

Rapport public thématique

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

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

B - La mise à disposition de téléviseurs

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

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

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

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

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

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

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

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

2 - Des différences significatives de traitement

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

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

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

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

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

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

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

3 - Une réforme qui tarde à être mise en place

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

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

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

51) Note du 3 juillet 2001.

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

Coût mensuel pour le détenu

En euros

Etablissement	Avant la réforme (2000)	Après la réforme	Ecart en %
<i>Accès TV et Canal+</i>			
MA Compiègne	15,2	5	-67,2 %
MA Dunkerque	4,7 (forfait cellule)	3,7	-21,1 %
MA Béthune	24,4	13,5	-45,3 %
CP de Château Thierry		19	-18,1 %
- quartier de centrale	36,6	4 à 12	-89 % à -32,8 %
- centre de détention			
CP Maubeuge	30,5	22	-27,8 %
CD Loos	27,4	19	-30,8 %
<i>Accès TV, Canal+, Canal Satellite</i>			
CD de Val de Reuil	30,5	23	-24,6 %
CP de Longuenesse	33,5	19	-43,3 %
CP de Bapaume	35,8	21,50	-40,0 %

Source : Administration pénitentiaire- DRSP de Lille

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RECOMMANDATIONS

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

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

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

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

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

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