

**Séminaire
Vies Collectives**

*organisé grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Air France
Algoé²
Alstom
ANRT
ArcelorMittal
Areva²
Cabinet Regimbeau¹
Caisse des Dépôts et Consignations
CEA
Chaire "management de l'innovation"
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Danone
Deloitte
École des mines de Paris
EDF
Entreprise & Personnel
ESCP-EAP
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
FVA Management
Roger Godino
Groupe ESSEC
HRA Pharma
IDRH
IdVectoR¹
La Poste
Lafarge
Ministère de l'Industrie,
direction générale des Entreprises
Paris-Ile de France Capitale Economique
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Saint-Gobain
Schneider Electric Industrie
SNCF¹
Thales
Total
Ylios

¹ pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
² pour le séminaire Vie des Affaires

(liste au 1^{er} septembre 2008)

**LE SYSTÈME PÉNITENTIAIRE
EST-IL RÉFORMABLE ?**

par

Claude d'HARCOURT
Directeur de l'Administration pénitentiaire

Séance du 19 juin 2008
Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

En bref

Sartre, Foucault, Deleuze, ont frappé la prison d'indignité. Même ceux qui considèrent que la prison est une bonne solution ne veulent pas savoir ce qui s'y passe. Ceux qui font tourner le système pénitentiaire sont traités comme des intouchables. Or, peut-on faire évoluer un système sans en donner l'envie aux acteurs eux-mêmes, et donc sans les respecter, les rassurer et les honorer ? Ce n'est pas une mince affaire vu la taille du système (200 établissements, 30 000 personnels publics), la surpopulation des détenus, la souffrance et parfois la violence qui marquent la vie en prison. De plus, le mandat du directeur de l'administration pénitentiaire est souvent de deux ans, ce qui est a priori trop court pour ancrer des réformes. Pourtant, Claude d'Harcourt a entrepris de grandes transformations, en s'appuyant notamment sur les Règles pénitentiaires européennes adoptées par le Conseil de l'Europe en 2006.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restent de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

EXPOSÉ de Claude d'HARCOURT

La prison fait l'objet de représentations nombreuses et marquantes : que l'on pense à la légende du Masque de fer, à la vie de Nelson Mandela ou encore à la série culte *Prison break*. Ces images, véhiculées par la culture et les médias, font écran et empêchent généralement d'appréhender la réalité de la prison.

Quelques chiffres

Je vais donc commencer par citer quelques chiffres et quelques faits.

Le nombre de détenus

Le nombre total de détenus est de 67 000 environ. Nous disposons actuellement de 51 000 places pour 63 800 détenus hébergés, auxquels s'ajoutent 3 200 détenus sous écrou mais non hébergés : certains sont en placement extérieur, d'autres sous bracelet électronique.

Ce nombre, relativement stable en 2005 et 2006 grâce à une progression des aménagements de peine, a connu une augmentation assez forte à partir d'octobre 2006 : en une seule année, le nombre des condamnés a augmenté de 9 %, soit 4 000 personnes supplémentaires sous écrou, dont 3 000 détenus hébergés. Cette évolution a été accentuée par la loi sur la prévention de la récidive et les peines planchers, ainsi que par l'absence de décret de grâce présidentielle. Nous connaissons de ce fait une situation de surpopulation qui n'existait pas par le passé.

À l'inverse, le taux de détention provisoire, qui était très élevé en France (plus de 30 %), a diminué, en particulier après l'affaire d'Outreau et les auditions parlementaires : les décisions des magistrats sont influencées par l'évolution de la société civile.

La surpopulation carcérale

Le taux moyen d'occupation des prisons est actuellement de 120 %, mais recouvre de grandes disparités. Dans les prisons accueillant les condamnés aux moyennes et longues peines (qui représentent 18 000 détenus), nous avons pris la décision de ne plus admettre aucune surpopulation. L'expérience avait été tentée entre 2002 et 2004 et s'était avérée catastrophique. Passer 15 ou 20 ans à deux dans une cellule de 9 m² n'est pas supportable, d'autant que la cellule des condamnés à de longues peines devient un peu leur maison : ils y ont leurs objets privés, leur ordinateur.

Par voie de conséquence, la surpopulation est beaucoup plus forte pour les autres condamnés. Mais le fait de doubler des cellules est beaucoup plus acceptable pour des condamnés à de courtes peines, par exemple 2 ou 4 mois.

Dans le passé, les prisons gérées par le secteur privé se voyaient imposer des clauses financières pénalisantes lorsque le taux de surpopulation dépassait 120 %. Pour l'éviter, tout le surplus était pris en charge par les prisons du secteur public. Nous avons supprimé cette clause et la surpopulation est maintenant répartie plus équitablement.

