

N° 98

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987.

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 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*

TOME V

JUSTICE

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Par M. Jacques THYRAUD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, *vice-présidents* ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baومت, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Guy Malé, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 31), 964 (tome VI) et T.A. 175.
Sénat : 92 et 93 (annexe n° 28) (1987-1988).

Loi de finances. - Justice - Régime pénitentiaire.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
1. LE RENFORCEMENT DE NOTRE PARC PENITENTIAIRE	4
1.1. Les efforts déjà entrepris	4
1.2. Le programme prioritaire d'équipement	6
2. LES PERSONNELS PENITENTIAIRES	9
2.1. Effectifs et composition	9
2.2. La politique du personnel pénitentiaire	11
a) l'amélioration des conditions de rémunération et de travail	11
b) l'amélioration des conditions de recrutement et de formation	12
1° La situation actuelle	12
2° Les orientations nouvelles	15
J. LA POPULATION PENALE	17
3.1. Le milieu fermé	17
3.2. Le milieu ouvert	24
4. LES MOYENS TECHNIQUES NOUVEAUX AU SERVICE DE LA SURVEILLANCE ET DU CONTROLE DES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES	29

Mesdames, Messieurs,

L'administration pénitentiaire connaît un sort incontestablement privilégié dans le projet de budget du ministère de la Justice pour 1988 ; nous dirons même que l'effort consenti est sans précédent.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes : par rapport à 1987, l'ensemble des crédits de paiement progressera de près de 30 % (29,6 % exactement), se répartissant entre des dépenses ordinaires qui augmentent de + 9,7 % et surtout des dépenses en capital qui seront abondées à hauteur de + 123,24 %.

L'administration pénitentiaire voit ses autorisations de programme progresser de + 235 % et bénéficie de 803 créations nettes d'emplois dont 670 emplois dans le personnel de surveillance.

Dans un contexte budgétaire général caractérisé par la volonté de maîtriser la dépense et de compresser les effectifs, votre rapporteur ne peut que se féliciter de la priorité accordée à un secteur dont le retard était, on le sait, considérable.

En fait, c'est non seulement la politique pénale toute entière, mais surtout une certaine conception de la dignité de l'homme qui sont, encore actuellement, remises en cause par la vétusté et l'insuffisance de notre parc pénitentiaire.

Le programme de construction, sur cinq années, de 15 000 places nouvelles de détention permettra à la Chancellerie de désengorger les maisons d'arrêt dont les conditions de surpeuplement constituent un véritable scandale ; en outre, l'action répressive se voit parfois privée de tout effet, en restant purement théorique, en raison des limites de notre capacité d'accueil pénitentiaire.

L'amélioration de notre parc pénitentiaire constitue donc un préalable indispensable : ce préalable a été pris en compte par le projet de budget pour 1988.

La Commission des Lois du Sénat a pris, pour sa part, la mesure du problème en procédant, aux mois de février et mars 1987, à la visite d'une dizaine de maisons d'arrêt et centres de détention situés sur le territoire métropolitain (Pontoise, Bois d'Arcy, Lyon, Mauzac, Mulhouse, Ensisheim et Melun) : les nombreux sénateurs qui ont participé à l'une ou l'autre de ces missions d'information ont pu constater sur place que le surpeuplement des maisons d'arrêt et les conditions de détention qui en résultaient n'étaient plus admissibles.

Les événements très récents de Marseille et de Saint-Maur montrent, s'il en était besoin, que la priorité accordée à l'administration pénitentiaire est tout à fait légitime.

Nous consacrerons un premier chapitre au programme de construction des 15 000 nouvelles places de détention ; nous nous intéresserons, en second lieu, et d'une manière plus approfondie peut-être qu'à l'accoutumée, au personnel pénitentiaire auquel il convient de rendre un hommage mérité ; nous évoquerons, enfin, la situation de la population pénale.

Votre rapporteur fournira, en outre, quelques informations sur les nouveaux moyens que la technologie mettra au service de la surveillance pénitentiaire.

1. LE RENFORCEMENT DE NOTRE PARC PENITENTIAIRE

1.1. Les efforts déjà entrepris

Depuis 1985, on a enregistré un accroissement important des crédits budgétaires en faveur de l'investissement pénitentiaire, traduisant la prise de conscience -peut-être tardive- des problèmes créés par la surpopulation pénale et la vétusté des équipements.

L'effort est plus particulièrement notable depuis 1986 : les autorisations de programme ayant été multipliées par deux par rapport à 1985 et les crédits de paiement par 1,5.

L'évolution des dépenses en capital depuis 1980 apparaît dans le tableau ci-après :

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Autorisation de programme (en francs courants) :									
Crédits ouverts (budget voté)	279 100	279 100	341 300	996 600	320 940	373 346	686 864	966 000	3 140 000
Majorations (fonds de concours, arrêté de répartition, décret d'avance)	»	4 836	3 188	1 460	9 415	101 770	263 820	810 000	»
Réduction (annulation de crédits)	»	3 500	89 329	85 150	41 579	»	»	»	»
Disponibles	279 100	280 436	259 163	268 910	288 776	475 116	950 684	1 776 000	3 240 000
Crédits de paiement (en Francs courants) :									
Crédits ouverts (budget voté)	201 200	175 920	296 440	218 800	200 000	396 829	458 691	650 000	1 453 000
Majorations (fonds de concours, transfert, crédit de report)	40 368	106 351	38 860	32 652	52 366	89 732	312 351	146 000	»
Réductions (annulation de crédits)	»	14 420	4 730	22 700	34 750	700	»	»	»
Disponibles	241 568	267 454	290 570	228 792	217 716	483 897	771 042	796 000	1 453 000
Indice d'évolution en Francs courants									
Autorisation de programmes disponibles	100	100,5	92,9	96,5	103,5	170,2	340,6	636,3	1 160,9
Crédits de paiement disponibles	100	110,7	120,3	94,7	90,1	201,1	319,2	329,5	601,5
Autorisation de programmes disponibles (en Francs constants)									
Montant	279 100	249 276	201 719	194 341	197 076	312 968	610 940	1 113 180	1 991 518
Indice d'évolution (base 100 1980)	100	89,5	72,5	69,6	70,6	112,1	218,9	399,0	713,5
Crédits de paiement disponibles (en Francs constants)									
Montant	241 568	257 757	226 160	165 319	148 513	320 043	495 496	499 060	893 110
Indice d'évolution (base 100 1980)	100	98,4	93,6	68,4	61,5	132,5	205,1	206,6	369,7

Rappelons que pour l'ensemble des administrations, la formation brute de capital fixe est passée de 1980 à 1988, de l'indice 100 à l'indice 162,69.

