



Projet GFP Prisons Mandela.

POLITIQUE NATIONALE DE REINSERTION SOCIALE DES DETENUS AU MALI

2022-2031

Table des matières

Liste des abréviations	4
INTRODUCTION	5
PARTIE 1 : CONTEXTE GÉNÉRAL ET ÉTAT DES LIEUX	6
1.1. Contexte général	6
1.2. Etat des lieux	6
1.2.1. Fonctionnement et organisation de la DNAPES :	6
Forces :	6
Faiblesses :	7
1.2.2. Les activités de réinsertion	7
Forces :	7
Faiblesses :	8
1.2.3. Le cadre législatif et réglementaire	8
1.2.4. Les acteurs	9
Forces :	9
Faiblesses :	10
1.2.5. Cadre de Pilotage	10
Forces	10
Faiblesses	10
PARTIE II : RÉFÉRENTIELS ET ORIENTATIONS	12
I. REFERENTIELS DE LA POLITIQUE	12
II. ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE	12
2.1. Définitions du concept	12
2.2. Les Missions du Secteur	13
2.3. Vision de la politique de réinsertion sociale	13
2.4. Enjeux et défis :	14
2.5. Principes directeurs :	14
3.1. Objectif général	14
3.2. Objectifs spécifiques	15
PARTIE III : AXES STRATÉGIQUES	16
3.1. Axe stratégique 1 : Renforcement des capacités globales	16
3.2. Axe stratégique 2 : Amélioration des conditions de détention	16
3.3. Axe stratégique 3 : Développement des programmes et des structures de réinsertion sociale pour les détenus	16

3.4. Axe stratégique 4 : Renforcement du partenariat	16
3.5. Axe stratégique 5 : Développement d’un système de communication	17
PARTIE IV : STRATEGIES DE MISE EN ŒUVRE ET RISQUES	18
4.8.1. Risque lié à la volonté politique	20
4.8.2. Risque lié à la mobilisation efficace des ressources	21
4.8.3. Risque lié à l’implication des parties prenantes	21
4.8.4. Risque lié à la stabilité sociale, sécuritaire, économique et politique	21
4.8.5. Risque lié à la problématique du genre	21
4.8.6. Le non-respect de l’éthique et de la déontologie par les acteurs	21
CONCLUSION	22
ANNEXES	23
ANNEXE 1 : STRUCTURE DES AXES STRATÉGIQUES DE LA POLITIQUE	23
ANNEXE 2 : CADRE LOGIQUE DE LA POLITIQUE.....	23
ANNEXE 3 : CADRE DE MESURE DES PERFORMANCES	23

Liste des abréviations

AGIDERM :	Application de Gestion Informatisée des Détenus en Etablissement conforme aux Règles Mandela
APES :	Administration Pénitentiaire et de l'Education Surveillée
CP :	Code pénal
CPP :	Code de Procédure Pénale
CSDRF :	Centre Spécialisé de Détention, de Rééducation et de Réinsertion pour Femme de Bollé
CSDRM :	Centre Spécialisé de Détention, de Rééducation et de Réinsertion pour Mineurs de Bollé
DFM :	Directeur des Finances et du Matériel
DNAJS :	
DNAPES :	Direction Nationale de l'Administration Pénitentiaire et de l'Education Surveillée
DRAPES :	Direction Régionale de l'Administration Pénitentiaire et de l'Education Surveillée
DGAP :	Délégation Générale de l'Administration Pénitentiaire
EPES	Etablissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée
ENAP :	Ecole Nationale de l'Administration Pénitentiaire
JAP	
MA :	Maison d'Arrêt
MCA :	Maison Centrale d'Arrêt
MINUSMA :	Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation du Mali
MJDH :	Ministère de la Justice et des Droit de l'Homme
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PCPP :	Projet du Code de Procédure Pénale
PNRSD	Politique Nationale de Réinsertion Sociale des Détenus
PTF	
Règles Mandela :	Ensemble des Règles Minima pour le Traitement des Détenus (1955), devenu depuis 1995 Règles Mandela