En Hollande, l'évaluation de la capacité d'accueil ne se mesure pas en nombre de cellules, mais en nombre de places. On peut admettre d'héberger deux détenus dans une cellule de 9 m² – certains étudiants, par exemple, ne sont pas mieux lotis –, mais encore faut-il que cette cellule ait été conçue pour cela. Ceci suppose, par exemple, que les sanitaires soient convenablement cloisonnés et que chaque détenu dispose d'un vrai lit et d'une vraie armoire. Pour l'instant, nous n'en sommes pas là : un millier de détenus dorment sur un matelas posé par terre, ce qui est indigne. Nous sommes en train de faire en sorte qu'ils disposent au moins d'un sommier.

Remédier au sous-équipement

Cette situation de surpopulation n'est pas liée à un taux d'incarcération particulièrement élevé. Au contraire, la France est l'un des pays qui pratiquent le taux de détention le plus faible : 100 détenus pour 100 000 habitants, contre 140 pour l'Angleterre et l'Espagne, et 400 pour les États-Unis. La surpopulation s'explique en réalité par un sous-équipement en prisons.

La France compte près de 200 établissements pénitentiaires, dont la moitié ont été construits avant 1912 : au XIX^e siècle, la France avait décidé de doter d'une prison chaque ville un peu importante, comme Le Mans ou Bourg-en-Bresse. En revanche, la moitié des places de détention disponibles ont moins de 20 ans. Elles ont été créées grâce à un effort important de construction, à travers trois programmes successifs, lancés par Albin Chalandon en 1987, par Pierre Méhaignerie en 1994 et par Jean-Pierre Raffarin en 2002. Le dernier programme est en cours de réalisation. La plupart des projets ont été confiés soit à une maîtrise d'ouvrage privée avec gestion déléguée, soit à des dispositifs de partenariat public-privé (PPP) tels que prévus par l'ordonnance de 2004.

Caractéristiques des détenus

Les hommes représentent 97 % des détenus ; 18 % des détenus hébergés sont des étrangers.

Un effort remarquable de prise en charge de la sanction éducative a donné lieu à la création de 1 200 places d'accueil pour des mineurs, dont seulement 780 sont occupées : la France compte parmi les pays qui incarcèrent le moins de mineurs.

En revanche, elle détient un triste record, celui de la proportion de détenus souffrant de troubles mentaux : 20 %. Ces détenus sont responsables de 40 % des agressions visant les personnels. Les surveillants sont confrontés à des personnes qui tantôt leur disent poliment bonjour et tantôt leur assènent des coups de poing, ce qui génère en retour des comportements irrationnels. Ne serait-il pas temps de procéder à l'évaluation de la politique adoptée ces dernières années en matière de dispositif psychiatrique ? On a voulu fermer la plupart des asiles, mais les personnes les plus violentes se retrouvent en prison : y ont-elles gagné ? Cette question est identifiée depuis longtemps, mais elle n'est pas traitée. La prison de Château-Thierry héberge 200 détenus souffrant de pathologies psychiatriques graves. Les surveillants ont été formés à la prise en charge de ce genre de détenus, mais l'établissement, jusqu'à il y a peu, ne bénéficiait pas des services d'un psychiatre, car les psychiatres français ne veulent pas reconnaître cette situation.

La durée de détention

La durée moyenne de détention est de 8 mois et demi. Un détenu sur deux passe 4 mois en prison, ce qui est trop court pour engager une quelconque action. Dans ces conditions, ces incarcérations sont-elles indispensables ? Ne pourraient-elles être remplacées par d'autres formes de sanction ?

Les récidives

Le taux de récidive est mesuré sur des cohortes de 5 ans : pour chaque nouveau détenu, on vérifie s'il a déjà séjourné en prison au cours des 5 années précédentes, ce qui constitue une acception plus large que celle de la récidive stricte, où l'on ne prend en compte que les condamnations pour le même type de crime. Selon notre mode de comptage, le taux est en France de l'ordre de 41 %, contre 75 % en Grande-Bretagne, et 30 % environ en Espagne et au Canada, qui ont des méthodologies de prise en charge très actives. Ce taux de 41 % recouvre de fortes disparités : il est beaucoup plus élevé pour les vols avec violence, et contrairement à ce qu'on pense, beaucoup plus faible pour les agressions sexuelles (11 %).

L'évolution des chiffres

Les aménagements de peine ont doublé depuis 2005. À l'heure actuelle, 5 800 personnes en font l'objet. Certaines sont placées dans des centres de semi-liberté, d'autres portent des bracelets électroniques fixes ou mobiles. Les porteurs de bracelets fixes doivent obligatoirement être présents à leur domicile dans certains créneaux horaires, et sont libres de leurs mouvements le reste du temps. Le nombre des porteurs de ces bracelets a triplé depuis 2005 et il est de 3 300 aujourd'hui. Les porteurs de bracelets mobiles, qui ne sont que 14 à l'heure actuelle, sont surveillés dans tous leurs déplacements, et ont l'interdiction de se rendre dans certaines zones. Leur nombre devrait fortement progresser dans les années qui viennent.

