 1er janvier 1989, 13 879 purgeaient de "courtes peines" inférieures à trois ans (la moitié de ce contingent, soit 6 565, ayant été condamnée à des peines d'un an maximum).

Les auteurs de vols constituaient toujours au 1er janvier 1989 la proportion la plus importante de condamnés détenus (25,4 %). Ils précèdent les auteurs d'attentats aux moeurs (viol, proxénétisme...) qui représentaient 20 % de l'ensemble, suivis par les trafiquants de stupéfiants (17,9 %). Les "criminels de sang" (meurtre, assassinat, parricide...) ne formaient que 11,8 % de la population pénale condamnée.

2. La santé des détenus

• Votre rapporteur évoquera tout d'abord l'activité du centre hospitalier de Fresnes qu'il a visité l'année dernière. En 1988, 2 559 détenus ont été admis dans cet unique hôpital pénitentiaire pour 69 501 journées d'hospitalisation. La durée moyenne des séjours a été d'environ un mois, durée longue qui s'explique notamment par les contraintes d'un centre pénitentiaire et l'absence d'un service de moyen séjour.

En comparaison, les 5 433 journées d'hospitalisation externe, dénombrées en 1988, concernant 421 détenus initialement pris en charge par le centre de Fresnes, ont été constituées de séjours d'une durée moyenne de 12 à 13 jours.

En revanche, le "prix de journée" au centre de Fresnes est très inférieur à celui des hôpitaux extérieurs : 582 francs contre 2 500 francs en moyenne !

En 1989, le centre hospitalier de Fresnes dispose d'un effectif de 203 personnes, toutes catégories confondues.

Le projet de loi de finances pour 1990 prévoit la création de 20 emplois afin, notamment, d'assurer l'ouverture d'un centre de moyen séjour.

Les effectifs du centre de Fresnes devraient être encore appelés à se renforcer dans le cadre d'un plan quadriennal amorcé en

1988 afin de rapprocher le ratio personnel soignant-lits du centre (0,43) du ratio moyen des autres établissements hospitaliers (0,72).

- Lors de sa visite au centre de Fresnes, votre rapporteur s'était inquiété de la qualité des soins dentaires dispensés aux détenus. La Chancellerie reconnaît aujourd'hui que la rémunération des chirurgiens-dentistes sur la base des tarifs plafonnés des conventions de sécurité sociale provoque une insuffisance notoire des soins aux détenus.

- Trente-huit établissements pénitentiaires seulement bénéficient du concours de pharmaciens gérants. Il apparaît indispensable de mieux rémunérer ces professionnels afin qu'une véritable gestion des stocks de médicaments soit assurée, ce qui n'est pas le cas actuellement.

- En 1987, sur un flux d'environ 100 000 détenus par an, 9 320 toxicomanes ont été dénombrés dont 8 977 hommes et 343 femmes.

On relèvera cependant qu'un nombre sans doute important de détenus toxicomanes échappent à toute identification par les services médicaux. On estime à 10 000 détenus le flux annuel de toxicomanes séjournant dans les établissements pénitentiaires.

Les antennes de lutte contre la toxicomanie assurent, en maisons d'arrêt, la coordination des actions menées à l'égard des toxicomanes et préparent avec le concours des institutions spécialisées leur réinsertion sociale et professionnelle. Le recueil de données épidémiologiques devrait permettre de mieux connaître les profils des toxicomanes.

En plus des quatre structures actuellement existantes, il est prévu la mise en place de 16 nouvelles antennes dans les maisons d'arrêt suivantes : Fleury-Mérogis, Fresnes, La Santé, Bois d'Arcy, Loos-les-Lille, Strasbourg-Elsau, Dijon, Nantes, Poitiers, Bordeaux, Lyon, Grenoble Varcès, Marseille, Draguignan, Toulouse et Rouen.

En outre, deux équipes spécialisées dans les problèmes de toxicomanie se sont implantées en 1989 à la maison d'arrêt de Nice ainsi qu'au centre pénitentiaire de Perpignan.

Votre rapporteur avait, l'année dernière, exprimé ses vives inquiétudes à propos de la propagation du virus VIH dans les prisons. A cette époque, les autorités pénitentiaires ne semblaient pas avoir bien pris la mesure du danger. Il semble que depuis quelques mois, les esprits aient notablement évolué.

L'administration pénitentiaire reconnaît aujourd'hui qu'elle est confrontée à un développement jugé "préoccupant".

Elle a donc décidé d'adopter des mesures d'information et de prévention.

Les principes de cette politique sont définis dans deux circulaires du 19 avril et du 17 mai 1989 (voir texte de ces circulaires en annexe).

Une information de base de tous les personnels et une formation plus spécifique des fonctionnaires directement confrontés à la prise en charge des malades (gradés, travailleurs sociaux, responsables des établissements pénitentiaires, personnels de soins...) ont été entreprises.

Sur le plan de la prévention, un test de dépistage est proposé aux détenus. Ce test, précédé d'une information et suivi du résultat indiqué par le médecin, est l'objet d'un accompagnement médico-social et psychologique.

En vue d'assurer un suivi médical, un certain nombre d'établissements pénitentiaires ont passé ainsi des conventions avec les centres d'information et de soins de l'immunodéficience humaine (CISIH).

D'après une évaluation reposant sur le nombre de détenus séropositifs connus des services médicaux des prisons à la date du 8 juin 1988, 550 personnes sont atteintes des formes mineures de la maladie et 60 sont malades du SIDA.

Selon les tests pratiqués, il apparaît que 5 % environ des détenus sont séro-positifs. Le nombre des malades a progressé de 1988 (1 906 séro-positifs détectés) à 1989 (2 330 séro-positifs détectés). Dans la population "reconnue" malade au mois de mai 1989, on enregistre 74 sida, 650 formes mineures de la maladie et 1 606 pré-sida (A.R.C.). On relèvera que la maladie dans le milieu carcéral est concentrée dans certaines zones (0,05 % seulement de séro-positifs dans l'Ouest de la France mais 20 % de séro-positifs dans les prisons de Marseille et de Nice !).

Votre rapporteur conclura ce paragraphe en précisant que nos prisons ont enregistré en 1988 77 suicides (dont 5 suicides de femmes) et 365 tentatives de suicide (soit une tentative par jour en moyenne !).

Ces chiffres sont assez comparables d'une année sur l'autre puisque, sur les 6 premiers mois de 1989, on a enregistré 24 suicides et 145 tentatives. S'agissant des diverses auto-agressions commises

par les détenus, on en a dénombré 1 732 en 1988 et 826 sur les six premiers mois de 1989.

3. Travail et formation professionnelle des détenus

En 1988, 19 236 détenus ont été soit au travail soit en formation professionnelle (progression de + 4,6 % alors que la population carcérale diminuait de 2,2 %).

Le taux d'emploi des détenus s'établit donc à 39,4 % en 1988 contre 36,8 % en 1987.

Le nombre des détenus en formation professionnelle (1930) a augmenté de près de 26 % de 1987 à 1988 ; celui du service général est passé de 6 036 à 6 349 (+ 5,2 %), celui de la concession, de 7 673 à 7 888 (+ 2,8 %), celui de la Régie Industrielle des Etablissements pénitentiaires (R.I.E.P.) de 2 061 à 2 112 (+ 2,5 %). Le tableau ci-dessous indique la répartition des détenus par type d'établissements.

	Etablissements pour peines	Centres pénitentiaires et maisons d'arrêt
- Service général	+ 13,3 %	+ 2,8 %
- R.I.E.P.	+ 4,3 %	- 1 %
- Concession	+ 3,6 %	+ 2,6 %
- Formation professionnelle	+ 43,5 %	+ 18,9 %
- Autres régimes (dont semi-liberté)	- 28,9 %	- 8,4 %

On relèvera que l'emploi en prison reste encore largement caractérisé par la pauvreté des moyens logistiques et la faible qualification des postes de travail.