INTRODUCTION

Le Mali depuis les années 1980 avait déjà une vision dans le cadre de la réinsertion sociale des détenus. Cette vision se concrétise par l'adoption d'une loi portant régime pénitentiaire qui a été abrogée par la loi¹ portant régime pénitentiaire de 2001. A cette loi s'ajoutent les textes de création et d'organisation de la Direction Nationale de l'Administration Pénitentiaire et l'Education Surveillée et des deux (02) Centres Spécialisés de Détention, de Rééducation et de Réinsertion pour Femmes (CSDRF) et pour Mineurs (CSDRM) de Bollé. Outre, il faut signaler également la création du corps des surveillants de prison et le recrutement du personnel spécialisé.

Dans le cadre des réformes entreprises, le ministère de la justice et des droits de l'homme a opté d'inscrire ses actions dans une démarche de planification et de programmation à moyen et long terme. Ainsi, de 2015 à 2019, un plan d'action stratégique du document de projet de réforme de la justice, de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée a été adopté pour servir de référentiel d'intervention des acteurs dans le secteur. Dans cette optique, pour permettre la modernisation de l'administration pénitentiaire, la DNAPES a décidé de se doter d'un document de politique pénitentiaire². Cette politique comporte les éléments constitutifs d'un embryon de la politique nationale de réinsertion sociale des détenus.

Ce document, qui a pour objet de promouvoir la réinsertion sociale des détenus, devra servir de boussole dans la conduite des activités de réinsertion sociale des détenus, permettre une meilleure intervention des acteurs clés impliqués dans le processus et une bonne coordination de leurs actions.

Le présent document de Politique Nationale de Réinsertion Sociale des Détenus (PNRSD) s'articule autour de quatre (04) grandes parties :

- Contexte général et état des lieux ;
- Référentiels et orientations ;
- Axes stratégiques ;
- Stratégies de mise en œuvre et risques.

¹ N°01/003 du 27 février 2001

² **M. Paul MBANZOULOU HDR** et docteur en droit, Expert international senior, « Pour une Politique Pénitentiaire au Mali », 2018

PARTIE 1 : CONTEXTE GÉNÉRAL ET ÉTAT DES LIEUX

1.1. Contexte général

Le Mali a connu depuis 2012 une crise multidimensionnelle³ provoquée, d'une part par l'occupation des régions du Nord (Tombouctou, Gao et Kidal) par des groupes armés et d'autre part par l'instabilité politique de 2012 à nos jours.

Ces différentes crises et leurs corolaires (mauvaise gouvernance, corruption...), ont beaucoup affecté le fonctionnement normal de l'Etat dans tous les domaines dont celui de la justice.

Cette crise sociopolitique a engendré dans le système pénitentiaire des difficultés sans précédent, caractérisées par : l'attaque et la destruction de nombreux établissements pénitentiaires (délocalisation et fermeture), l'enlèvement et l'assassinat de personnel pénitentiaire, l'inaccessibilité de certains établissements pénitentiaires par le personnel et les PTF, et l'émergence d'une nouvelle catégorie de détenus (en lien avec le terrorisme).

Ceux-ci ont occasionné des violations des droits des personnes détenues, le non-respect des règles et bonnes pratiques en matière du traitement des personnes détenues, etc.

Sur le plan institutionnel, la DNAPES⁴ est chargée d'élaborer la politique nationale dans le domaine pénitentiaire et d'assurer la coordination et le contrôle qui concourent à la mise œuvre de la dite politique. L'organigramme de cette direction comprend au niveau central deux (02) divisions, au niveau régional quatorze (14) directions régionales, cinquante-neuf (59) établissements pénitentiaires dont deux (02) Centres spécialisés et quatre (04) pénitenciers agricoles.