Une attitude schizophrénique

Notre image de la prison dépend beaucoup du regard que chacun d'entre nous porte sur la souffrance. Certains parviennent à regarder cette souffrance en face ; d'autres tombent dans un sentiment de pitié ; d'autres, enfin, cèdent à une réaction de haine. Ces diverses attitudes se traduisent par une sorte de schizophrénie de la part de la société civile envers la prison.

De la loi d'airain...

Dans son ouvrage autobiographique *Une vie*, Simone Veil, qui a dirigé l'administration pénitentiaire de 1957 à 1964, souligne que « *dans la longue marche nécessaire pour placer le système carcéral français à un niveau convenable et respectable, les bonnes volontés se heurtaient à un obstacle plus difficile encore à vaincre que les contraintes budgétaires : l'état de l'opinion.* » Robert Badinter parlait à ce sujet d'une loi d'airain : il est jugé inadmissible que la condition du détenu puisse progresser davantage que celle du travailleur le plus défavorisé de la société. Compte tenu du nombre de SDF dans nos rues, le niveau de prestation perçu comme "acceptable" pour des détenus est très faible.

La maison centrale de Poissy organise, une fois par an, un stage d'équitation d'une semaine destiné aux détenus de longue peine. Cette activité a fait l'objet d'un reportage accompagné d'un blog. Les commentaires étaient insupportables : « *Encore heureux que les détenus n'agressent pas sexuellement les chevaux* », « *J'aimerais bien que mes enfants aillent en prison pour pouvoir faire eux aussi du cheval* », etc.

... à la rhétorique de la honte

En même temps, la prison fait régulièrement l'objet d'une rhétorique de la honte. En 2000, certains parlementaires ont employé l'expression "honte de la République", et cette formule apparaît à nouveau dans une circulaire européenne, cette fois à propos de la reconduite des étrangers à la frontière. Dans les deux cas, l'emploi de ce terme a pour effet paradoxal d'escamoter le sujet dont on parle : la honte conduit à détourner le regard au lieu de traiter la question. C'est l'attitude qu'adoptent les dirigeants de l'Observatoire international des prisons (OIP), Patrick Marest et Gabriel Mouesca, respectivement délégué national et président de cette association : sous couvert d'observer le fonctionnement des prisons, ils se contentent d'une logique de déni de la réalité.

Cette attitude conduit par exemple à propager des idées fausses, comme l'idée que le système pénitentiaire français serait régulièrement condamné par les instances internationales. Le Comité de prévention de la torture a effectivement condamné la France en 2003, mais cette condamnation visait les établissements de Lyon et de Toulon, qui depuis ont été fermés : des traitements inhumains et dégradants y étaient effectivement infligés aux détenus, mais on ne peut pas généraliser cette accusation à l'ensemble du système pénitentiaire français. De même, lorsqu'Alvaro Gil-Robles, commissaire européen aux Droits de l'homme, a déclaré : « *De ma vie, sauf peut-être en Moldavie, je n'ai rien vu de pire que cela !* », il ne parlait pas de la prison française en général, comme les médias l'ont laissé entendre, mais du centre de rétention administrative de la préfecture de Police de Paris.

Pour une prison républicaine

Plutôt que de céder soit à la loi d'airain, soit à la rhétorique de la honte, nous préconisons de travailler à la construction d'un système pénitentiaire conforme à la tradition républicaine de l'enfermement. Pour cela, il faut surmonter un certain nombre de tentations ou d'écueils.

La malédiction foucauldienne

Nous devons tout d'abord nous défaire de ce que j'appelle la malédiction foucauldienne. Peu d'ouvrages consacrés à la prison laissent une impression aussi forte que *Surveiller et punir* (1975). Dans ce livre passionnant, Michel Foucault décrit la façon dont une société produit, gère et entretient l'exclusion à travers la détention. Nombre de ses analyses sont convaincantes, mais il ne propose aucune piste d'action pour améliorer le système existant. Pire, il décrédibilise par principe toute action de transformation que pourraient entreprendre les acteurs de ce système : seule la société, représentée par le politique, lui semble légitime pour mener un travail de réforme. Les 32 000 acteurs du système pénitentiaire actuel n'auraient donc aucune capacité d'initiative ni de responsabilité pour l'améliorer. J'estime, pour ma part, que le rôle du politique est de faire admettre à la société la nécessité de l'enfermement, et qu'il est de la responsabilité du service public de proposer et de construire une pratique républicaine de la prison.

Le refus incantatoire de l'enfermement

La pensée foucauldienne amène ceux qui s'en inspirent à remettre en cause le principe même de l'enfermement. Son influence a conduit à supprimer la psychiatrie en milieu fermé, sans s'assurer au préalable de la façon dont les individus souffrant de pathologies psychiatriques pourraient respecter leurs obligations vis-à-vis de la société. La remise en cause du principe même de l'emprisonnement transparait dans la définition de l'objet social de l'OIP, qui commence par les mots suivants : « *Considérant que l'emprisonnement est une atteinte à la dignité de la personne...* ».