La masse salariale (117 millions de francs) a augmenté de 5 % entre 1987 et 1988 ; elle se répartit ainsi : 69 % dans les maisons d'arrêt, le reste dans les établissements pour peines.

Dans le souci de diversifier les activités faisant l'objet du travail pénal, l'Administration pénitentiaire a engagé plusieurs études destinées à identifier les types de travaux susceptibles d'être sous-traités par des ateliers pénitentiaires. Ces études comportent

également une analyse des qualifications des détenus et des besoins de formation préalable.

La R.I.E.P. propose des salaires supérieurs à ceux des concessions (2/3 des détenus au travail perçoivent une rémunération comprise entre 1 100 et 3 000 F).

En 1988, quelque 200 actions de formation professionnelle se sont réparties dans 91 établissements dont 63 maisons d'arrêt et 28 établissements pour peine. Près de 7 000 détenus ont ainsi bénéficié d'une formation professionnelle. La formation professionnelle est prise en charge par des personnels de l'Administration pénitentiaire : (55 professeurs et instructeurs techniques) et par des intervenants extérieurs rémunérés sur les crédits du Fonds de la Formation professionnelle.

L'administration pénitentiaire a assuré avec ses personnels le tiers des 2.462.000 heures de formation dispensées en 1988.

On soulignera que la part des financements alloués par le Fonds de la Formation professionnelle s'est fortement accrue.

Les crédits affectés à la formation professionnelle des détenus en 1987 et 1988 apparaissent dans le tableau ci-dessous.

	1987 (en francs)	1988 (en francs)
Enveloppe "adultes" (F.F.P.) Enveloppe "jeunes" (D.F.P.)	16 120 000 + 240 000 3 500 000	18 340 000 + 2 000 000
Equipement (D.F.P.)	920 000	900 000
Equipement A.P. - Ch. 57-20	2 000 000	-
Matière d'oeuvre. Fonctionnement courant petit matériel A.P. - Ch. 34-98	5.200 000	7 500 000
Formateurs pénitentiaires :		
- Professeurs techniques	10	16
- Instructeurs techniques	37	36
- Chefs de travaux	6	3
- Surveillants	3	1
- Educateurs	1	1
- Détachés de l'Education nationale		1
Rémunération des stagiaires (crédit D.F.P.) (charges sociales déduites)	14 290 768	22 476 000

B. LE MILIEU OUVERT

• Comme on le constatera dans les tableaux ci-dessous, qui font état de l'évolution de la population prise en charge dans le milieu ouvert, ce sont les mesures de sursis avec mise à l'épreuve qui représentent la part la plus importante (84 %) de la population suivie en milieu ouvert.

SURSIS AVEC MISE A L'ÉPREUVE	
Nombre de mesures suivies par les comités de probation au 1er janvier 1988	82 347
Nombre de mesures suivies par les comités, au 30 juin 1988	86 107
Nombre de mesures suivies par les comités, au 31 décembre 1988	64 814

TRAVAIL D'INTÉRÊT GÉNÉRAL	
Nombre de T.I.G. suivis par les comités de probation au 1er janvier 1988	7 474
Nombre de T.G.I. suivis par les comités, au 30 juin 1988	7 692
Nombre de T.G.I. suivis par les comités, au 31 décembre 1988	3 840

LIBÉRATION CONDITIONNELLE	
Nombre de libérés conditionnels suivis par les comités de probation au 1er janvier 1988	6 323
Nombre de libérés conditionnels suivis par les comités, au 30 juin 1988	5 547
Nombre de libérés conditionnels suivis par les comités, au 31 décembre 1988	3 840

CONTROLE JUDICIAIRE	
Nombre de contrôlés en cours au 1er janvier 1988	796
Nombre de contrôlés en cours au 30 juin 1988	957
Nombre de contrôlés en cours au 31 décembre 1988 ...	1 254

AUTRES INTERVENTIONS EN 1988	
Enquêtes rapides	7 224
Enquêtes D. 49.1 du C.P.P.	19 605
Enquêtes en vue d'une libération conditionnelle	1 254
Sortants de prison	32 998

En dépit de l'amélioration de l'encadrement (44 directeurs de probation, en 1988), la charge de travail des agents de probation a poursuivi son augmentation.

En fin d'année 1988, la charge de travail par agent était de 160 dossiers (contre 141, 124, 109 et 102 en 1987, 1986, 1985 et 1984). Le projet de budget pour 1990 prévoit la création de 16 emplois supplémentaires de travailleurs sociaux.

Votre rapporteur doit constater que l'effort est encore bien insuffisant.

Les dépenses des comités de probation se sont réparties, en 1988, de la manière suivante :

- En 1988, 12 723 contrôles judiciaires ont été pris en charge par des associations (10 146) ou par des services de probation (2 583).

Les comités de probation ont vu leur activité augmenter de 14 % par rapport à 1987. Ils confirment ainsi leur vocation à intervenir à tous les stades de la procédure pénale.

L'activité du secteur associatif demeure néanmoins largement prépondérant.

En ce qui concerne les ressources affectées aux associations de contrôle judiciaire, on relèvera qu'en 1988 le montant des dotations allouées par le ministère de la justice s'est élevé à 8,74 millions de

	%	(en Francs)
Nourriture	23,3	2 572 189,52
Hébergement	36,3	4 007 316,72
Transports	17,6	1 942 941,44
Accès à l'emploi/ formation professionnelle	3,4	375 340,96
Remboursements aux délégués bénévoles	1,5	165 591,60
Fonctionnement	4,8	529 893,12
Divers	13,1	1 446 166,64
TOTAL	100,00	11 039 440,00

francs et qu'il est prévu pour 1990, un crédit de 7,1 millions de francs (dont 4 millions de francs au titre des mesures nouvelles et 3,1 millions de francs pour la mise en place des permanences d'orientation pénale).

• Le nombre de mesures de T.I.G. prises en charge par les comités de probation s'élevait à 7 692 au 31 juin 1988.

5 619 mesures nouvelles ont été prises en charge au cours de ce semestre et 5 131 ont été totalement exécutées.

Dans la population condamnée au travail d'intérêt général, on constate une augmentation du taux de féminisation (8,2 % en 1988 contre 7,2 % en 1987), et une diminution de la population des jeunes de moins de 25 ans (64,1 % en 1988 contre 68,4 % en 1987).

Parmi les motifs de condamnation, les infractions à la circulation sont plus nombreuses qu'en 1987 (12,6 % des motifs de condamnation contre 9,6 % l'année précédente).

Le travail d'intérêt général connaît un taux d'échec faible : 14 %. Il est, de plus, exécuté rapidement : le délai moyen entre la condamnation et le début d'exécution est d'environ trois mois.

64,3 % des T.I.G. ont été effectués pour le compte des collectivités publiques.

Relevons que 5 480 T.I.G. ont pris fin au cours du second semestre 1988 en raison de l'amnistie présidentielle. D'une manière générale, cette amnistie a largement réduit les effectifs de la population suivie en milieu ouvert.

II. LES PERSONNELS PÉNITENTIAIRES

A. EFFECTIFS ET CATÉGORIES

L'administration pénitentiaire disposait en 1989 d'un effectif budgétaire global de 19 366 emplois dont 587 créés au 1er octobre 1989. Au 1er juillet 1989, on relevait 188 vacances dont une partie devrait être comblée par la nomination de fonctionnaires issus des concours.

Ces emplois se répartissent selon les catégories suivantes :

CORPS	EFFECTIFS BUDGÉTAIRES
Personnel de direction	306
Personnel administratif (y compris le personnel de service)	1 603
Personnel de surveillance	15 296
Personnel technique	475
Personnel éducatif	851
Personnel contractuel	130
Personnel paramédical	3
Total service pénitentiaire	18 664
Assistants sociaux	533
Infirmières	169
Total services communs	702
TOTAL GÉNÉRAL.	19 366

Au 1er juillet 1989, le rapport entre détenus et agents en milieu fermé était de 2,73.