Malgré l'évolution des missions de l'administration pénitentiaire, force est de constater que les textes restés en état sont en inadéquation avec les réalités actuelles (au niveau national, sous régional et international) caractérisés par l'inexistence de structures appropriées (le comité d'application des peines, le juge d'application des peines, la commission interministérielle, le Service d'Insertion et de Probation...).

1.2. Etat des lieux

La population carcérale du Mali au 31 décembre 2020 était de 6190 personnes détenues dont plus de 285 détenus présumés terroristes⁵ pour cinquante-neuf (59) établissements pénitentiaires dont 47 fonctionnels. L'administration pénitentiaire et l'éducation surveillée a un effectif total de huit cent soixante-dix (870)⁶ personnels pluridisciplinaires⁷ composé de : surveillants de prison, travailleurs sociaux, agents de santé, personnel d'appui.

1.2.1. Fonctionnement et organisation de la DNAPES :

L'Administration Pénitentiaire et l'Education Surveillée, connaît dans son fonctionnement et son organisation des forces et des faiblesses.

Forces :

Le système pénitentiaire malien est organisé selon un modèle de centralité, où c'est l'administration pénitentiaire centrale qui a autorité sur tous les services régionaux et subrégionaux. Un tel modèle favorise les possibilités de formuler une déclaration de principe claire qui fixerait des normes pour l'administration des établissements pénitentiaires dans l'ensemble du pays et mettrait en place des mécanismes pour veiller au respect de ces normes

³ Multidimensionnelle (sécuritaire, socio-politique, institutionnelle, humanitaire, culturelle et culturelle)

⁴ Créée par l'ordonnance N°90-30/P-RM du 1^{er} juin 1990, ratifiée par la loi N°91-005/AN-RM du 15 février 1991

⁵ Rapport annuel DNAPES 2020

⁶ RH DNAJ, 2019

⁷ Loi N°01-003 /du 27 février 2001 portant régime pénitentiaire et éducation surveillée

au niveau national. La DNAPES est une direction rattachée au ministère de la justice comme dans la plupart des pays de la sous-région.

Ce positionnement institutionnel n'est pas neutre. Il concrétise le principe de la séparation des pouvoirs chargés de l'enquête et de ceux qui assument la responsabilité des établissements pénitentiaires. Quoique constituée en grande partie de personnels paramilitaires relevant du Statut particulier de la surveillance, cette direction relève d'une autorité civile et non pas militaire. Elle est donc bien un organe des pouvoirs publics.

Faiblesses :

L'organigramme actuel de la DNAPES ne prend pas en compte toutes les dimensions pénitentiaires. Il ne répond donc pas à ses besoins et à l'ampleur de ses missions.

La DNAPES étant une direction nationale (et non pas une direction générale comme dans de nombreux pays), elle est rattachée au ministère en charge de l'Administration Pénitentiaire à travers son secrétariat Général. Elle n'a donc pas d'autonomie financière. Une telle situation, conjuguée à la structuration en seulement deux (02) divisions de cette direction, limite son efficience.

Par conséquent, au regard des missions régaliennes de cette direction centrée sur l'exécution des peines, la prévention de la récidive et la sécurité publique, il est nécessaire de renforcer ses capacités de gouvernance.

La politique nationale pénitentiaire élaborée depuis 2018 n'est pas toujours adoptée.

L'insuffisance en ressources humaines, matérielles et financières ne permet pas à la DNAPES d'assurer la coordination et le contrôle des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée (EPES) aussi bien que les services régionaux, or la supervision s'appuie à la fois sur la connaissance des activités de la structure supervisée et la capacité de les contrôler. Cela implique d'abord une remontée des informations, de pouvoir se rendre ensuite sur les différents lieux de détention et enfin d'en contrôler le fonctionnement.

La DNAPES ne dispose pas de ligne budgétaire suffisante permettant la prise en charge de telles missions qui nécessitent des moyens financiers et en matériels roulants.