Avec un montant d'autorisations de programme doublé par rapport à 1986, l'année 1987 a vu le lancement de la première tranche du "programme d'urgence" portant sur 5 000 places :

2 491 places ont été ouvertes tandis que le projet de budget pour 1988 prévoit, pour sa part, la création de 3 379 places de détention ; ont été, d'autre part, poursuivis les travaux en cours pour la construction des maisons d'arrêt d'Epinal, Strasbourg, Brest, Borgo, de la maison centrale de la Plaine-des-Galets (La Réunion), du centre de détention de Val-de-Reuil, ainsi que la rénovation de la maison d'arrêt de Nantes et du centre de détention de Riom.

En 1988, la totalité des crédits d'investissement sera réservée à la réalisation du **programme prioritaire d'équipement** ; il sera en outre procédé au redéploiement d'une partie des crédits affectés en 1987.

Sur les 3 379 places prévues pour 1988, 1 322 seront créées dans le cadre d'établissements neufs et nécessiteront des personnels de toutes les catégories.

Les autres places, créées par érection de bâtiments légers supplémentaires ou récupération de cellules lors d'opérations de rénovation ou de restructuration, n'appellent qu'un renforcement des personnels de surveillance.

1.2. Le programme prioritaire d'équipement

Le programme prioritaire d'équipement prévoit la construction, en cinq ans, de **29 établissements pénitentiaires totalisant 15 000 places**, représentant dans le budget de l'Etat un effort financier de **4 050 MF**.

Compte tenu de la disponibilité des terrains et de la nécessité d'étaler la charge financière, les autorisations de programme et crédits de paiement ont été fractionnés selon l'échéancier suivant :

(En millions de francs)

	Autorisations de programme	Crédits de paiement
1987 (décrets d'avances)	810	146
1988		
- 1 ^{er} semestre	999	
- 3 ^e trimestre	1 080	3 240
- 4 ^e trimestre	1 161	734
1989	»	1 428
1990	»	1 290
1991	»	452
Total	4 050	4 050

Le décret d'avances de 1987 (810 MF d'autorisations de programme et 146 MF de crédits de paiement) financera la construction de cinq maisons d'arrêt sur des terrains acquis par l'Etat.

La carte d'implantation des nouveaux établissements est découpée en quatre zones comportant chacune 6 à 8 établissements et 3 600 à 3 800 places de détention.

Chaque zone a été mise au concours, d'abord pour une tranche ferme de trois établissements, puis pour deux tranches optionnelles.

Les moyens en personnel et en crédits seront fournis par le ministère de la Justice au fur et à mesure de la mise en oeuvre du programme.

La seconde et dernière tranche d'autorisations de programme (3 240 MF) figure dans le projet de budget pour 1988 ; les crédits de paiement de ce programme d'équipement s'étaleront jusqu'en 1991.

La procédure d'appel d'offres avec concours, prévue à l'article 2 de la loi du 22 juin 1987, a été ouverte par la publication d'un avis d'appel de candidatures.

Après la réunion du jury, les douze groupements ont été autorisés à présenter leurs dossiers de soumission avant la mi-août 1987.

Ils ont remis leurs offres le 30 octobre dernier, concernant tant la conception, la construction et l'aménagement que le fonctionnement des établissements inscrits dans les lots pour lesquels ils se sont porté candidats.

Les dossiers sont, en ce moment, à l'étude, le choix des lauréats étant prévu pour le mois de décembre 1987 ; la passation des marchés devrait intervenir au cours du premier trimestre 1988.

Le lieu d'exécution des contrats est composé de 28 sites répartis sur le territoire métropolitain.

Les 28 nouveaux établissements pénitentiaires devraient être :

- 6 maisons d'arrêt de 600 places ;
- 22 centres de détention de 400 à 600 places.

Les entreprises devront fournir les prestations de service pour le fonctionnement de nouveaux établissements.

Chaque zone donnera lieu à la passation de deux marchés :

- le premier portant sur la conception, la construction et l'aménagement des établissements de la zone ;
- le second portant sur tout ou partie des prestations de fonctionnement de ces mêmes établissements ; ce marché aura une durée de dix ans.

Le marché de prestations de fonctionnement des établissements pénitentiaires compris dans la zone concernée sera conclu entre l'Etat, le ministère de la Justice et le titulaire après qu'il aura été satisfait à des conditions d'habilitation qui seront définies par un décret en Conseil d'Etat.

• Le « suivi » de la réalisation du programme : un directeur délégué

Afin de s'assurer que le programme de construction des 15 000 places nouvelles de détention sera réalisé dans les délais prévus, avec le meilleur rapport possible entre les coûts et les réalisations, une délégation provisoire sera mise en place au niveau central ; cette structure assurera l'unité de responsabilité de la maîtrise de l'ouvrage.

La nouvelle structure comprendra outre un directeur délégué, dont le poste est créé par transformation d'emploi dès 1987, deux ingénieurs des ponts et chaussées, douze ingénieurs des travaux publics de l'Etat et neuf agents administratifs. Ces emplois permettront, pour l'essentiel, de renforcer la sous-direction de l'équipement de la Chancellerie.

Le coût de cette mesure sur l'exercice budgétaire 1988 a été chiffré comme suit :

- créations nettes d'emploi	3 493 286 F
- transformation d'emploi	267 912 F
- soutien logistique de la mission	2 640 000 F
Coût total :	6 401 198 F

En 1989, cette dépense devrait être reconduite et le cas échéant abondée.