Le taux d'encadrement selon les types d'établissement est le suivant :

Maison d'arrêt

- personnels de surveillance 4
- tous personnels confondus 3

Etablissement pour peines

- personnels de surveillance 2,75
- tous personnels confondus 2,25

Le tableau ci-dessous fait apparaître la situation des effectifs, par catégories, de l'administration pénitentiaire en milieu fermé et en milieu ouvert au 1er juillet 1989. Il indique aussi le nombre de vacances.

Corps	Effectifs budgétaires 1-7-89	Effectifs réels (MF + MO)	Milieu fermé	Milieu ouvert	Vacances
Personnel de direction	306	255	255	0	51
Personnel administratif (y compris le personnel de service)	1 527	1 481	1 402	79	46
Personnel de surveillance	14 836	14 926	14 926	-	+ 90
Personnel technique	471	445	445	-	26
Personnel éducatif	816	786	334	452	30
Personnel contractuel	133	104	58	46	29
Total service pénitentiaire	18 089	17 997	17 420	577	92
Assistantes sociales	521	466	170	296	55
Infirmières	169	128	128	-	41
Total services communs	690	594	298	296	96
TOTAL GÉNÉRAL	18 779	18 591	17 718	873	188

B. LES MESURES NOUVELLES PRÉVUES EN 1990

Les 644 emplois nets prévus par le projet de budget pour 1989 se sont répartis de la manière suivante :

- personnel de direction 33
- personnel administratif 83
- personnel technique 6
- personnel éducatif 34
- assistants sociaux 12
- personnel de surveillance 476

Le solde net des créations d'emplois prévues par le présent projet de budget est de 2 044 emplois (hors transfert de 3 emplois à

l'administration centrale) dont 42 emplois au titre des services extérieurs communs.

On y ajoutera la création de 20 emplois pour l'établissement public hospitalier de Fresnes.

On rappellera que le protocole d'accord conclu le 8 octobre 1988 prévoyait le recrutement de 420 agents dont 350 emplois de personnels de surveillance, 50 emplois de personnels administratifs et 20 emplois de personnels techniques.

C'est au mois de février 1989 que les nouveaux surveillants ont été nommés.

Les engagements de recrutement devraient être effectués à la fin de l'exercice de 1989 pour les personnels administratifs et techniques.

Les nouveaux emplois prévus par le projet de loi de finances seront répartis dans les différentes régions pénitentiaires de la manière suivante :

D.R. de Bordeaux	288
D.R. de Dijon	143
D.R. de Lille	388
D.R. de Lyon	136
D.R. de Marseille	293
D.R. de Paris	421
D.R. de Rennes	100
D.R. de Strasbourg	1
D.R. de Toulouse	153
Outre-mer	41
Cadres territoriaux de Nouvelle-Calédonie	77

Ces créations et répartitions de postes prennent en compte l'ouverture des établissements du "programme 13 000", et le redéploiement dû à la fermeture de 18 établissements vétustes en 1990.

Dans le cadre du "programme 13 000", 647 fonctionnaires ont été recrutés en 1988 et 1989. Ils se répartissent de la manière suivante :

- personnel de direction	60
- personnel administratif	76
- personnel technique	4
- personnel éducatif	35
- assistants sociaux	12
- personnel de surveillance	460

En 1991, les créations d'emplois prendront en compte notamment les conséquences de la reprise en gestion publique de quatre établissements pénitentiaires et les redéploiements issus des établissements existants.

Les créations d'emplois prévues pour 1990 sont précisées dans le tableau ci-dessous :

Directeur régional	1
Directeur hors classe	1
Directeur 1re classe	7
Total	9
A.A.I.	17
S.A.I. en chef	5
S.A.I. chef de section	10
S.A.I.	37
Commis	86
Sténographe	0
A.T.B.	86
Total	241
Directeur de travaux	4
Chef de travaux	17
Ingénieur	4
Total	25
Chef de service éducatif	20
Educateur	3
Total	23
Chef de maison d'arrêt	10
Surveillant-chef	123
Premier-surveillant	373
Surveillant	1 165
Contractuel	6
Total	1 677
Cadres territoriaux de Nouvelle-Calédonie	
Total	77
TOTAL	2 052
Mesure d'économie	- 50
Transfert d'emplois à l'administration centrale	- 3
TOTAL	1 999
Services extérieurs communs :	
Assistant social chef	7
Assistant social	34
Infirmière	1
Total	42
TOTAL	<u>2 041</u>

On ajoutera à cette liste les 20 emplois créés à l'hôpital de Fresnes, parmi lesquels 6 infirmières et 11 personnels paramédicaux.

C. LES MOUVEMENTS REVENDICATIFS ET LES MESURES OBTENUES

On se rappelle qu'un mouvement revendicatif s'est manifesté spontanément chez les personnels de surveillance l'année dernière. Ce mouvement a connu deux phases : la première en septembre-octobre 1988 et la seconde au mois de février 1989.

Le protocole conclu le 8 octobre 1988 entre le Garde des Sceaux et les organisations syndicales a permis, en 1989, la mise en place des mesures suivantes :

- renforcement des effectifs par le recrutement de 420 agents (350 emplois de personnel de surveillance, 50 emplois de personnel administratif, 20 emplois de personnel technique) ;

- affectation d'un montant de 40 MF de crédits supplémentaires pour l'amélioration des conditions de travail et de logement des personnels (cette mesure s'inscrit dans le cadre d'un programme triennal d'un montant total de 100 MF : 40 MF pour l'année 1989, 30 MF pour 1990, 30 MF pour 1991) ;

- réduction d'un an de la durée du premier échelon du grade de surveillant ;

- augmentation d'un point à compter du 1er janvier 1989 de l'indemnité de sujétion spéciale ;

- augmentation de 25 % du montant de l'indemnité de responsabilité des chefs de maison d'arrêt et des surveillants chefs en assurant les fonctions à titre de permanent et extension de celle-ci aux surveillants chefs et premiers surveillants assurant l'intérim de chef d'établissement ;

- attribution d'une indemnité de 100 F aux surveillants chefs exerçant les fonctions de chef de détention ou d'adjoint de chef d'établissement ;

- possibilité pour les surveillants principaux d'accéder à un échelon fonctionnel majoré ;

- amélioration du régime indemnitaire des personnels administratifs portant en 1989 le montant global des indemnités à un pourcentage équivalent à 15 % du traitement brut ;

- fixation à 30 francs de la prime de surveillance de nuit ;

- fixation à 13,33 francs de l'indemnité horaire pour travail du dimanche et des jours fériés.

Les dispositions prises en application du protocole d'accord ont été complétées par des propositions du Garde des Sceaux, le 23 février 1989 :

- réduction de la durée de l'intégration dans le traitement de l'indemnité de sujétions spéciales pour le calcul de la retraite ;

- augmentation du nombre des postes de gradés (260 emplois dans le projet de budget pour 1990) ;

- multiplication par deux du contingent de surveillants susceptible d'occuper l'échelon terminal du grade de surveillant principal ;

- réduction en 1990 d'un an de la durée du 5e échelon du grade de surveillant.

Près de 60 MF auront été dégagés en un an pour l'amélioration de la condition des personnels de surveillance. Le récent et grave conflit du mois de septembre 1989 a présenté toutes les caractéristiques d'une grève "classique" en contradiction totale avec le statut spécial des personnels de surveillance qui proscrit la grève. Le "dépôt des clés", c'est-à-dire le refus de prendre son service, n'avait pas été pratiqué depuis 1957.

Depuis cette date, en effet, les actions revendicatives des personnels de surveillance n'avaient jamais revêtu la forme d'une cessation complète du travail. Il s'est plutôt agi d'un ralentissement de certains mouvements tant à l'intérieur de l'enceinte pénitentiaire (refus de descendre les détenus dans les ateliers de travail par exemple) que vers l'extérieur ("piquets" retardant les extractions ou les incarcérations). Lors de tels mouvements, au demeurant, les organisations syndicales s'abstenaient d'employer le mot "grève".