Il faut résister à ce refus incantatoire de l'enfermement. Comment faire l'hypothèse que l'ensemble des États démocratiques modernes tolèrent une institution qui représenterait en elle-même une atteinte à la dignité de la personne ? Les seuls pays sans prison sont des "États-prisons", où la privation de liberté est telle que la prison devient superflue. Une démocratie se caractérise au contraire par le fait que la prison y existe, et que ceux qui ne sont pas en prison sont libres.

L'angélisme pénal

J'ai un profond respect pour Jean-Pierre Chevènement, qui, en authentique républicain, a considéré la sécurité comme un enjeu fondamental pour notre société et lutté contre la tentation d'angélisme, selon laquelle « *on devrait pouvoir se passer de prison.* » Cette tentation est probablement liée à notre tradition judéo-chrétienne et à notre culture de culpabilité. Il faut néanmoins être conscient que le mal existe et en tirer les conséquences.

De même, certains exigent qu'il n'y ait plus aucune violence en prison. Mais plus de 50 % des détenus sont condamnés pour des faits de violence ; fait-on l'hypothèse qu'ils sont touchés par la grâce au moment où ils passent le greffe ? Le mois dernier, à Mont-de-Marsan, les dix détenus d'un dortoir ont commencé à démonter les fenêtres de leur cellule. Il fallait bien intervenir pour ramener le calme, et pour cela recourir aux techniques de maintien de l'ordre. Les surveillants ont donc utilisé le Taser, qui évite de faire appel à des moyens de contrainte plus lourds et plus violents.

La prison s'inscrit dans un continuum par rapport à la société : elle hérite de toute la violence que la société n'a pas su prévenir. Bien sûr, on ne doit pas, au nom de cette violence, basculer dans une approche sécuritaire. La prison républicaine doit être soumise à des règles et à des contrôles qui permettent de s'assurer que ne s'y exercent pas des pratiques portant atteinte à la dignité humaine.

La tentation de la relégation

La tradition française est marquée par la tentation périodique de reléguer la prison hors de la cité, alors qu'une pensée républicaine devrait intégrer la prison au cœur de la société. Cette tentation s'observe dans le parti qui a été pris, ces dernières années, de construire les prisons à l'écart des villes, contrairement à ce qui se faisait au XIX^e siècle. Non seulement le symbole est très négatif, mais la difficulté d'accès complique le maintien des liens familiaux et sociaux, qui sont essentiels à la réinsertion.

La personne seule face à sa conscience

L'encellulement individuel procède également de la volonté de laisser la personne seule face à sa conscience, en espérant la conduire ainsi à s'amender. L'optique anglo-saxonne est très différente : le "service correctionnel" repose sur une conception proactive où l'on oblige l'individu à se réinsérer dans la collectivité en se pliant à ses règles.

L'implication des autres administrations

L'administration pénitentiaire a un sens aigu de sa responsabilité, qui lui est régulièrement rappelée : une trentaine de mes collaborateurs (sur 500 cadres supérieurs) font actuellement l'objet d'une mise en examen ou d'une enquête après suicide. C'est parfaitement normal, mais il faut aussi demander des comptes aux autres intervenants, qui sont nombreux. La France est en effet l'un des rares pays qui aient choisi de recourir à des prestataires externes plutôt que de se doter d'une organisation pénitentiaire intégrée. Au Canada, par exemple, il existe une médecine pénitentiaire, ce qui serait inenvisageable en France.

Je me réjouis de la décision de 1994 qui a confié la charge de la santé des détenus au ministère de la Santé, mais il serait urgent d'améliorer la coordination entre les deux administrations. Souvent, les médecins s'arc-boutent sur le serment d'Hippocrate et négligent ou refusent d'informer le surveillant ou le chef d'établissement des caractéristiques psychiques d'un individu. On prend ainsi le risque de conséquences dramatiques, comme le cas épouvantable de meurtre et de cannibalisme qui s'est produit à Rouen en février dernier.

De son côté, l'Éducation nationale a obtenu que l'enseignement aux mineurs ne soit assuré dans les prisons qu'avec son concours, ce qui signifie qu'elle n'en est plus directement responsable. Qui va donc assumer cette responsabilité ? Veut-on la faire porter intégralement par le GENEPI (Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées) ? Ce ne serait pas très sérieux. Par le passé, le service militaire permettait de détecter l'illettrisme. Aujourd'hui, on constate que 5 à 10 % des détenus ne savent ni lire, ni écrire. C'est au système pénitentiaire de mettre en œuvre un plan d'action dans ce domaine, mais nous ne pourrions pas le faire par nos propres moyens.

Enfin, il n'est pas normal que des magistrats prononcent des condamnations sans s'assurer de la manière dont elles pourront être exécutées. Le trouble à l'ordre public peut être plus grand en envoyant un condamné dans une prison surpeuplée qu'en le laissant en dehors des murs. La prison de Béthune, par exemple, connaît un taux d'occupation de 240 %. Est-il judicieux d'y envoyer des condamnés pour délits routiers ?