2. LES PERSONNELS PENITENTIAIRES

Votre rapporteur évoquera tout d'abord les effectifs et la composition des personnels pénitentiaires avant de préciser les orientations de la politique de la Chancellerie à leur égard.

2.1. Effectifs et composition

Au 1er juillet 1987, les personnels pénitentiaires étaient composés de 16 437 agents pour 17 230 postes budgétaires.

Au sein de cet effectif, on dénombrait 206 directeurs et sous-directeurs, 13 554 agents de surveillance, 1 409 agents administratifs, 404 agents techniques, 750 agents éducatifs et 114 agents contractuels ; il convient d'y ajouter 441 assistantes sociales et 140 infirmières.

On relèvera que 510 agents, toutes catégories confondues, travaillent dans le milieu ouvert ainsi que l'indique le tableau ci-après :

SITUATION AU 1^{er} JUILLET 1987

Corps	Effectifs budgétaires	Effectifs réels (MF + MO)	Milieu fermé	Milieu ouvert	Vacances	Observations
Personnel de direction	235	206	»	»	29	Nom. en septembre de 18 élèves.
Personnel administratif (y compris le personnel de service)	1 495	1 409	1 342	67	86	Nom. au cours du dernier trimestre de commis et d'ATB (62 postes).
Personnel de surveillance	14 126	13 554	13 554	»	572	Une promotion doit être installée avant la fin d'année.
Personnel technique	453	404	404	»	49	Concours de chef de travaux ouverts en septembre (28 postes); Nom. de 12 inst. tech. courant du dernier trimestre 1987.
Personnel éducatif	806	750	307	443	56	Nom. au cours du dernier trimestre de 4 ^o élèves.
Personnel contractuel	115	(*)114	74	40	1	
Total service pénitentiaire	17 230	16 437	15 681	510	793	
Assistantes sociales	455	441	301	140	12	
Infirmières	151	140	140	»	11	Concours d'infirmières en fin d'année 1987 (environ 10 postes).
Total services communs	604	581	441	140	23	
Total général	17 834	17 018	16 122	650	816	

(*) Parmi ces 114 agents, 10 postes d'agents d'entretien et d'encadrement seront transférés au budget propre à l'hôpital de Fresnes.

En 1988, le personnel pénitentiaire verra ses effectifs substantiellement renforcés : 10 agents dans le personnel de direction, 41 agents administratifs ou techniques, 19 agents éducatifs ou sociaux, enfin et surtout 670 surveillants : soit, au total, la création de 740 nouveaux emplois.

La Chancellerie a prévu un crédit de 18,75 MF pour accompagner la mise en service des places nouvelles de détention,

pour faire face aux frais dus à la création des emplois (déplacement et mutation, uniformes des personnels de surveillance) et, enfin, assurer un certain nombre de dépenses de fonctionnement (création de postes de travail pour les détenus, attribution de véhicules, ajustement du fonctionnement courant...).

En raison du calendrier d'ouverture des nouvelles places de détention et des délais de formation des personnels, les crédits de personnel sont calculés sur huit mois et les crédits de fonctionnement sur six mois. Les compléments de crédits nécessaires au fonctionnement en année pleine devraient être prévus, en mesures acquises, dans le prochain budget.

2.2. La politique du personnel pénitentiaire

Outre le renforcement constant et notable des effectifs -élément fondamental- la Chancellerie s'oriente, s'agissant du personnel pénitentiaire, dans un certain nombre de directions :

a) l'amélioration des conditions de rémunération et de travail

. L'échelonnement indiciaire de certains grades des catégories C et D a pu être réévalué, à compter du 1er juillet 1987, conformément à l'arrêté du 5 juin 1987.

La principale revendication des personnels de surveillance était l'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales dans le calcul des retraites. Cette mesure a été retenue dans la loi de finances pour 1986 ; elle a été mise en application à compter du 1er janvier 1986.

La Chancellerie nous annonce que l'extension du bénéfice de cette mesure au personnel administratif devrait être réexaminée à l'occasion d'un prochain exercice budgétaire.

Votre rapporteur insistera tout spécialement sur la nécessité de faire bénéficier le personnel administratif des établissements pénitentiaires des mêmes avantages que les autres personnels : ces fonctionnaires encourent, en effet, les mêmes risques que les catégories bénéficiaires de l'indemnité de sujétions spéciales. Rien ne justifie, par conséquent, que les personnels administratifs ne bénéficient que d'une prime de risque très inférieure à celle des autres personnels pénitentiaires et que, d'autre part,

cette prime ne soit pas intégrée dans le calcul de leur retraite.

. La Chancellerie poursuit, par ailleurs, sa politique de rénovation des locaux professionnels : l'objectif est de loger à l'extérieur des personnels hébergés actuellement dans les enceintes pénitentiaires et de récupérer des locaux destinés soit à l'ouverture de places nouvelles de détention soit au personnel (vestiaires, chambres de repos, installations sanitaires, locaux syndicaux).

Le montant des crédits d'équipement affectés à l'achat de logements s'est élevé en 1987 à 12 MF ; le nombre de logements acquis s'est accru de 27 appartements par rapport à 1986, le nombre de locations de 14.

. Une réflexion a été entreprise afin d'améliorer les conditions de travail et "rationnaliser" les tâches des personnels.

S'agissant des équipements, on relèvera que l'ensemble des établissements pénitentiaires est doté d'émetteurs-récepteurs (quatre émetteurs-récepteurs minimum par établissement) ; ces appareils sont affectés au chef d'établissement, au "surveillant rondier" et aux surveillants occupant les postes de nuit ; notons enfin que les établissements à sécurité renforcée (exemple, maison centrale) sont équipés d'émetteurs d'alerte.

b) l'amélioration des conditions de recrutement et de formation

1° La situation actuelle

- Origine et niveau du recrutement.

. La grande variété des emplois au sein de l'administration pénitentiaire justifie la diversité des niveaux de recrutement de ses personnels. Des caractéristiques communes à tous les concours, hormis ceux qui requièrent des candidats une formation très spécifique, peuvent être, toutefois, dégagées :

- sur le plan géographique, les postulants proviennent principalement des régions de Lille (plus de 30 % de la masse globale), Rennes, Strasbourg, puis Paris ;

- on constate un nombre très élevé des candidatures (féminines notamment) atteignant pour le concours de commis la proportion de 520 inscriptions pour une place .