Lors du conflit du mois de septembre lancé, semble-t-il, sur mot d'ordre de certaines organisations syndicales, il a fallu faire appel à des unités de la police nationale (Compagnies républicaines de sécurité) et de la gendarmerie nationale (gendarmerie mobile) pour assurer les missions de garde et de sécurité, ainsi qu'à certaines

unités de l'armée de terre pour participer à l'intendance des établissements.

Face à cette situation, le Gouvernement a su faire preuve de la fermeté requise. 169 arrêtés de révocation accompagnés d'une formule rappelant les obligations prévues par le statut spécial ont été notifiés, précision étant apportée que les révocations deviendraient effectives dès lors que les intéressés n'auraient pas repris le travail dans les douze heures de cette notification. 22 sanctions ont été adoptées : il s'est agi de mesures d'exclusion de fonctions (durant une période de six mois ferme ou de six mois dont trois mois avec sursis) et d'une mesure de licenciement qui a concerné un élève-surveillant.

D. RECRUTEMENT ET FORMATION DES PERSONNELS

• Les emplois des services extérieurs de l'administration pénitentiaire sont pourvus essentiellement par la voie de concours nationaux. On notera que les inscriptions aux concours de catégories A et B émanent principalement de la région Ile de France (catégorie A : 35 % ; catégorie B : 20 à 25 %) et que 25 % des candidatures aux concours de surveillants proviennent de la région Nord-Pas de Calais.

Les titres et diplômes détenus par les candidats sont le plus souvent supérieurs au niveau requis.

Les concours mis en place en 1989 dans l'administration pénitentiaire sont rappelés dans le tableau suivant :

Catégorie	Emplois	Diplômes requis	Concours dates	Candidats	
				Présents	Admis
C	Elèves surveillants Commis	Epreuves niveau BEPC BEPC	24-05-89	6 474	1 200
			7-06-89	565	24
B	Secrétaires d'administration et d'intendance Educateurs	Bac	25-01-89	265	22
		Bac	21-06-89	391	35 postes à pourvoir
A	Sous-directeurs	Licence	31-05 et 1-06-89	227	36 postes à pourvoir

Au dernier trimestre 1989, deux concours sont par ailleurs organisés ; le premier est destiné à pourvoir des postes de commis et le second doit fournir des postes de chefs de travaux.

• L'Ecole nationale d'administration pénitentiaire a pour mission d'organiser les formations initiales et d'adaptation à l'institution pénitentiaire des personnels nouvellement recrutés.

La formation initiale des élèves surveillants comprend deux périodes en alternance :

- 9 semaines de scolarité à l'ENAP-Fleury Mérogis avec une formation orientée sur les missions de l'administration pénitentiaire, la réglementation pénitentiaire, le droit pénal et la procédure pénale, les sciences humaines et de la communication.

- 9 semaines "sur le terrain" avec des séquences d'enseignement et des mises en situation professionnelle.

Durant l'année 1989, plus de 1 881 élèves surveillants auront été recrutés et formés.

La formation initiale est complétée d'une année de stage. A l'issue de cette année, si l'aptitude à l'emploi est jugée satisfaisante, le surveillant stagiaire est titularisé.

La formation initiale du personnel éducatif se déroule sur deux années au cours desquelles se succèdent enseignements théoriques à l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire et "mises en situations professionnelles" en établissement pénitentiaire et en comité de probation.

A la fin du mois de novembre 1989, 22 élèves stagiaires termineront leurs deux années de formation.

A l'issue des deux années de scolarité, la formation de l'éducateur est sanctionnée par un examen d'aptitudes professionnelles.

La scolarité des sous-directeurs se déroule sur deux années.

Au cours de la première année, la formation dispensée à l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire comprend en alternance avec les cycles de scolarité, des stages sur le terrain

permettant aux élèves d'appréhender directement la réalité professionnelle.

La deuxième année de formation est constituée d'un stage de préaffectation dans un établissement et de divers stages spécialisés.

L'avant-dernière promotion de sous-directeurs a été composée de 22 stagiaires et de 5 auditeurs étrangers ; la dernière promotion compte 19 élèves sous-directeurs.

Les personnels administratifs suivent des stages d'adaptation à l'École nationale d'administration pénitentiaire.

Les attachés d'administration et d'intendance ont fait l'objet, en 1989, d'un recrutement direct. Cette promotion comprend 18 stagiaires et un auditeur étranger. Leur formation de base, assurée à l'École nationale d'administration pénitentiaire est d'une durée de 9 mois.

Les secrétaires d'administration et d'intendance suivent une scolarité de 14 semaines fondée sur l'acquisition des techniques de gestion.

Les commis, avant leur prise de fonction, participent à une session de formation de 8 semaines. En 1989, 24 commis auront été recrutés.

Les personnels techniques déjà formés reçoivent une formation complémentaire.

Les chefs de travaux (au nombre de 22 en 1989) ont bénéficié de 5 semaines de formation à l'ENAP.

Les instructeurs techniques bénéficient de 8 semaines de formation complémentaire sur l'institution pénitentiaire.

Les assistants de services sociaux participent à un stage portant sur le travail social auprès de personnes relevant de l'autorité judiciaire.

III. L'ÉQUIPEMENT PÉNITENTIAIRE

A. LA SITUATION EXISTANTE

Au 1er juillet 1989, l'Administration pénitentiaire disposait de 173 établissements en métropole et de 7 établissements dans les D.O.M., soit un total de 180 établissements pénitentiaires.

La notion d'établissement pénitentiaire suppose l'existence d'un greffe judiciaire. En conséquence, un établissement comprenant différentes unités de détention (maison d'arrêt - centre de détention ...), mais comportant un greffe unique est qualifié de "centre pénitentiaire".

Le tableau ci-dessous indique les différentes catégories d'établissements pénitentiaires.

	Maison d'arrêt	Maison centrale	Centre de détention	Centre de semi-liberté	Nombre de centres pénitentiaires	Total d'établissements pénitentiaires
Métropole	139	13	27	9	14	173
DOM-TOM	7	2	1	0	2	7
TOTAL	146	15	28	9	16	180

La ventilation des détenus dans les différentes catégories d'établissements pénitentiaires (ainsi que le taux d'occupation dans lesdites catégories) apparaissent dans le tableau ci-dessous.

	Détenus présents au 1er juillet 1989			Capacité			Taux d'occupation (en %)		
	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total
Métropole									
Maisons d'arrêt et centres de semi-liberté	36 315	1 740	38 055	24 199	1 476	25 675	150	118	148
Maisons centrales	2 326		2 326	2 850		2 850	82	0	82
Centres de détention	5 815	325	6 140	6 325	362	6 687	92	90	92
Hôpitaux de Fresnes et des Baumettes	346	15	361	365	31	396	95	48	91
Total métropole	44 802	2 080	46 882	33 739	1 869	35 608	133	111	132
Outre-mer	1 533	63	1 596	836	43	879	183	147	182
TOTAL GÉNÉRAL	46 335	2 143	48 478	34 575	1 912	36 487	134	112	133

En un mois (du 1er juin au 1er juillet 1989), on notera que la capacité totale des établissements pénitentiaires à la suite d'opérations de restructuration ou d'aménagement est passée de 36 225 à 36 487 places soit un gain de 262 places.

B. LE PROGRAMME DE CONSTRUCTION DES "NOUVELLES PRISONS"

En application de la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, le ministère de la Justice a lancé un appel d'offres en vue de désigner les groupements d'entreprises à qui seraient confiées les deux missions suivantes :

- concevoir, construire et aménager 29 établissements pénitentiaires, d'une capacité globale de 15 000 places, pour un prix forfaitaire ; le financement étant assuré par le budget de l'Etat.