Le rattachement des EPES du district de Bamako à la DNAPES, la gestion du personnel par la DNAJ et le manque de manuel de procédure constituent autant de difficultés qui impactent significativement le fonctionnement de la DNAPES.

1.2.2. Les activités de réinsertion

La période de détention ne doit pas être une perte de temps, voir inutile dans la vie d'une personne détenue. Elle doit être mise à profit pour préparer le retour de celle-ci dans la communauté. Au Mali, la tenue des activités de réinsertion est rendue possible grâce aux facteurs ci-après :

Forces :

- L'existence d'un personnel pluridisciplinaire prenant en compte toutes les facettes de la réinsertion sociale ;
- L'organisation des journées de détenus à partir du mois de décembre de chaque année est une activité qui fait la promotion des activités de réinsertion en milieu carcéral ;
- L'administration pénitentiaire constitue un programme à part entière dans le cadre de la gestion du budget mode programme ;
- L'existence de quatre (04) pénitenciers agricoles pour la réinsertion des détenus dans le domaine agrosylvopastoral ;
- L'existence d'un cadre législatif et institutionnel favorables aux activités de réinsertion sociale ;

- La célébration des journées commémoratives dédiées à Nelson Mandela, aux femmes, aux enfants...

Faiblesses :

- Les EPES datant pour la plupart du temps colonial, sont vétustes et manquent d'espace pour les activités de réinsertion ;
- L'inexistence d'une ligne budgétaire allouée aux activités de réinsertion exceptés les EPES de Bamako ;
- L'inexistence d'un programme cohérent de réinsertion sociale des détenus ;
- L'insuffisance d'ateliers de formation socioprofessionnels dans les EPES ;
- Le nombre insuffisant du personnel technique et spécialisé (avec un ratio un surveillant pour 14 détenus)⁸;
- Le manque de spécialistes et l'insuffisance de mains d'œuvre (détenus) pour le bon fonctionnement des CPA ;
- L'absence de JAP dans le dispositif de l'exécution des peines privatives de liberté ;
- Le manque de législation dans le cadre du suivi poste carcéral ;
- Le manque de titre de propriété foncière de certains établissements pénitentiaires.

1.2.3. Le cadre législatif et réglementaire

a. Au niveau national

- La constitution ;
- La charte de la transition ;
- La loi n°91-005/AN-RM du 15 février 1991 ratifiant l'Ordonnance n°90-30/P-RM du 1^{er} juin 1990 portant création de la Direction Nationale de l'Administration Pénitentiaire et de l'Education Surveillée ;
- La loi n° 01-003/du 27 février 2001 Portant Régime Pénitentiaire et Education Surveillée ;
- La loi n° 2016-031 du 07 juillet 2016 portant Statut des Fonctionnaires du cadre de la surveillance des Services Pénitentiaires et de l'Education Surveillée ;
- La loi n° 2019/072- du 24 décembre 2019 portant loi d'Orientat ion et de Programmation pour le secteur de la Justice 2019-2024 ;
- La loi n°00-074 du 21 décembre 2000 portant modification de l'Ordonnance n° 99-006 portant création du Centre Spécialisé de Détention de Rééducation et de Réinsertion pour Femmes de Bollé ;
- La loi n° 00-075 du 21 décembre 2000 portant modification de l'Ordonnance n° 99-007 du 31 mars 1999 portant création du Centre Spécialisé de Détention de Rééducation et de Réinsertion pour Mineurs de Bollé ;
- Le décret n° 2017-0468/P-RM du 12 juin 2017 fixant les modalités d'application de la loi n°2016-031 du 07 juillet 2016 portant statut des Fonctionnaires du cadre de la surveillance des Services Pénitentiaires et de l'Education Surveillée ;
- Le décret n°88-002/PG-RM du 04 janvier 1988 fixant les modalités d'application de la loi pour tant Régime Pénitentiaire ;
- Le décret n°90-232/P-RM du 1^{er} juin 1990 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la DNAPES, modifié par le Décret n°97-404/P-RM du 29 décembre 1997 ;
- Le décret n°04-558/P-RM du 1^{er} décembre 2004 déterminant le Cadre Organique de la Direction Nationale de l'Administration Pénitentiaire et de l'Education Surveillée ;