- les candidats possèdent des diplômes plus élevés que ceux requis par les statuts : en 1987, 80 % des agents nouvellement recrutés sont "surdiplômés".

S'agissant du niveau des personnels recrutés, on peut faire les constatations suivantes :

. Pour le personnel de surveillance, recruté sans conditions de diplôme mais sur épreuves, les 2/3 des candidats admis possèdent au moins le brevet des collèges ou un titre équivalent (moyenne d'âge 26 ans).

. Le concours de sous-directeur s'adresse aux titulaires d'une licence ; les candidats admis à la session de 1987 ont un âge moyen de 26 ans, possèdent tous une maîtrise au moins, certains étant même titulaires d'un doctorat.

. Les candidats éducateurs (âge moyen : 25 ans), qui doivent seulement justifier du baccalauréat, étaient, à raison d'un admis sur quatre, en 1987, titulaires d'une licence.

. Une secrétaire d'administration et d'intendance sur quatre (âge moyen 25 ans) possède une licence alors que seul le niveau du baccalauréat est, ici encore, requis.

. 40 % des candidats à l'emploi de commis sont bacheliers au moins alors que seul le brevet des collèges ou l'équivalent est exigé (âge moyen 25 ans).

A la différence des autres concours, les candidatures aux emplois techniques et de formation professionnelle sont relativement peu nombreuses.

Les personnels recrutés, bénéficiant déjà d'une expérience professionnelle plus ou moins longue, sont d'un âge moyen assez élevé, 26 ans pour les professeurs techniques, 30 ans pour les instructeurs techniques et 35 ans pour les chefs de travaux.

- Formation initiale

L'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (l'E.N.A.P.) a pour mission de donner une formation théorique et pratique aux nouveaux agents pénitentiaires.

. Personnel de surveillance :

La formation initiale du personnel de surveillance comprend deux périodes :

- 19 semaines de scolarité ayant lieu pour partie dans un établissement pénitentiaire et pour partie à l'E.N.A.P. ;

- une année de stage en établissement pénitentiaire à l'issue de laquelle le stagiaire est titularisé si l'aptitude à l'emploi est jugée satisfaisante.

. Personnel éducatif :

Étalée sur deux ans, la formation initiale du personnel éducatif comporte une scolarité à l'École et des stages pratiques, selon un principe de pédagogie alternée.

La formation de l'éducateur est sanctionnée à la fin de ces deux années par un examen d'aptitude professionnelle qui comprend, outre les notations des contrôles de connaissance et des stages pratiques, une épreuve d'animation et la soutenance d'un mémoire.

. Autres personnels :

Les attachés d'administration et d'intendance, recrutés par la voie des instituts régionaux d'administration qui assurent leur formation, bénéficient de stages d'adaptation à l'emploi en milieu pénitentiaire.

La formation des secrétaires d'administration et d'intendance a été allongée. En sus d'une session d'information sur les structures pénitentiaires, ils suivent une formation de dix semaines axée sur l'acquisition de données techniques en matière de comptabilité publique, gestion économique, greffe, gestion du personnel. Cette formation est complétée par des stages dans les différents services administratifs d'un établissement.

Au cours de leur année statutaire de stage, les commis nouvellement recrutés sont regroupés pour une session d'information sur les structures pénitentiaires.

Nécessairement qualifié pour accéder aux emplois du secteur technique et de formation professionnelle, le personnel technique bénéficie de stages d'information sur l'institution pénitentiaire.

. Sous-directeurs :

La scolarité des sous-directeurs s'articule, quant à elle, sur deux années.

Au cours de la première année, la formation dispensée à l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire comprend notamment un ensemble d'enseignements professionnels, juridiques et de sciences humaines et sociales ; en alternance avec les cycles de scolarité, des stages sur le terrain permettent, en outre, aux élèves d'appréhender directement la réalité professionnelle.

La deuxième année de formation est constituée d'un stage de pré-affectation dans un établissement et de divers stages spécialisés ; un mémoire de fin de scolarité permet de juger les acquis de cette formation pratique.

2° Les orientations nouvelles

- Formation initiale des personnels

La Chancellerie souhaiterait procéder à une amélioration des contenus et à une meilleure appréhension des différentes pratiques professionnelles en intégrant, notamment, les nouvelles techniques de gestion.

Dans le but de préparer chaque élève à des situations professionnelles variées, le stage pratique s'effectue successivement en maison d'arrêt, en établissement pour peines et dans une direction régionale.

Durant cette période, les élèves s'initient notamment aux applications pratiques des enseignements théoriques dispensés par l'Ecole ainsi qu'aux techniques de surveillance et de traitement.

Le programme de formation juridique générale réserve en effet d'importantes plages d'enseignement au droit de l'individualisation de la peine.

Des actions de formation initiale rapprochent, par ailleurs, les "élèves-éducateurs" et les "élèves-surveillants" avec des stages permettant aux deux catégories de connaître les tâches qu'elles seront amenées à effectuer les unes et les autres ; en outre, l'année statutaire de stage qui suit la scolarité comporte

des périodes consacrées à la formation commune sous la forme de regroupements des promotions au plan régional.

- Formation permanente

Les actions de formation continue au profit de toutes les catégories de personnel sont réparties entre l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire, un centre inter-régional situé à Marseille et le "terrain professionnel" lui-même. Le rôle de la structure régionale devrait être renforcé ; le volume et la diversité des actions de formation conduites depuis son ouverture, en janvier 1986, ont justifié, au titre du budget 1988, le dégagement d'une ligne budgétaire déconcentrée.

L'E.N.A.P. conserve cependant son rôle de coordination en décidant de l'opportunité des propositions et en assurant le contrôle pédagogique.

Cette école nationale coordonne la formation continue et dispense elle-même des formations aux thèmes variés au profit des chefs de détention, des personnels de direction, des chefs de service socio-éducatif, des enseignants, etc...