- gérer et exploiter sur une période pouvant atteindre dix ans, l'ensemble des services concourant au fonctionnement des nouveaux établissements, à l'exception des missions de direction, de surveillance et de tenue du greffe, qui restent sous la responsabilité directe des agents de l'Etat.

Le programme initial comportait 29 établissements pénitentiaires, pour 15 000 places dont :

- 6 maisons d'arrêt de 600 places
- 11 centres de détention de 600 places
- 12 centres de détention de 400 places.

Ces établissements étaient répartis en quatre zones géographiques, comprenant 7 établissements pour les zones Ouest, Nord et Sud, et 8 établissements pour la zone Est.

Le dossier du concours comportait deux cahiers des charges : un marché portant sur la conception, la construction et l'aménagement et un second marché portant sur les prestations de fonctionnement.

Le dossier de consultation des entreprises a été soumis à deux commissions spécialisées des marchés.

L'appel public de candidatures a été lancé le 9 juillet 1987, suivant la procédure d'urgence. Trente deux candidatures furent reçues parmi lesquelles, sur avis d'un jury, douze équipes furent admises à concourir.

- 8 groupements furent admis à concourir sur l'ensemble des quatre zones.
- 4 groupements furent admis à concourir pour une seule zone.

Les propositions des douze groupements furent remises le 30 octobre 1987.

Le jury a délibéré une première fois pour formuler un avis sur la sélection des candidats admis à concourir et une seconde fois pour proposer au Garde des Sceaux le choix des groupements lauréats.

Après lecture d'un rapport technique d'analyse, les critères de jugement retenus ont été les critères généraux prévus par le code des marchés publics, et un "critère-prix" prenant en compte :

- le coût des études de conception
- le coût des constructions
- le coût des aménagements
- le coût moyen de fonctionnement sur une période de 10 ans.

Par arrêté en date du 23 décembre 1987, le Garde des Sceaux a désigné les quatre groupements lauréats des quatre zones géographiques :

- SOGEP-Fougerolle, pour la zone Ouest de la France
- SPIE-Batignolles, pour la zone Nord

- GTM-Entrepose, pour la zone Sud
- DUMEZ, pour la zone Est.

Les autres marchés ont été signés et notifiés le 12 avril 1988, l'engagement financier étant limité à la tranche ferme des marchés, soit à 1 903 MF au total pour 13 établissements.

A la suite de la réduction du programme de 15 000 à 12 000 places (le nombre d'établissements passant de 29 à 25) de la modification de la fonction de 8 établissements ainsi que de la réduction de la capacité de deux d'entre eux, sont intervenus notamment :

- la suppression de 4 établissements (1 par zone) : Courville/Eure, Vienne-le-Château, Prat-Bonrepaux, Boulay.

Chaque groupement a donc été appelé à construire 6 établissements, à l'exception du groupement Dumez (zone Est) qui en construit 7.

- le maintien des six maisons d'arrêt initialement prévues et la création d'un quartier de femmes à Osny.

Sur les 19 centres de détention maintenus, 11 d'entre eux devraient conserver leur mission initiale de centre de détention tandis que le centre de détention de Grasse sera transformé en maison d'arrêt ; 6 centres de détention seront dotés de quartiers de maison d'arrêt et transformés en centres pénitentiaires ; le centre de détention d'Arles sera transformé en maison centrale.

Enfin, on relèvera une diminution du nombre de places à Villenauxe-la-Grande (400 places au lieu de 600) et Arles (250 places au lieu de 400).

Les indemnités versées aux entreprises à la suite du plan de réduction se sont élevées globalement à 25,7 MF soit :

Ouest	2,2 MF
Nord	12,6 MF
Sud	6,6 MF
Est	4,3 MF

Le montant estimé du "programme 13 000" est actuellement de 3 890 MF (valeur septembre 1987 soit un coût moyen proche de 303 000 F par place). Il convient aussi de prévoir :

- les révisions de prix pour 254 MF ;
- une provision pour aléas qui est estimée à 16 MF.

Ainsi, le montant final de ce programme devrait s'élever à 4 160 MF, soit un coût moyen d'environ 324 000 F par place.

Les crédits de paiement prévus pour 1990 devraient s'élever à 1 320 MF.

Les tableaux ci-dessous indiquent, d'une part, les coûts de chacun des nouveaux établissements (et le coût de la place) ainsi que le calendrier prévu de leur ouverture.

				Marchés Avril 1988			Avenants Janvier 1989		
SITES			Coût en kF	Coût à la place en F	SITES		Coût en kF	Coût à la place en F	
MA	Eta-de-Seine	600	150.052	250.087	MA	600	155.607	259.345	
CD	Userche	600	158.396	263.993	CD	600	159.085	265.142	
CD	Neuvic	400	123.343	308.358	CD	400	124.521	311.303	
CD	Argentan	600	167.734	279.557	CD	600	168.794	281.323	
CD	Chateaudun	600	160.580	267.633	CD	600	160.248	267.080	
CD	Chateauroux	400	121.615	304.038	CP	400	123.162	307.905	
CD	Courville	600	147.996	246.660	CD	0	2.178		
TOTAL zone OUEST		3.800	1.029.716	270.978	3.200		893.595	279.248	
MA	Val-d'Oise	600	157.916	263.193	MA	600	162.017	270.028	
CD	Maubeuge	400	127.612	319.030	CP	400	128.988	322.470	
CD	Bapaume	600	167.064	278.440	CD	600	168.764	281.273	
CD	Longuenesse	600	159.508	265.847	CP	600	161.255	268.758	
CD	Laon	400	127.048	317.620	CP	400	128.365	320.913	
MA	Seine-St-Denis	600	161.518	269.197	MA	600	163.339	272.232	
CD	Vienne-le-Ch	400	128.577	321.443	CD	0	12.617		
TOTAL zone NORD		3.600	1.029.243	285.901	3.200		925.345	289.170	
MA	Aix-en-Pce	600	168.001	280.002	MA	600	172.410	287.350	
MA	Villeneuve	600	157.520	262.533	MA	600	161.155	268.592	
CD	Tarascon	600	144.246	240.410	CD	600	149.766	249.610	
CD	Salon-de-Pce	600	145.416	242.360	CD	600	145.938	243.230	
CD	Grasse	600	146.621	244.368	MA	600	163.030	271.717	
CD	Arles	400	127.522	318.805	MC	250	131.938	527.752	
CD	Prat-Bonrep.	400	120.771	301.928	CD	0	6.576		
TOTAL zone SUD		3.800	1.010.097	265.815	3.250		930.813	286.404	
CD	St-Mihiel	400	123.174	307.935	CD	400	124.953	312.395	
CD	Joux-la-Ville	600	152.704	254.507	CD	600	154.989	258.315	
MA	Villefranche	600	143.952	239.920	MA	600	144.308	240.513	
CD	Varenes	400	115.847	289.618	CP	400	118.498	296.245	
CD	Villeneuve	600	139.324	232.207	CD	400	126.447	316.118	
CD	St-Quentin	400	112.308	280.770	CP	400	114.066	285.165	
CD	Aiton	400	113.084	282.710	CD	400	113.076	282.690	
CD	Boulay	400	110.537	276.343	CD	0	4.277		
TOTAL zone EST		3.800	1.010.930	266.034	3.200		900.619	281.443	
TOTAL		15.000	4.079.986	271.999	12.850		3.650.372	284.076	

Calendrier de réalisation

Etablissement	Type	Début Travaux sur site	Fin des Travaux	Début Fonctionnement
Hauts-de Seine	MA 600	12/10/88	27/04/90	15/09/90
UZERCHE	CD 600	12/09/88	12/02/90	15/07/90
NEUVIC	CD 400	12/09/88	27/02/90	15/07/90
ARGENTAN	CD 600	02/05/89	01/10/90	/12/90
CHATEAUDUN	CD 600	01/08/89	01/01/91	/03/91
CHATEAURoux	CP 400	/11/89	01/02/91	/04/91