⁸ Rapport annuel DNAPES, 2020

- Le décret n°09-389/MJ-SG du 27 juillet 2009 déterminant le cadre organique des Directions Régionales et Services Subrégionaux de l'Administration Pénitentiaire et de l'Education Surveillée ;
- Le Décret n°99-198/P-RM du 20 juillet 1999 fixant l'Organisation et les Modalités de Fonctionnement du Centre Spécialisé de Détention, de Rééducation et de Réinsertion pour Mineurs de Bollé ;
- L'arrêté n°2016-4748/MJDH-SG du 29 décembre 2016 portant Règlement Intérieur des Etablissements Pénitentiaires et de l'Education Surveillée ;
- La décision n°2018/010/MJ-DNAPES portant création, composition et attributions d'un Comité de Gestion des Activités de Production des Etablissements Pénitentiaires et de l'Education Surveillée ;
- Ordonnance N°90-30/P-RM du 1^{er} juin 1990 portant l'élaboration de la politique nationale pénitentiaire.

De façon générale, les textes juridiques au niveau national ne traitent pas de façon spécifique de la réinsertion sociale.

b. Au niveau international

Le Mali à l'instar de beaucoup d'autres pays a ratifié des textes et conventions relatifs au respect des droits des personnes privées de liberté. Parmi lesquels on peut citer :

- La déclaration Universelle des Droits de l'homme du 10 décembre 1948 ;
- Les Règles Mandela du 17 décembre 2015 ;
- Le Pacte International Relatif aux Droits Economiques et Culturels du 03 janvier 1976 ;
- La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; etc....

Le Mali n'a pas encore internalisé toutes ces conventions dans son arsenal juridique interne.

1.2.4. Les acteurs

Le service pénitentiaire est caractérisé par la pluridisciplinarité et la transversalité de ses missions. C'est ainsi que dans le cadre de l'exécution de ses missions interviennent les personnes physiques et morales, nationales, internationales, publiques et privées.

Forces :

- Le projet GFP prisons Nelson Mandela/PNUD dans sa contribution au renforcement de l'Etat de droit au Mali à travers l'amélioration des conditions de détention est intervenu dans 33 établissements à travers la construction et/ou la réhabilitation des infrastructures tendant à accroître les surfaces utiles pour chaque détenu dans les cellules, la promotion d'une meilleure connaissance de leurs droits et devoirs par les détenu(e)s et la mise en place et le renforcement d'activités socio-économiques de production et de formation professionnelle en détention en vue de préparer les détenu(e)s à la réinsertion sociale ;
- Sur le plan Géographique, les activités de SAJP/MINUSMA couvrent les établissements pénitentiaires situés dans le centre et plus précisément ceux du nord du Mali ;
- En guise de contribution aux activités de réinsertion sociale, l'appui et l'accompagnement d'autres partenaires tels que : GPF prisons Mandela/PNUD, Section des Affaires Judiciaires et Pénitentiaires/MINUSMA, Terre des Hommes, CICR, UE, PRSF, THink-Peace, Clinique juridique DEMESO, IDDH, IDLO, Search For Common Ground...

- Les aumôniers et certaines OSC appuient l'Etat dans le cadre de ses missions de réinsertion sociales des détenus a travers le relèvement moral et l'humanisation des conditions de détention en faveur des couches vulnérables notamment les enfants en conflit avec la loi ;
- PAJM2, un projet de l'union européenne envisage d'intervenir dans le domaine de la réinsertion sociale.