La formation des gradés du personnel de surveillance nouvellement nommés demeure un axe prioritaire, compte tenu de la position stratégique qu'occupent ces personnels d'encadrement.

La formation des surveillants promus "premiers surveillants" est désormais systématique ; elle se déroule successivement à l'E.N.A.P. (deux semaines) et en établissement (stage de deux semaines) ; des sessions d'adaptation aux fonctions de chef de maisons d'arrêt sont par ailleurs mises en place pour les surveillants chefs promus.

L'Ecole nationale d'administration pénitentiaire apporte aussi un soutien actif à la formation des assistants sociaux nouvellement recrutés, ainsi qu'à celle des instituteurs mis à la disposition de l'administration pénitentiaire.

En sus des stages de sensibilisation, de nombreuses séances de formation continue regroupent les éducateurs et les assistants sociaux de l'administration pénitentiaire et souvent des personnels socio-éducatifs extérieurs à l'institution.

Dans la perspective de l'intégration des nouvelles techniques de gestion dans la formation des différentes

catégories de personnels, on indiquera enfin que l'E.N.A.P. devrait être dotée de structures informatiques permanentes.

3. LA POPULATION PENALE

3.1. Le milieu fermé

- Caractéristiques de la population pénale

Il y avait, en métropole, au 1er janvier 1987, une population pénale totale de 47 694 individus, dont 21 411 prévenus et 26 283 condamnés. Sur ces chiffres d'ensemble, les femmes n'étaient représentées que par 1 187 prévenues et 718 condamnées.

Les tranches d'âge les plus délinquantes étaient, au 1er janvier 1987, chez les hommes, les 21-25 ans (10 539 détenus) et les 25-30 ans (10 205 détenus) qui fournissent, à elles seules, autant de détenus que la tranche 30-40 ans (10 912 détenus). Les proportions étaient les mêmes dans la population pénale féminine ainsi que le montre le tableau ci-après :

ÉTAT STATISTIQUE AU 1^{er} JANVIER 1987 DE LA POPULATION PÉNALE MÉTROPOLITAINE
RÉPARTITION PAR SEXE, PAR ÂGE ET PAR CATÉGORIE PÉNALE

Age	Hommes			Femmes			Ensemble		
	Prévenus	Condamnés	Ensemble	Prévenus	Condamnés	Ensemble	Prévenus	Condamnés	Ensemble
- 16 ans	41	8	49	17	»	17	58	8	66
16 - 18 ans	682	188	870	46	7	53	728	195	923
18 - 21 ans	3 441	2 956	6 397	166	59	225	3 607	3 015	6 622
21 - 25 ans	4 375	6 164	10 539	288	167	455	4 663	6 331	10 994
25 - 30 ans	4 234	5 971	10 205	258	167	425	4 492	6 138	10 630
30 - 40 ans	4 404	6 508	10 912	267	186	453	4 671	6 694	11 365
40 - 50 ans	2 099	2 530	4 629	102	90	192	2 201	2 620	4 821
50 - 60 ans	750	1 006	1 756	37	32	69	787	1 038	1 825
+ 60 ans	198	234	432	6	10	16	204	244	448
Total	20 224	25 565	45 789	1 197	718	1 905	21 411	26 283	47 694

Source : Statistique trimestrielle de la population pénale

Dans l'effectif condamné au 1er avril 1987, on trouve chez les hommes une majorité de voleurs simples (33,3 %), puis, en second lieu, les trafiquants de stupéfiants (10,9 %), les criminels de sang (9,4 %), les auteurs d'attentats aux moeurs (8,4 %), les auteurs de vols qualifiés (8,3 %) et les escrocs (7,4 %).

Infraction	Hommes		Femmes		Ensemble	
	Effectifs	Pourcentage	Effectifs	Pourcentage	Effectifs	Pourcentage
Crime de sang	2 644	9,4	112	14,3	2 756	9,5
Coups et blessures volontaires, coups à enfant	1 704	6	69	8,8	1 773	6,1
Viol, attentats aux mœurs	2 378	8,4	19	2,4	2 397	8,3
Proxénétisme	652	2,3	8	1	660	2,3
Homicide, blessures volontaires	560	2	3	0,4	563	2
Vol qualifié	2 335	8,3	15	1,9	2 350	8,1
Escroquerie, abus de confiance, recel, faux et usage	2 079	7,4	88	11,2	2 167	7,5
Vol simple	9 401	33,3	204	26	9 605	33,1
Infraction à la législation sur les stupéfiants	3 060	10,9	183	22,3	3 243	11,2
Autres	3 370	12	84	10,7	3 454	11,9
Ensemble	28 183	100	785	100	28 968	100

A la même date, les peines prononcées les plus nombreuses étaient les peines d'emprisonnement de un à trois ans chez les hommes (28,8 %) ; les réclusions criminelles à temps ou à perpétuité (1,4 % seulement de l'ensemble pour ces dernières) ne constituant qu'un peu plus de 20 % du total des condamnations.

Peine prononcée	Hommes		Femmes		Ensemble	
	Effectifs	Pourcentage	Effectifs	Pourcentage	Effectifs	Pourcentage
Contrainte par corps	159	0,6	13	1,7	172	0,6
Contravention de police	11	»	»	»	11	»
Moins de 3 mois	2 102	7,4	87	11,1	2 189	7,6
3 à - 6 mois	3 160	11,2	112	14,3	3 272	11,3
6 mois à - 1 an	4 331	15,4	84	10,7	4 415	15,2
1 à 3 ans	8 121	28,8	189	24,1	8 310	29,7
3 à 5 ans	3 184	11,3	104	13,2	3 288	11,4
Peines correctionnelles de 5 ans et plus ..	1 201	4,3	26	3,3	1 227	4,2
Réclusion criminelle 5 ans à - 10 ans ...	2 899	10,3	77	9,8	2 976	10,3
Réclusion criminelle 10 ans à - 20 ans ...	2 623	9,3	81	10,3	2 704	9,3
Réclusion criminelle à perpétuité	392	1,4	12	1,5	404	1,4
Ensemble	28 183	100	785	100	28 968	100

Toujours au 1er avril 1987, les étrangers constituaient 27,1 % de l'effectif masculin détenu et les étrangères 24 % de l'effectif féminin.