La performance globale d'un système dépend de l'ensemble des maillons de la chaîne. Trop d'acteurs judiciaires se désintéressent de l'impact de leurs décisions sur le fonctionnement de l'administration pénitentiaire et se contentent de la conviction très française que « l'intendance suivra ». Un progrès a cependant été amorcé en la matière : la ministre Rachida Dati a organisé des conférences régionales d'aménagement de peine qui permettent à tous les acteurs concernés de se mettre autour d'une table, d'étudier les statistiques et de chercher des solutions ensemble.

Les Règles pénitentiaires européennes

Dans notre effort pour mettre en œuvre une prison républicaine, nous avons la chance de pouvoir nous appuyer sur les Règles pénitentiaires européennes (RPE) adoptées le 6 janvier 2006 par les 47 membres du Conseil de l'Europe.

Ce texte a été rédigé par des spécialistes de la détention, des criminologues, des pénalistes, visiblement animés par un souci de pragmatisme et une volonté de faire progresser les choses. Il n'a pas de valeur contraignante, mais nous en avons fait notre charte d'action. Le schéma qu'il propose ne peut être contesté par personne, et la référence à ce texte nous permet d'échapper aux polémiques stériles qui, en définitive, constituent un obstacle à une vraie réforme. Les RPE nous offrent ainsi un socle robuste à partir duquel nous allons pouvoir stabiliser la pensée et l'action en faveur d'une prison républicaine : aucune réforme ne peut être menée à bien dans une oscillation permanente, alternant les coups de freins et les phases d'accélération.

Les RPE nous permettent également de rappeler à nos syndicats que le système pénitentiaire n'est pas fait pour le personnel mais pour les détenus. Tout service public a en effet une fâcheuse tendance à oublier ses usagers et à se replier sur lui-même. Les RPE remettent le détenu au centre du dispositif et nous conduisent à repenser toute l'organisation en fonction de sa prise en charge.

Six principes d'action

À partir des RPE, nous avons défini six principes d'action.

L'individualisation de la peine

Le philosophe italien Cesare Beccaria (1738-1794), opposé à la torture et à la peine de mort, soulignait que « *La rigueur du châtement fait moins d'effet sur l'esprit humain que la durée de la peine.* » Les systèmes pénitentiaires européens se sont inspirés de sa pensée et se sont organisés autour de cette notion de durée de la peine. En France, les maisons centrales sont dédiées aux longues peines sécuritaires ; les centres de détention, aux peines comprises entre deux et dix ans ; les maisons d'arrêt accueillent les prévenus et les courtes peines.

On pourrait imaginer une tout autre approche, qui consisterait à organiser la peine en fonction des caractéristiques de l'individu, et notamment de sa dangerosité et de sa capacité à se réinsérer. Un détenu qui s'obstine dans le déni de sa responsabilité, par exemple, est peu susceptible de s'amender : il contestera inlassablement les raisons pour lesquelles il a été enfermé.

Certains pays anglo-saxons ont opté pour une prise en charge des détenus sur la base d'une analyse cognitivo-comportementaliste qui permet d'anticiper leur dangerosité et leur capacité de réinsertion. Les Canadiens, par exemple, établissent des écarts-types et orientent les détenus vers les différents établissements en fonction des résultats obtenus. Cette approche permet d'entrer dans un processus proactif et d'organiser des programmes de prévention de la récidive adaptés aux différents profils.

Cette méthode est généralement mal perçue en France, où l'on a toujours jugé inacceptable de chercher à prévoir l'évolution d'un individu ou de peser sur ses choix : on préfère le laisser face à sa conscience, en espérant que celle-ci lui dictera une meilleure conduite. En réalité, la méthode cognitivo-comportementaliste est la seule qui puisse faire du séjour en prison un temps utile.

Officiellement, on ne procède donc en France à aucun classement selon la dangerosité des détenus, sauf en ce qui concerne les détenus particulièrement surveillés (DPS), qui sont actuellement au nombre de 560 et sont désignés par une commission spéciale constituée de magistrats.

Nous recourons malgré tout à un certain tri, de façon plus ou moins clandestine. Compte tenu du sort qui est habituellement réservé aux délinquants sexuels par les autres détenus, nous cherchons à les regrouper, ne serait-ce que pour les protéger. Actuellement, 21 centres bénéficient d'un dispositif spécifique de prise en charge des délinquants sexuels.

Par ailleurs, nous avons lancé 38 programmes pilotes de type cognitivo-comportemental. Des psychologues issus soit de notre administration, soit du milieu médical, animent des groupes de parole qui permettent aux détenus de prendre conscience de leur responsabilité. Très souvent, quand vous demandez à un délinquant sexuel pourquoi il est en prison, il vous répond « *qu'il a eu un problème d'alcool* ». Mais l'alcool n'explique pas tout : il faut parvenir à comprendre que l'on peut éprouver toutes sortes de fantasmes mais que la vie en société exige que chacun maîtrise ses pulsions.