Val-d'Oise	MA 600	12/08/88	12/02/90	01/06/90
MAUBEUGE	CP 400	12/09/88	27/02/90	15/06/90
BAPAUME	CD 600	12/08/88	12/02/90	01/06/90
LONGUEMESSE	CP 600	15/07/89	15/01/91	/03/91
LAON	CP 400	01/09/89	15/03/91	/05/91
Seine-St-Denis	MA 600	10/07/89	10/12/90	/02/91

AIX EN PROVENCE	MA 600	05/09/88	12/01/90	05/06/90
VILLENEUVE LES M.	MA 600	21/06/88	12/02/90	05/06/90
TARASCON	CD 600	26/07/88	12/01/90	05/06/90
SALON	CD 600	/09/89	01/02/91	/04/91
GRASSE	MA 600	/03/90	01/08/91	/10/91
ARLES	MC 250	01/06/89	01/10/90	/12/90

SAINT MIHIEL	CD 400	21/06/88	12/12/89	02/05/90
JOUX LA VILLE	CD 600	21/06/88	12/12/89	02/05/90
VILLEFRANCHE/S.	MA 600	21/11/88	27/06/90	/09/90
VARENNES LE G.	CP 400	01/08/89	01/04/91	/06/91
VILLENAUXE LA G.	CD 400	18/01/89	12/09/90	/11/90
ST QUENTIN FAL.	CP 400	01/02/90	01/10/91	/12/91
AITON	CD 400	12/10/89	12/06/91	/08/91

C. LE PROJET DE BUDGET POUR 1990

Le projet de budget pour l'administration pénitentiaire prévoit pour 1990 une enveloppe de 350 MF en autorisations de programme, compte non tenu du "programme 13 000".

Cette dotation est consacrée notamment :

- à la poursuite du plan triennal d'amélioration des conditions de travail et de logement des personnels, mis en oeuvre dans le cadre du protocole d'accord signé le 8 octobre 1988 (20 MF) ;

- à la construction d'un nouveau centre pénitentiaire à Baie-Mahaut en Guadeloupe (première tranche de 400 places pour 160 MF) ;

- à la réalisation d'un nouveau siège pour la direction régionale de Paris (16 MF) ;

- à la réalisation d'études et de travaux pour la restructuration et la rénovation de divers établissements (Fleury, Fresnes, Poissy, Périgueux, pour 39 MF) ;

- des opérations de grosse maintenance et de sûreté dans divers établissements (94,4 MF).

Ainsi, s'agissant du programme classique, les crédits dégagés sur trois années (1988-1990) se sont répartis de la manière suivante :

• Restructuration, modernisation et entretien des établissements pénitentiaires existants :

En 1988 : 85,483 millions de francs, non compris 112 millions de francs consacrés à la réparation des dégâts causés par des mutineries à la maison centrale d'Ensisheim et à la maison centrale de Saint-Maur.

En 1989 : 199,936 millions de francs incluant le plan d'amélioration des conditions de travail et de logement des personnels mis en oeuvre dans le cadre du protocole d'accord du 8 octobre 1988.

En 1990, il est prévu 190 millions de francs, compte tenu du plan d'amélioration des conditions de travail et de logement.

• Construction des établissements pénitentiaires programmée antérieurement :

1988 : 39,210 millions de francs (Val de Reuil, Strasbourg, Epinal, Brest).

1989 : 122,717 millions de francs (Borgo, Val de Reuil, Brest)

1990 : néant.

• Ouvertures de nouveaux établissements et de nouvelles places dans le cadre du "programme d'urgence" :

1988 : 180,114 millions de francs (programme d'urgence avec notamment Montmédy, Ecrouves, Saint-Etienne, Marseille Baumettes, divers établissements).

1989 : 20 millions de francs pour les études afférentes à la construction de deux nouveaux établissements aux Antilles (Baie Mahault en Guadeloupe, et Ducos en Martinique).

1990 : 160 millions de francs (construction d'un établissement neuf à Baie Mahault en Guadeloupe).

En ce qui concerne enfin le programme 13 000, on rappellera qu'il est doté d'une enveloppe d'autorisation de programme de 4 050 MF, 810 MF ont été dégagés en 1987 et 3 240 MF en 1988.

Les crédits de paiement ouverts pour 1990 s'élèvent à 1 320 MF comme il l'a déjà été précisé.

D. LA DÉSAFFECTATION D'UN CERTAIN NOMBRE DE PRISONS VÉTUSTES

A la fin de 1989, la capacité totale d'hébergement de notre parc pénitentiaire devrait être de 38 500 places pour une population pénale qui s'élevait à 49 730 détenus au 1er juin 1989.

Les 25 nouvelles prisons du programme 13 000 devraient permettre de porter cette capacité à 51 000 places à la fin de l'année 1991.

Dans ce contexte, il est prévu de fermer 25 établissements vétustes figurant sur la liste des 40 prisons qui devraient être désaffectées. Ces fermetures devraient représenter un déficit d'environ 1 640 places. La Chancellerie indique que les établissements concernés sont, pour la plupart, de petites maisons d'arrêt qui ne peuvent être réhabilitées en raison notamment d'une faible emprise au sol empêchant la mise en place d'équipements nécessaire à la réinsertion (terrains de sport, ateliers, locaux de formation etc...).

*

* * *

La commission des Lois a émis, par un vote, un avis défavorable à l'adoption des crédits affectés au ministère de la Justice dans le projet de loi de finances pour 1990.

ANNEXES

- Circulaire interministérielle du 17 mai 1989 visant à la prévention dans l'institution pénitentiaire dans le cadre du plan national contre le S.I.D.A. ;

- Circulaire du 19 avril 1989 du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale relative à la prise en charge sanitaire des détenus infectés par le V.I.H.

}}

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

**Direction de l'Administration
Pénitentiaire**

**MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ
DE LA SANTÉ ET DE LA PROTECTION
SOCIALE**

Direction Générale de la Santé

17 MAI 1989

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

Le Ministre de la Solidarité, de la Santé et de la
Protection Sociale, Porte-Parole du Gouvernement

à

Messieurs les Préfets de Région,

Mesdames et Messieurs les Directeurs Régionaux des
Affaires Sanitaires et Sociales,

Messieurs les Préfets de Département,

Mesdames et Messieurs les Directeurs Départementaux
des Affaires Sanitaires et Sociales,

Mesdames et Messieurs les Premiers Présidents et
Procureurs Généraux,

Mesdames et Messieurs les Présidents et Procureurs
de la République,

Mesdames et Messieurs les Juges de l'Application des
Peines,

Madame et Messieurs les Directeurs Régionaux des
Services Pénitentiaires,

Mesdames et Messieurs les Chefs d'établissement
pénitentiaire,

Mesdames et Messieurs les Directeurs de Probation

Circulaire n° : AP 89.03. G2 . 17.05.89 - NOR JUS E.89.40041C
Référence : J.23 - DP/JG

OBJET : Mesures de prévention préconisées dans l'institution
pénitentiaire dans le cadre du plan national de lutte contre
le SIDA.

Pour faire face à l'épidémie mondiale que représente
l'infection par le virus de l'immunodéficience humaine, le
Gouvernement a mis en place un plan national de lutte contre le SIDA.

Les mesures suivantes tendent à promouvoir une véritable politique de prévention dans les établissements pénitentiaires conformément aux recommandations de l'Organisation Mondiale de la Santé et du Conseil de l'Europe.

1°) Prévention - Dépistage

Il est nécessaire, tout d'abord de rappeler que le dépistage obligatoire et systématique des entrants en prison doit être exclu, car il est inopérant et représente des coûts disproportionnés par rapport aux résultats escomptés.