Nationalité	Hommes		Femmes		Ensemble	
	Effectifs	Pourcentage	Effectifs	Pourcentage	Effectifs	Pourcentage
Français	35 688	72,8	1 623	76	37 311	72,9
Etrangers	13 321	27,1	513	24	13 834	27
Apatrides	33	0,1	»	»	33	0,1
Nationalité non définie	8	»	»	»	8	»
Ensemble	49 050	100	2 136	100	51 186	100

- Le travail pénal

Deux types d'activité peuvent être exercées dans le milieu fermé : la participation au fonctionnement de l'établissement - le

"service général"- et les activités productives ou de services exécutées en régie ou au bénéfice d'entreprises concessionnaires.

Au premier semestre 1987, le travail pénal du milieu fermé concernait 18 421 détenus ainsi que le montre le tableau ci-après qui indique les différents modes "d'exécution" de ce travail :

Service général	6 051 détenus
R.I.E.P.	2 161 détenus
Entreprises concessionnaires	7 612 détenus
Formation professionnelle rémunérée	1 639 détenus
Travail ou formation rémunérée en semi-liberté	954 détenus
Total	<hr/> 18 421 détenus

L'augmentation du travail pénal (+ 6,6 %) est supérieure, cette année, à celle qui été constatée les deux années précédentes (+ 2,7 % et + 0,5 %).

Le taux d'emploi est actuellement en moyenne de 33 % dans les maisons d'arrêt et de 68 % dans les établissements pour peines; les entreprises concessionnaires assurant plus de 41 % de l'activité.

On constate, cette année, une forte progression de l'emploi dans les maisons d'arrêt - + 5 %- mais une légère baisse dans les établissements pour peines (- 2,6 %).

D'une manière générale, la politique de prospection entreprise par l'administration pénitentiaire a eu plus de succès dans les maisons d'arrêt que dans les établissements pour peines.

La Chancellerie a mis au point un nouveau "contrat de concession" qui laisse plus de liberté aux "parties" et prend mieux en compte les contraintes de l'entreprise concessionnaire ; à l'occasion de la renégociation des contrats, un bilan sur les entreprises concessionnaires (plus de 400) a été dressé.

La Régie industrielle des établissements pénitentiaires a réalisé en 1986 un chiffre d'affaires hors taxes de 137,9 millions de francs, soit une augmentation de 8,5 % par rapport à 1985. Le bénéfice dégagé s'élève à 17 millions de francs,

tandis que l'effectif moyen employé est passé de 2 070 en 1985 à 2 170 en 1986.

La Régie industrielle souhaite maintenir le niveau d'emploi dans ses ateliers et plus particulièrement dans les établissements pour condamnés où elle assure la moitié des postes de travail industriels.

En 1986, la masse salariale versée aux détenus a progressé de 20 % dans les maisons d'arrêt.

Les rémunérations du service général (+ 14,5 %) des exploitations agricoles de la R.I.E.P. (+ 16,1 %) ont connu une forte progression ainsi que celles du régime concessionnaire (+ 7 %). Les rémunérations plus élevées des ateliers R.I.E.P. ont été seulement actualisées (+ 2,2 %).

Les rémunérations brutes moyennes journalières ont été en 1986 : service général, 19,70 F ; atelier R.I.E.P., 92 F ; exploitation agricole R.I.E.P., 68,80 F ; concession, 81,10 F.

- Les chantiers extérieurs

Au mois d'août 1986, la Chancellerie a invité les préfetures à mettre en place dans tous les départements des chantiers extérieurs ; chaque chantier regroupant une vingtaine de détenus ; les autres administrations publiques et les collectivités ont été associées à ce programme.

Au 30 juin 1987, près de 9 000 journées de travail effectuées en "chantier extérieur" avaient été accomplies ainsi que le montre le tableau ci- après :

Direction regionale	Total des détenus présents au dernier jour du mois	Nombre de journées effectuées	Total des incidents
Bordeaux	7	211	1
Dijon	47	875	»
Lille	102	2 930	9
Lyon	15	328	1
Marseille	34	803	5
Paris	23	741	1
Rennes	14	521	1
Strasbourg	92	2 493	3
Toulouse	7	61	»
Total	341	8 963	21

En termes de flux, ce sont près de 640 détenus qui ont bénéficié de l'opération "chantiers extérieurs", totalisant près de 40 000 journées de travail.

Les activités proposées aux jeunes détenus dans le cadre du chantier extérieur sont variées : travaux d'entretien local ou d'ordre archéologique, aménagement d'espaces collectifs...

L'association perçoit de l'administration une somme quotidienne de 70 F environ.

- La santé des détenus

. Problèmes généraux

. On précisera, ici, que l'hôpital de Fresnes, exploité jusqu'alors en régie et transformé en établissement public national le 1er janvier 1986, dispose d'un budget de 13 280 000 F financé par le ministère de la Justice ; ce centre a pris en charge ses personnels dès l'exercice budgétaire 1987.

Vingt emplois y ont été créés en 1987 ; le projet de budget de la Chancellerie pour 1988 prévoit, pour sa part, la création de 21 nouveaux emplois.

Au total, l'effectif de l'hôpital pénitentiaire sera de 174.

En 1986, l'hôpital pénitentiaire a admis dans ses services 2 686 détenus, le coût moyen de l'hospitalisation s'élevant à 355 F.

. D'autre part, un décret du 16 mars 1986 a institué des "services médico-psychologiques régionaux" chargés des problèmes psychiatriques en milieu pénitentiaire. Chacun de ces services est aménagé dans une maison d'arrêt et met en oeuvre des actions de prévention, de diagnostic et de soins des troubles mentaux. L'ouverture de trois S.M.P.R. (à Lille, Rouen et Strasbourg) est prévue l'année prochaine.