Bien entendu, cette approche n'est pas exempte de risques de dérives, sur lesquels nous devons rester extrêmement vigilants. Tout en prenant les précautions indispensables, nous souhaiterions pouvoir aller plus loin, notamment en procédant à une évaluation prédictive du détenu à son arrivée, en établissant un régime différencié en fonction des types de détenus, en systématisant l'organisation de programmes de prévention contre la récidive.

Les droits individuels des détenus

La mise en œuvre de la réforme demande également que l'on passe des principes généraux du droit aux droits individuels des détenus, et que l'on reconnaisse à l'administration pénitentiaire un pouvoir d'appréciation. Actuellement, nous bénéficions d'un certain équilibre entre les mesures soumises à l'appréciation du juge et les mesures d'ordre interne, qualifiées par certains d'"arbitraire pénitentiaire". Si on réduit la part de ces mesures d'ordre interne et que toute décision doit être soumise au juge ou devient susceptible de contentieux, la gestion des établissements deviendra un casse-tête ; nos collaborateurs passeront leur temps à rédiger des mémoires contentieux pour se défendre.

Peines alternatives et aménagements de peine

L'enfermement ne doit pas être considéré comme la seule façon d'exécuter une peine. On peut par exemple imposer un travail d'intérêt général, ou encore le port d'un bracelet électronique, dispositif très sophistiqué et très sûr : plus de 25 000 personnes en ont déjà fait l'expérience et nous n'avons enregistré aucun incident.

Nous sommes également favorables au développement de la libération conditionnelle. Notre objectif est d'atteindre le nombre de 12 000 personnes bénéficiant d'un aménagement de peine. Nous disposons de 51 000 places et nous en construisons 13 000 supplémentaires, mais d'ici à leur achèvement, la population des détenus va mécaniquement passer de 63 000 actuellement à environ 76 000 en 2012, du fait de l'augmentation de la population française. Si nous atteignons l'objectif de 12 000 aménagements de peines, nous pourrions disposer en 2012 d'un nombre de places correspondant à peu près au nombre de personnes incarcérées.

Poursuivre la rénovation des établissements

Au-delà de la réalisation des 13 000 places supplémentaires, il faudra poursuivre l'amélioration des établissements existants : 3 500 places correspondent à des dortoirs de plus de 4 personnes. À terme, il faudra les faire disparaître.

Intégrer le contrôle dans l'action

Les prisons sont soumises à de très nombreux contrôles réalisés par des organismes externes : la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), le Comité de prévention de la torture, le contrôle général, les magistrats... Avant d'être externe, le contrôle devrait être interne. Notre inspection interne travaille en permanence sur le terrain, en s'appuyant notamment sur des inspecteurs territoriaux. Elle est un peu le bras armé du management.

Associer les personnels

Le dernier principe d'action consiste à associer les personnels du service public pénitentiaire à la réforme. La méthode appliquée naguère par Claude Allègre dans l'Éducation nationale constitue à cet égard un contre-exemple : ce n'est pas en traitant une administration de « mammouth » et en considérant les fonctionnaires comme des incapables que l'on peut aboutir. C'est particulièrement vrai pour l'administration pénitentiaire. Si un surveillant a le sentiment qu'on ne le traite pas avec suffisamment de considération et que sa sécurité n'est pas assurée, il adoptera un comportement négatif et de blocage plutôt qu'une attitude de confiance et d'adhésion à un projet collectif.

Bien sûr, la considération n'exclut pas l'exigence, et je suis le premier à demander par exemple plus de rigueur sur la gestion des arrêts maladie, qui sont une des plaies de l'administration, ou encore sur la qualité de l'accueil au parloir.

Conclusion

Nous avons commencé depuis deux ans à mettre en œuvre les principes des RPE et nous avons déjà enregistré des progrès significatifs : création de parloirs pour les condamnés placés en quartiers disciplinaires ; accès au téléphone pour les condamnés placés en maison d'arrêt ; séparation des prévenus et des condamnés à la prison de Fresnes, et ce malgré une surpopulation particulièrement forte et une complexité de gestion accrue ; création de quartiers "arrivants" dans certains établissements. Ces efforts commencent à être reconnus. La prison de Villefranche-sur-Saône, par exemple, est sur le point d'obtenir le label qualité de l'AFNOR (Association française de normalisation) pour la prise en charge des nouveaux détenus.

Pour moi, la question de la possibilité d'une réforme est d'abord celle de la non-régression une fois que des avancées ont été obtenues. Nous devons mettre toute notre énergie à inventer des mécanismes de cliquet empêchant tout retour en arrière. De ce point de vue, les labels de qualité ont le double avantage de garantir la pérennité des mesures adoptées et de valider le fait qu'elles sont bien mises en œuvre sur le terrain.