-

Faiblesses :

- L'intervention des acteurs engendre très souvent des doublons ou des chevauchements préjudiciables à l'atteinte des résultats escomptés ;
- L'absence de plates-formes de coordination d'échange des données entre les parties prenantes en appui au système pénitentiaire de réinsertion sociale pour bâtir des synergies et complémentarités dans les interventions convergentes ;
- L'inexistence d'un cadre formel de concertation entre les autorités judiciaires et pénitentiaires tant au niveau central que déconcentré chargés entre autres de gérer les questions de détention abusive ;
- L'inexistence d'un cadre de concertation établi entre le Ministère en charge de l'Administration Pénitentiaire et tous les autres ministères qui présentent des attributions en lien avec le travail, l'éducation, la religion et toutes autres activités de réinsertion sociale ;
- Le manque d'un mécanisme de suivi et de contrôle des activités de réinsertion sociale de manière à collecter et gérer efficacement et en temps réel les informations sur l'évolution des programmes, projets et activités de réinsertion sociale ;
- La non-implication du Ministère en charge de l'action sociale dans le processus de réinsertion sociale des détenus ;
- L'insuffisance des crédits budgétaires alloués pour la réinsertion sociale des détenus.

1.2.5. Cadre de Pilotage**Forces**

- La tenue de la conférence annuelle de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée ;
- L'existence et le fonctionnement des Comités de Gestion (COGES) ;
- La nomination d'un coordinateur national des COGES ;
- La tenue des réunions au niveau central et déconcentré,
- Les missions de supervision et de contrôle de la DNAPES et des DRAPES ;
- L'organisation des journées du détenu ;
- La tenue des réunions des acteurs de la chaîne pénale dans certaines régions ;
- L'élaboration et la transmission des rapports d'activités périodiques ;
- La désignation des différents points focaux au sein des programmes intervenant au niveau de la DNAPES.

Faiblesses

- L'absence d'un cadre de concertation entre les parties prenantes en appui au système pénitentiaire dans le domaine de réinsertion sociale ;
- Le manque d'un mécanisme de suivi et de contrôle des activités de réinsertion sociale de manière à collecter et gérer efficacement et en temps réel les informations sur l'évolution des programmes, projets et activités de réinsertion sociale ;

- L'inexistence d'une base de données dans le cadre de suivi et évaluation ;
- La non-adoption du document de la politique pénitentiaire et son plan d'action ;
- La tenue des réunions sans avis formel ni calendrier préétabli ni relevée de décisions ;
- L'inexistence de référentiels relatifs aux normes en matière de détention (taux de surpopulation, taux d'espace occupé, ratios personnel/détenu, taux de récidive...).

En somme, le système pénitentiaire malien est confronté à de nombreux défis tels que, l'inadaptation de certains textes, la surpopulation carcérale, la vétusté et l'exiguïté des locaux, l'absence de séparation catégorielle des détenus, l'imperfection des dispositifs sécuritaires, l'insuffisance de formations du personnel par rapport aux besoins d'un système pénitentiaire moderne, des insuffisances en matière de suivi de la durée et des conditions de détention des personnes privées de liberté et un manque de politique de réinsertion efficace. Cette situation dénote une relative négligence de ce maillon essentiel de la chaîne pénale. Elle a engendré une volonté politique des autorités à relever les défis avec les moyens existants.

PARTIE II : RÉFÉRENTIELS ET ORIENTATIONS

I. REFERENTIELS DE LA POLITIQUE

Ces dernières années, aux plans national et international, la nécessité d'adoption et de mise en œuvre de politiques en faveur de la réinsertion sociale des personnes détenues a été généralement évoquée dans des documents de déclaration, de stratégies et de plans d'action à travers des recommandations fortes et directives édictées.