En revanche, il faut que le corps médical exerçant dans les établissements pénitentiaires propose aux personnes mises sous écrou et exposées à des risques d'infection compte tenu de leur toxicomanie ou de leur comportement sexuel un séro-diagnostic de dépistage par recherche des anticorps anti-VIH. Ce test peut être effectué soit à l'entrée, soit plus opportunément au cours de la détention, en fonction de l'état de la personne détenue, tel qu'il résulte des entretiens et des contacts que le service médical a établi avec elle.

Cette démarche, qui s'intègre à une action d'éducation pour la santé, implique quatre règles fondamentales à observer :

a) - Une consultation médicale préalable au test qui vise à informer et à obtenir le consentement de l'intéressé dans une démarche de responsabilisation.

b) - Le résultat du test doit lui être donné, qu'il soit positif ou négatif, et expliqué par le médecin qui ne doit pas déléguer cette tâche délicate et essentielle au personnel infirmier. Le médecin doit également demander à l'intéressé l'adresse du médecin ou du dispensaire auquel pourra être adressé le résultat de ce test au cas où celui-ci parviendrait à l'établissement postérieurement à la libération.

Dans l'hypothèse où la durée de séjour du détenu dans l'établissement apparaîtrait d'emblée trop courte pour que le résultat puisse lui être restitué, il conviendra, plutôt que d'inviter le détenu à y procéder, de lui retourner toutes les informations nécessaires pour qu'il y recoure dès sa sortie.

c) - Le médecin doit, à cette occasion, informer les détenus sur les risques encourus et les précautions à prendre.

d) - L'organisation de la prise en charge médicale, sociale et psychologique doit être examinée avec l'ensemble des services concernés et notamment le service médical, le service socio-éducatif et l'antenne toxicomanie.

La prise en charge globale des détenus séropositifs requiert la coordination de ces services qui doivent se concerter à l'initiative du chef d'établissement pénitentiaire afin de déterminer le soutien, l'information et le suivi post-pénal.

Au titre de l'année 1989, la charge financière des actes médicaux liés au dépistage, c'est-à-dire la consultation médicale préalable et celle de la remise des résultats, ainsi que le coût de l'acte biologique du dépistage proprement dit, seront pris en charge par les crédits d'Etat destinés à couvrir les frais de consultation de dépistage anonyme et gratuit, dans des conditions analogues à celles fixées à l'article 5 du décret n° 88-61 du 18 janvier 1988. Cet article dispose que la part financière de l'Etat s'élève à 30 % des dépenses occasionnées par le dépistage. Les 70 % restant seront pris en charge par l'Administration Pénitentiaire.

Pour les personnes qui, lors de leur libération relèvent d'une mesure judiciaire et sont suivies à ce titre par le Comité de Probation et d'Assistance aux Libérés, le service socio-éducatif se mettra en relation avec celui-ci en vue de s'assurer de l'action déjà engagée pendant l'incarcération.

2°) - Prévention - Information - Formation des personnels

L'effort d'information actuellement mené doit être renforcé. Il sera désormais complété par une formation approfondie et continue organisée par chaque Direction Régionale et adaptée à la spécificité de leur intervention auprès de la population pénale.

Pour le personnel de surveillance de détention, des actions périodiques sont à mettre en place, lui permettant d'intégrer dans la pratique professionnelle, les gestes appropriés non en termes de consignes réglementaires mais d'attitudes. Toutes les initiatives tendant à mettre en place des actions de formation commune avec d'autres fonctionnaires (police, sapeurs pompiers...) seront encouragés.

Pour les personnels gradés de détention et les services socio-éducatifs du milieu fermé et du milieu ouvert, il convient de poursuivre la mise en place de cursus de formation portant sur un "savoir à transmettre".

Les personnels assumant la responsabilité des établissements doivent également bénéficier de formation, afin de faire face aux situations-problèmes posées par le phénomène VIH, en coordination avec les autres instances locales et régionales.

Quant aux personnels soignants, l'action de formation doit se poursuivre et s'intensifier afin qu'ils soient en mesure de prendre en charge et d'assurer les soins aux détenus infectés par le VIH.

Les enjeux d'une telle action impliquent l'obligation pour les chefs d'établissements de prendre toutes les dispositions utiles pour faciliter l'accès des personnels à ces formations.

Les précisions nécessaires au développement de ce dispositif de formation seront fournies dans une prochaine directive élaborée en liaison avec l'Agence de Lutte contre le SIDA.

3°) - Prévention - Hygiène

La prévention du VIH nécessite de la part de tous ceux qui vivent en milieu carcéral le strict respect des règles d'hygiène, déjà précisé dans les circulaires conjointes du 5 septembre 1985 et 1er février 1988 qui permettent tout aussi bien de se prémunir contre d'autres maladies infectieuses. Les chefs d'établissements pénitentiaires veilleront notamment à ce que du matériel à usage unique et les procédés de désinfection soient utilisés dans les situations de soins.

4°) - Prévention - Information des détenus et des personnes suivies en milieu ouvert

Dans le cadre de la campagne de sensibilisation destinée à faire connaître l'usage des préservatifs, seule barrière efficace contre la propagation du virus, les chefs d'établissements feront remettre à tous les sortants, qu'il s'agisse d'une libération définitive ou d'une permission de sortie, la brochure officielle éditée par le Comité Français d'Education pour la Santé et mettront à leur disposition des préservatifs.

D'une façon générale, les préservatifs doivent être disponibles auprès du service médical de l'établissement pour les détenus qui en font la demande.

Les Comités de Probation et d'Assistance aux Libérés, pour leur part, sont invités à se procurer les brochures d'information pour faire connaître aux personnes justiciables d'une mesure du milieu ouvert ainsi que leurs familles, les mesures préventives et le dispositif spécialisé.

X

X X

Il convient de rappeler que les personnes relevant des Comités de Probation et d'Assistance aux Libérés peuvent bénéficier des prestations assurées par les centres de dépistage anonyme et gratuit auxquels il est fait référence dans la circulaire de la Direction Générale de la Santé du 20 janvier 1988 transmise aux services extérieurs pénitentiaires par note du 29 juin 1988.

Des dispositions particulières relatives aux consultations médicales et aux hospitalisations des détenus atteints par l'infection du VIH ainsi qu'à la contractualisation des relations entre les établissements pénitentiaires et les hôpitaux publics et en particulier les Centres d'Information et de Soins de l'Immunodéficience Humaine (C.I.S.I.H.) ont été précisées dans la circulaire du 19/04/89 du Ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Protection Sociale (jointe en annexe).

Le Garde des Sceaux,
Ministre de la Justice

Le Ministre de la Solidarité,
de la Santé
et de la Protection Sociale

P. Arpaillange

Pierre ARPAILLANGE

Claude Evin

Claude EVIN

Copie pour information à :

Mmes. et MM. les Conseillers de l'application des peines
Mmes. et MM. les Présidents de T.G.I.
Mmes. et MM. les Juges d'instruction
Mmes. et MM. les Chefs de Service socio-éducatif
Mmes. et MM. les Médecins des établissements pénitentiaires
Mmes. et MM. les Infirmiers.