DÉBAT

Par où commencer ?

Un intervenant : *Quelles sont vos priorités dans la mise en œuvre de la réforme ? Vous avez parlé de cloisonner les sanitaires dans les cellules individuelles occupées par plusieurs détenus. Ce genre d'aménagement répond à une situation évidente d'indignité et semble encore plus urgent que le fait d'élargir l'accès au téléphone. Peut-il être réalisé rapidement ?*

Claude d'Harcourt : Je définis mes priorités essentiellement en fonction des leviers dont j'ai la maîtrise. Je regrette que l'état de dégradation immobilière de nos établissements ait longtemps servi de prétexte pour ne rien faire. En même temps, je ne dispose pas forcément du budget pour réaliser les aménagements souhaitables : la France est le pays européen qui consacre le moins d'argent par habitant à ses prisons. Dans l'un des établissements livrés en 2005, les cellules ne sont pas rectangulaires : il n'est pas très facile d'y ajouter des lits ou des cloisonnements. Par ailleurs, ces modifications réduisent encore la place disponible. Enfin, effectuer des travaux dans des conditions de sur-occupation est un vrai défi. Je préfère mettre l'accent sur des programmes de construction qui nous permettront, à terme, de disposer de prisons fonctionnelles et de fermer les établissements obsolètes.

De même, je n'exerce aucun pouvoir sur certains prestataires de service, comme par exemple les professionnels de santé. En revanche, je peux agir sur la transformation de nos pratiques professionnelles, sur la création de parloirs dans les quartiers disciplinaires ou sur l'amélioration de l'accueil des étrangers. En 2006, par exemple, sachant que la consommation d'alcool par les surveillants de nuit constituait un facteur important de dérèglement dans leurs comportements professionnels, j'ai fait adopter une circulaire qui l'interdit, et ce malgré les protestations de la CGT (Confédération générale du travail). Par ailleurs, je préside personnellement un conseil de discipline sur trois, afin de bien marquer l'importance que j'accorde à ce que toute faute soit punie.

Un engagement personnel

Int. : *Votre exposé révèle une volonté d'action impressionnante. Comment êtes-vous venu à ce métier ?*

C. d'H. : Je suis préfet de la République et j'ai occupé un certain nombre de postes, dont ceux de secrétaire général de la préfecture de Police et de secrétaire général de la préfecture de Seine-Saint-Denis. Je crois profondément à la nécessité de réformer le système pénitentiaire, et je suis convaincu qu'une bonne partie de cette réforme passe par une meilleure gestion des aspects fonctionnels, ce qui me passionne.

Par ailleurs, je prends un grand plaisir à travailler avec mes collaborateurs, pour qui j'ai beaucoup d'estime. La vieille génération des directeurs de prison a cédé la place à des directeurs plus jeunes et porteurs d'une culture différente. Je ne suis pas partisan d'une régulation qui repose sur une forme de "donnant-donnant" avec les détenus. Je suis très attaché à la notion de droit qui, seule, permet d'instaurer la confiance entre le détenu et le surveillant.

Je crois aussi beaucoup à la formation de nos personnels. Au Canada, les surveillants reçoivent deux mois de formation, non payée, dont un mois via internet. En France, la formation délivrée par l'ENAP (École nationale d'administration pénitentiaire) est de grande qualité et dure 8 mois. C'est un grand atout pour nous.

Int. : *En général, les directeurs de l'administration pénitentiaire ne restent en poste que deux ans. Peut-on mener une réforme à bien en un délai aussi court ?*

C. d'H. : Il faut effectivement au moins trois ou quatre ans pour enraciner une réforme. L'adoption des RPE nous offre une opportunité extraordinaire. La ministre souhaite faire adopter ses principes par le Parlement, afin de rendre plus difficile tout retour en arrière.

Recruter des directeurs de prison

Int. : *Je dirige un programme d'enseignement en management public à l'ESCP-EAP. La plupart des étudiants s'orientent vers la finance et le marketing, mais chaque année, une quinzaine d'élèves suivent les cours de management public et se passionnent pour la réforme de l'Administration. Je suis convaincu qu'ils auraient toute leur place à des postes de chefs d'établissements, qu'il s'agisse d'ailleurs de prisons, d'hôpitaux ou de lycées. Mais c'est difficile à envisager compte tenu des contraintes de la Fonction publique.*

C. d'H. : Ces cloisonnements sont extrêmement regrettables. Je connais, moi aussi, des jeunes qui ne sont pas "tombés dans la marmite du service public" et n'ont pas fait l'ENA (École nationale d'administration), mais se passionnent pour ces questions alors même qu'ils travaillent dans des secteurs commerciaux. Le secteur public gagnerait beaucoup à s'ouvrir à ce type de profils, associant l'esprit du privé et les réflexes du public. Nous pourrions aussi tirer un grand parti des étudiants issus des filières littéraires de Normale sup : en ajoutant à leur formation d'hypokhâgne la rationalité de la comptabilité, on obtiendrait des profils extrêmement performants. Pour l'instant, notre administration ne sait pas les intégrer. Il serait également très intéressant d'imaginer des mobilités avec des postes de directeurs d'hôpitaux, comme vous le suggérez : la fonction de directeur de prison représente une grande tension et des phases de respiration seraient les bienvenues. Mais nous subissons le poids des corporatismes, qui sont quand même le grand mal français.