. Toxicomanie et SIDA

Quatre antennes de lutte contre la toxicomanie ont été mises en place (à Fresne, Bois-d'Arcy, Lyon et Grenoble) avec le concours de la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie et de la direction générale de la Santé ; composées de psychologues et travailleurs sociaux, elles coordonneront les actions menées dans ce domaine et prépareront avec le concours des institutions spécialisées, la réinsertion sociale et professionnelle des malades.

Douze nouvelles structures de lutte contre les toxicomanies devraient être bientôt installées aux Baumettes, à Bordeaux, Dijon, Draguignan, Fleury- Mérogis, Nantes, Poitiers, Rouen, Paris - La Santé, Strasbourg, Loos-les-Lille et enfin à Toulouse.

Si un premier bilan des opérations effectuées a fait apparaître des résultats encourageants, l'effort ne doit cependant pas se relâcher car le nombre des détenus toxicomanes est en progression constante : sur un flux variant entre 80 000 et 100 000 détenus par an, les détenus toxicomanes étaient 930 en 1976, 2 639 en 1979, 3 835 en 1981, 7 005 en 1983 et 8 900 en 1984.

Les problèmes du SIDA ont fait, enfin, l'objet, en 1987, d'une action d'information dans chaque établissement pénitentiaire : un crédit de 234 000 F a été utilisé à cette fin.

3.2. Le milieu ouvert

Nous rappellerons tout d'abord qu'au 31 décembre 1986, le milieu dit "ouvert" concernait 86 136 personnes, soit presque le double de l'effectif du milieu fermé.

Après avoir évoqué la mise en oeuvre du travail d'intérêt général, votre rapporteur dressera, ici, un bref bilan du contrôle judiciaire avant de rappeler l'évolution de la population du milieu ouvert ; il conclura avec la nouvelle définition des missions des comités de probation et d'assistance aux libérés.

- Le travail d'intérêt général

9 515 condamnations à un travail d'intérêt général ont été mises à exécution en 1986 contre 5 698 en 1985, soit un accroissement de plus de 60 %. Compte tenu des délais de notification, le nombre de condamnations prononcées est sensiblement plus élevé.

A partir des statistiques effectuées sur les condamnations de 1986, on peut faire les constatations suivantes :

- 69 % des condamnations sont prononcées à titre de peine principale alors que 31 % le sont dans le cadre du sursis ; dans 92,8 % des cas, les personnes condamnées ont comparu libres devant le tribunal ; dans 56,9 % des cas, enfin, l'exécution provisoire a été prononcée.

- Le délai entre le prononcé de la condamnation et la notification au condamné est inférieur à deux mois dans 43 % des cas et inférieur à quatre mois dans 67,7 % des cas (contre 75 % en 1985). Par ailleurs, il s'écoule moins d'un mois entre la notification par le juge de l'application des peines et le début d'exécution des peines.

- En 1985, un taux d'incident de l'ordre de 14 % a été constaté. Cette proportion devrait rester stable.

Les postes sont principalement offerts par les collectivités publiques (68,3 %) ; les communes ayant accueilli, pour leur part, 62,4 % des condamnés.

Les travaux d'entretien représentent une grande proportion des activités proposées ; ils s'exécutent essentiellement dans le domaine de la maintenance de bâtiments et d'équipements (15,2 %) mais également dans celui des activités relatives à la voie publique (9 %) ; on relèvera, aussi, les travaux d'amélioration de l'environnement (16,3 %), les actions de formation ou d'animation (1,7 %) et celles relatives au secourisme et à la solidarité (1,5 %).

- Le contrôle judiciaire

La dernière année pour laquelle des statistiques fiables sont disponibles est l'année 1986.

On notera donc que 18 384 mesures de contrôle judiciaire, à caractère socio-éducatif, ont été prises en charge, soit par les associations de contrôle judiciaire (16 493 cas), soit par les comités de probation et d'assistance aux libérés (1 891 cas), soit un accroissement de + 78,7 % par rapport à 1985.

Les juges d'instruction ont été, comme par le passé, à l'origine de la majeure partie de ces mesures, mais on relève une progression des contrôles judiciaires ordonnés dans le cadre de la procédure de comparution immédiate.

Durant 1986, 80 comités de probation et d'assistance aux libérés se sont vu confier des mesures de contrôle judiciaire socio-éducatif, soit un nombre du même ordre qu'en 1985.

- Evolution de la population du milieu ouvert

Au 31 décembre 1986, la population relevant du milieu ouvert était en augmentation de 8,85 % par rapport au 31 décembre 1985 (79 130).

Par l'intermédiaire des comités de probation, l'année 1986 a vu intervenir les mesures suivantes :

Avant le jugement :

- 5 516 enquêtes rapides préalables à l'orientation de la procédure par le Parquet ou à la décision du juge ;

- 1 209 mesures de contrôle judiciaire ont été prises en charge par les mêmes comités en mesures nouvelles. Ce chiffre, en progression de 20 % par rapport à 1985, est à comparer, cependant, aux 7 200 mesures nouvelles confiées aux associations de contrôle judiciaire.

Après le jugement :

A côté des condamnés à un travail d'intérêt général, déjà évoqués, on soulignera que 5 222 condamnés admis au bénéfice de la libération conditionnelle ont été placés sous le contrôle des

comités de probation. Ce chiffre est en progression (+ 15,5 %) par rapport à la fin 1985.

Les comités de probation ont, en outre, en charge 965 assujettis au service national relevant de l'article L 51 du code du service national et 44 interdits de séjour.

14 354 personnes ont fait l'objet d'une enquête dans le cadre de l'exécution de peines d'emprisonnement inférieures ou égales à six mois, afin de permettre une mise à exécution de ces courtes peines à l'extérieur des établissements pénitentiaires.

Les probationnaires constituent la part la plus importante de la population du milieu ouvert (85 % de l'ensemble) : c'est ainsi que 73 822 personnes condamnées au titre du sursis avec mise à l'épreuve étaient suivies par les comités de probation au 31 décembre 1986, soit une progression de 4,32 % par rapport à la fin de l'année précédente (70 767).

Analysé en termes de flux, le nombre des probationnaires a été de 99 761 au cours de 1986 ; la proportion de dossiers nouveaux pris en charge au cours de l'année étant de 40,97 %, ce qui traduit un renouvellement très rapide de la population suivie.