A renvoyer pour
le 15 décembre 1989PRISE EN CHARGE SANITAIRE DES DETENUS INFECTES PAR LE VIH
Dispositions 1989

CISIH de..... - MAISON D'ARRET DE

Consultations : dénombrement

	AVRIL	MAI	JUIN	JUILLET	AOÛT	SEPT	OCT	NOV	DEC	TOTAL
Porteurs sains										
Formes mineures										
SIDA										

Séjours d'hospitalisation : dénombrement

	HJ HC	HJ HC	HJ HC	HJ HC	HJ HC	HJ HC	HJ HC	HJ HC	HJ HC	TOTAL
Porteurs sains	: :	: :	: :	: :	: :	: :	: :	: :	: :	
Formes mineures	: :	: :	: :	: :	: :	: :	: :	: :	: :	
SIDA	: :	: :	: :	: :	: :	: :	: :	: :	: :	
Coût facturable	: :	: :	: :	: :	: :	: :	: :	: :	: :	

Le DMI, généralisé à tous les CISIH concernés, permettra d'analyser le profil épidémiologique des détenus hospitalisés.
HJ : hôpital de jour - HC : hospitalisation complète

**LISTE DES ETABLISSEMENTS HOSPITALIERS
ET PENITENTIAIRES CONCERNES PAR DES DISPOSITIONS
SPECIFIQUES EN MATIERE DE PRISE EN CHARGE SANITAIRE EN 1989**

REGIONS	CISIH ET CHG	MAISONS D'ARRET
ILE DE FRANCE	CISIH PARIS SUD : Antoine Béclère CISIH de Pitié Salpêtrière CHG Mignot - Versailles	FRESNES FLEURY MEROGIS BOIS D'ARCY
PROVINCE	CISIH DE L'AP à Marseille CISIH de Nice CISIH de Toulouse CISIH de Bordeaux	MARSEILLE-BAUMETTES NICE TOULOUSE BORDEAUX-GRADIGNAN

PARIS, LE **19 AVR. 1989**

**LE MINISTRE DE LA SOLIDARITE, DE LA
SANTE ET DE LA PROTECTION SOCIALE**

A

MESSIEURS LES PREFETS DE REGION
Direction Régionale des Affaires Sanitaires
et Sociales
(pour information)

MESSIEURS LES PREFETS DE DEPARTEMENT
Direction Départementale des Affaires
Sanitaires et Sociales
(pour attribution)

**MONSIEUR LE DIRECTEUR GENERAL DE
L'ADMINISTRATION GENERALE DE
L'ASSISTANCE PUBLIQUE A PARIS**
(pour exécution)

**MONSIEUR LE DIRECTEUR GENERAL DE
L'ASSISTANCE PUBLIQUE A MARSEILLE**
(pour exécution)

**MESSIEURS LES DIRECTEURS GENERAUX DES
CENTRES HOSPITALIERS REGIONAUX DE TOULOUSE,
NICE, BORDEAUX**
(pour exécution)

**MONSIEUR LE DIRECTEUR DU CENTRE HOSPITALIER
GENERAL DE VERSAILLES**
(pour exécution)

**OBJET : Circulaire n° 295 relative à la prise en charge sanitaire des
détenus infectés par le VIH. Dispositions arrêtées pour l'année
1989.**

REFER : Circulaire 6 B 132 du 30 décembre 1988

La présente instruction est centrée sur la prise en charge
sanitaire des détenus connus comme infectés par le VIH, dans le cadre du
plan national de lutte contre le SIDA mis en place en 1989.

Elle précise les dispositions particulières qu'il vous appartient de prendre pour organiser les relations techniques et financières entre sept établissements hospitaliers et sept maisons d'arrêt localisées à proximité. Le choix des établissements pénitentiaires concernés a été arrêté en fonction de leur importance et du nombre estimé de sujets infectés. Par ailleurs, au sein du système sanitaire, les Centres d'Information et de Soins de l'Immunodéficiência Humaine (CISIH) ont été privilégiés à cause de leur compétence en matière infectieuse et en raison des moyens financiers dont ils ont été dotés. On trouvera en annexe, mises en correspondance l'une avec l'autre, la liste de chacune de ces unités. Les liaisons qui sont proposées ne font que ratifier l'état d'une pratique que cette circulaire entend amplifier, formaliser et évaluer.

Les mesures adoptées pour les établissements ci-dessus indiqués sont de trois types. Elles concernent :

- la prise en charge des détenus infectés dans le cadre de la consultation et de l'hospitalisation ;
- la contractualisation des relations entre l'hôpital et l'établissement pénitentiaire de son ressort ;
- l'évaluation de la mise en application des deux précédentes dispositions.

1 - LA PRISE EN CHARGE SANITAIRE

1.1 Les consultations

Les établissements hospitaliers faisant l'objet de la présente instruction sont invités à mettre en place, dans les meilleurs délais, une ou deux consultations hebdomadaires spécialisées à l'intérieur de chacun des centres pénitentiaires de leur zone d'intervention.

En fonction des besoins recensés, le volume des consultations est arrêté comme suit :

Marseille-Baumettes, Fresnes, Fleury Mérogis	: 2 consultations
Toulouse, Nice, Bois d'Arcy, Bordeaux-Gradignan	: 1 consultation

S'il s'avère que deux consultations excèdent la demande ou sont insuffisantes, les réajustements nécessaires seront apportés.

Le coût du personnel médical lié à la tenue de ces consultations -hors réalisation des prescriptions- est pris en compte par l'hôpital. Ce coût s'impute sur la dotation budgétaire qui a été accordée en 1989 au titre de la prise en charge des infections VIH. Ces dispositions financières ne s'appliquent pas aux prestations qu'assure le centre hospitalier régional de Pitié Salpêtrière pour Fleury Mérogis. Ces dernières sont déjà couvertes pour la présente année par une subvention de la Direction Générale de la Santé.

1.2 L'hospitalisation

En ce qui concerne l'hospitalisation des détenus malades, les procédures actuelles, applicables à l'ensemble des établissements hospitaliers, sont maintenues. Etant donné que les détenus ne sont pas couverts par un régime d'assurance maladie, les dépenses relatives aux soins et aux traitements qui leur sont délivrés font l'objet d'une facturation adressée à l'administration pénitentiaire.

Pour assurer la conduite et le suivi de ces actions, il est souhaitable qu'un médecin intervenant sur les sites de détention soit choisi et désigné, en liaison avec le coordonnateur médical et le coordonnateur administratif du CISIH, comme correspondant privilégié et puisse répondre aux besoins internes de l'hôpital et des administrations.

2 - LA CONTRACTUALISATION DES RELATIONS ENTRE L'HOPITAL ET LA MAISON D'ARRET

Les responsables des établissements entrant dans le champ de la présente circulaire : le Directeur général de l'hôpital d'une part, le Directeur régional des services pénitentiaires et le Directeur de la maison d'arrêt d'autre part, sont invités à définir par convention l'ensemble des actes et procédures matérialisant les relations qu'il entendent établir en matière sanitaire. Le projet de cette convention sera soumis pour avis à la commission médicale de l'établissement. Quand elle sera signée, une copie sera adressée par chacun des co-contractants à ses autorités de tutelle.

3 - LE DISPOSITIF D'EVALUATION

Le dispositif d'évaluation comporte deux volets reliés entre eux : un volet quantitatif et un volet qualitatif et organisationnel.

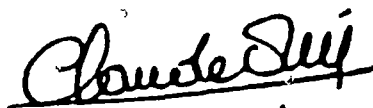
3.1 L'activité hospitalière réalisée dans le cadre de ce rapprochement devra faire l'objet d'un suivi statistique simplifié mais fiable. Pour des raisons épidémiologiques et budgétaires, il est important que sur ces sites désignés, une évaluation soit réalisée concernant autant les flux des prestations assurées que leur évolution. On trouvera en annexe un tableau matérialisant cette collecte minimale mais homogène de l'information.

A la fin de la présente année, je vous demande de bien vouloir me transmettre, ainsi qu'à M. le Directeur de l'Administration pénitentiaire, ces informations accompagnées des commentaires que vous jugerez opportuns.

3.2 En outre, les médecins inspecteurs de la santé des Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales qui ont sous tutelle les établissements hospitaliers et pénitentiaires concernés, devront à partir des éléments recueillis faire un bilan de cette opération, conformément au protocole qui sera établi avec eux à cet effet.

L'Inspection Générale des Affaires Sociales, destinataire de toutes ces informations, présentera alors des propositions permettant de prendre position sur la définition d'une stratégie plus globale et plus ambitieuse à partir des résultats de cette opération limitée à l'année 1989 et à un nombre réduit de sites.

Vous voudrez bien me faire part de cas échéant des difficultés qu'entraîne l'application de cette instruction.



Claude EVIN