L'évolution du nombre de détenus

Int. : *Vous avez souligné que le dispositif des bracelets électroniques devrait se développer, et cependant vous continuez à créer des places de détenus. Comment voyez-vous l'évolution relative de ces deux types de peine ?*

C. d'H. : Je suis favorable aux aménagements de peine chaque fois que possible, mais certains individus constituent une véritable menace pour la société, dont celle-ci doit se protéger. Les pervers, par exemple, offrent toutes les apparences de la normalité, mais ils sont extrêmement dangereux et il faut absolument éviter de les mettre en contact avec d'autres individus. En revanche, le bracelet électronique me paraît plus indiqué que l'enfermement pour des délits comme les violences routières, et il a l'avantage d'imposer un autocontrôle extrêmement exigeant. Les deux types de peine ne se substituent donc pas complètement l'une à l'autre. Il est probable cependant que la proportion des peines de substitution va augmenter, à condition toutefois que les juges en décident ainsi.

Les PPP

Int. : *Quel rôle les partenariats public-privé peuvent-ils jouer dans la mise en œuvre de la réforme ?*

C. d'H. : En matière de partenariats public-privé, il faut distinguer le modèle du contrat AOT-LOA (Autorisation d'occupation temporaire du domaine public et contrat de location avec option d'achat), issu de la LOPSI (Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, 2002) et la version "pure" des PPP, telle que définie par l'ordonnance de 2004. J'ai été à l'initiative de la disposition de la LOPSI qui a donné naissance aux PPP. Elle se basait sur l'idée que la prison ne se définit pas par ses murs mais par ses fonctionnalités, extrêmement complexes, et que le service public doit se concentrer sur l'élaboration du *soft* plutôt que sur la construction du *hard*. Le dispositif des PPP imaginé à partir de cette idée simple est probablement un peu trop lourd et difficile à manier. Par exemple, le délai de remise en concurrence de la maintenance bâtementaire est de 30 ans, or, les prestations hôtelières ou le service à la clientèle doivent pouvoir être remis en concurrence tous les 8 ans. Ces partenariats sont plus faciles à gérer dans le cadre des AOT-LOA complétés par des marchés de gestion déléguée.

Int. : *Comment se fait l'articulation entre gestion publique et gestion privée ?*

C. d'H. : Très facilement. Quand je me rends dans un établissement pénitentiaire, je rencontre le chef d'établissement, le responsable de l'insertion-probation et le représentant du gestionnaire privé, chacun avec son style bien identifiable et sa propre rationalité. L'administration pénitentiaire est la seule à pratiquer un métissage aussi improbable, et manifestement cela fonctionne. Le ministère britannique des Prisons est venu récemment passer une demi-journée dans nos établissements pour comprendre le secret de cette cohabitation, totalement inconnue en Grande-Bretagne, où les systèmes sont soit entièrement publics, soit entièrement privés.

La LOLF

Int. : *La LOLF (Loi organique relative aux lois de finances) représente-t-elle un facilitateur ou un obstacle aux réformes que vous envisagez ?*

C. d'H. : Souvent, un enfant qui a longtemps pleuré pour obtenir un jouet s'en désintéresse dès qu'il l'a en sa possession. La LOLF a été votée en 2001 à l'unanimité, mais depuis, le Parlement met beaucoup de temps à tirer toutes les conséquences et n'a pas changé grand-chose à ses méthodes d'expertise. Du côté des administrations, personne ne sait encore utiliser ce nouveau type de comptabilité, avec comités d'engagement, provisionnement, comptabilité analytique, etc. Si l'on veut réellement mettre la LOLF en œuvre, il faut faire appel à des professionnels et, là aussi, organiser une mixité public-privé. Mais j'ai bon espoir : la LOLF est comme un feu de tourbe : on met longtemps à l'allumer, mais il ne s'éteint jamais. Elle devrait, à terme, nous aider à triompher des corporatismes...

Présentation de l'orateur :

Claude d'Harcourt : préfet, directeur de l'administration pénitentiaire, a exercé également les fonctions de directeur des affaires financières et immobilières au ministère de l'Intérieur avant d'être nommé secrétaire général à la préfecture de Police ; il a été l'auteur d'un *Que sais-je ?* sur la sécurité civile en France quand il était en fonction à la direction de la sécurité civile, puis de plusieurs articles sur la loi organique relative aux finances publiques (LOLF).

Diffusion septembre 2008