Les statistiques du second semestre 1986 montrent que 47,91 % des probationnaires ont été condamnés pour des faits d'atteinte aux biens, le vol et le recel constituant les infractions les plus fréquemment rencontrées ; les condamnations pour abandon de famille se situent immédiatement après ; les faits de violences concernent, en troisième lieu, 8,3 % de l'effectif.

38 % des probationnaires se situent dans la tranche d'âge 18-25 ans ; 41,3 % ayant plus de 30 ans.

La proportion des condamnés primaires est de 53,1 %.

Dans 35,2 % des cas, la probation intervient après l'exécution d'une partie ferme de la peine d'emprisonnement.

82,4 % des condamnés sont pris en charge par les comités de probation pendant la durée minimale de trois ans.

1 481 de l'ensemble des condamnés pris en charge durant l'année (99 761) ont vu la probation révoquée, soit 1,48 %, dont 474 pour nouvelle condamnation (0,49 %).

- L'évolution des missions des comités de probation

Les comités de probation se voient désormais appelés à intervenir dans le cadre de la préparation des décisions pénales comme de leur application. Leurs modes d'intervention les conduisent ainsi, non plus seulement à assurer la prise en charge des condamnés ou des « sortants de prison », mais également à exécuter des investigations ou mesures d'enquêtes destinées à permettre une meilleure individualisation des mesures ou peines substitutives à l'incarcération.

. L'extension des missions des comités a été consacrée par le décret du 14 mars 1986 instituant une véritable fonction d'encadrement du service, confiée à un directeur de probation.

La réforme n'en réaffirme pas moins l'autorité du juge de l'application des peines qui donne au comité, dont il contrôle l'activité, les directives nécessaires à son fonctionnement et à l'exécution de ses missions.

. Cette nouvelle formule devrait permettre d'éviter les "dysfonctionnements" constatés antérieurement.

Le directeur de probation est désormais responsable devant le juge et prend toutes les mesures d'application nécessaires à la mise en oeuvre de ses instructions générales ; il doit lui en rendre compte régulièrement.

Le comité de probation et d'assistance aux libérés constitue désormais véritablement un des services du tribunal de grande instance, au même titre que les autres services spécialisés.

. Le financement des services de probation est essentiellement assuré par des subventions de l'administration (à hauteur de 97,5 %), le solde étant assuré par les collectivités locales.

. En 1986, les comités de probation ont accueilli et orienté 33 878 libérés définitifs : environ 18 000 d'entre eux ont reçu une aide financière ; on relèvera, au demeurant, que plus d'un tiers de cette population se trouve dépourvue de domicile fixe ou connu et de ressources.

Le délai de prise en charge des personnes condamnées à une peine de sursis avec mise à l'épreuve varie notablement suivant les juridictions ; en fonction d'une part du prononcé de

l'exécution provisoire du jugement, d'autre part de la célérité des greffes de juridictions à mettre en forme les pièces d'exécution ; s'agissant des délais relevant des comités de probation eux-mêmes, on observera une tendance croissante de ces services à s'organiser en vue d'une prise en charge immédiate des condamnés dès la sortie de l'audience.

4. LES MOYENS TECHNIQUES NOUVEAUX AU SERVICE DE LA SURVEILLANCE ET DU CONTROLE DES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

L'Administration pénitentiaire recherche en permanence des moyens techniques nouveaux susceptibles d'améliorer la surveillance et le contrôle dans ses établissements. Cette étude s'accompagne, lorsque les techniques proposées paraissent intéressantes, d'une expérimentation dans des établissements existants. Il convient, en effet, de s'assurer que les propositions nombreuses faites par les constructeurs répondent aux nécessités d'efficacité, de fiabilité, de solidité et de facilités d'entretien qui sont indispensables pour une mise en oeuvre rationnelle.

Ont été soumis ainsi à cette expérimentation des barrières hyper- fréquence, des réseaux infra-rouge, des câbles rayonnants à perte, des câbles de détection sismique et simo-magnétiques, des capteurs à effet de champ électro- statique, des faisceaux micro-ondes dont les performances réelles ne correspondaient pas, en l'état actuel, aux espoirs des constructeurs et ne sont donc pas pour l'instant préconisés et installés dans les établissements pénitentiaires.

En revanche, une vingtaine de systèmes de portiers-vidéo ont été mis en place dans les petites maisons d'arrêt, une dizaine d'installations de vidéo- surveillance ont été installées pour surveiller les abords d'établissements qui ne sont pas dotés de miradors ; enfin, trois établissements sont équipés d'un système de détection par fibre optique et retard au franchissement et trois autres de clôtures électriques basse tension/haute fréquence. Ces techniques, qui se sont révélées fiables, devraient être étendues à d'autres établissements en fonction des possibilités budgétaires offertes chaque année.

S'agissant des établissements pénitentiaires qui font l'objet du concours de 15 000 places, l'administration pénitentiaire et le jury du concours procèdent à l'étude de propositions concernant des moyens techniques nouveaux qui n'ont encore jamais été utilisés ; les entreprises retenues devront s'engager à en assurer la maintenance pendant dix ans dans le cadre des marchés de fonctionnement qui seront passés avec elles ; ces installations, si elles s'avèrent satisfaisantes, seront bien évidemment étendues dans les établissements pénitentiaires actuels de caractéristiques comparables.

Votre rapporteur souhaiterait souligner ici que la nécessaire modernisation de nos moyens de surveillance et de contrôle dans les établissements pénitentiaires ne doit jamais faire oublier que l'"humanisation" des prisons passe, avant tout, par une présence "humaine" : en l'occurrence, la présence permanente d'un nombre suffisant de surveillants dont le rôle est apparu tout à fait fondamental aux membres de la Commission des Lois qui ont procédé aux visites d'établissements pénitentiaires aux mois de février et mars derniers.

*

* *

La Commission des Lois a émis un avis favorable sur les crédits alloués à l'administration pénitentiaire dans le projet de budget du ministère de la Justice pour 1988.