1.1.Sur le plan international

- La Déclaration de Kampala sur les conditions de détention en Afrique de septembre 1996 ;
- Le Plan d'Action de Ouagadougou issu de la Conférence Panafricaine sur la Réforme Pénale et Pénitentiaire en Afrique de 2003 ;

1.2.Sur le plan national

- Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable (CREDD) 2019-2023 ;
- Document de Projet de Réforme de la Justice, de l'Administration Pénitentiaire et de l'Education Surveillée ;
- Le Programme d'Urgence pour le Renforcement du Système Judiciaire et de la mise en œuvre de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali issu du Processus d'Alger (PU-RSJ MOA) de 2015 ;
- La loi N°2019-072/ du 24 décembre 2019 pour la loi d'Orientation et de programmation pour le secteur de la Justice ;
- Le Plan d'Action du Secteur de la Justice pendant la Transition (date...).

II. ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE

2.1.Définitions du concept

La définition du concept réinsertion sociale n'apparaît dans aucun document officiel national.

Ce concept renvoie souvent aux notions « d'intégration sociale, de réintégration sociale ou de réadaptation sociale ».

Ainsi, dans le Manuel d'introduction pour la Prévention de la Récidive et la Réinsertion Sociale des Délinquants⁹, l'UNODC définit la réinsertion sociale en ces termes : « L'intégration sociale renvoie au processus d'intégration sociale et psychologique d'un individu dans son propre environnement social. Toutefois, dans les domaines de la prévention du crime et de la justice pénale, où il est fréquemment utilisé, le terme renvoie plus spécifiquement à différentes formes d'intervention et de programmes ciblant des personnes

⁹ UNODC, Manuel d'introduction pour la prévention de la Récidive et la Réinsertion sociale des Délinquants, New York, 2013

afin de les empêcher d'adopter un comportement criminel ou, pour celles qui sont déjà en conflit avec la loi, de réduire les risques de récidive. C'est pourquoi des interventions d'intégration sociale sont tentées par diverses composantes du système pénal, en partenariat avec des organisations sociales, des ONG, des institutions éducatives, la communauté et la famille des délinquants afin de soutenir l'intégration sociale réussie des personnes les plus susceptibles de commettre des actes criminels ou de récidiver¹⁰. » Par programme de réinsertion sociale, le même document « entend des interventions conçues pour aider les délinquants qui ont été placés dans une institution comme un centre de détention ou une prison ... Ces interventions comprennent la réadaptation, l'éducation, et d'autres programmes offerts en prison, ainsi que des interventions en libération conditionnelle et de prise en charge après la libération » Par ailleurs, l'ONG « Terre des Hommes » pense que « Par réinsertion post carcérale du mineur, on entend l'appui donné aux mineurs en conflit avec la loi pendant leur incarcération et au moment de leur retour à la société... Cela étant, une définition un peu moins étroite porterait sur la période commençant dès le début des poursuites judiciaires, et ce, jusqu'à la sortie de prison et aussi sur l'appui post pénitentiaire¹¹».

En résumé, la réinsertion sociale est entendue comme l'ensemble des moyens, mécanismes, programmes et activités mis en place pour aider le détenu à mettre à profit son séjour carcéral, afin d'acquérir et développer des aptitudes et des compétences lui permettant de mener, une fois libéré, une vie de citoyen responsable, utile à lui-même et à sa société, et respectueux des lois de son pays.

2.2. Les Missions du Secteur

L'Administration Pénitentiaire assure la mise en œuvre de la politique nationale dans le domaine de la réinsertion sociale des détenus. A ce titre elle est chargée de :

- La rééducation ;
- La formation ;
- La réadaptation ;
- La sécurité ;
- Le suivi post carcéral avec l'appui et l'accompagnement des ONG, les associations et autres partenaires.

2.3. Vision de la politique de réinsertion sociale

La vision de la politique nationale de réinsertion sociale à l'horizon 2031 est d'avoir une Administration Pénitentiaire performante et moderne qui puisse assurer pour chaque personne détenue un projet de réinsertion approprié en vue de faire de lui un citoyen utile à lui-même et à la société.¹²

¹⁰ UNODC, « Qu'est-ce que la Réinsertion/Réintégration sociale ? », in Manuel d'introduction pour la prévention de la Récidive et la Réinsertion sociale des Délinquants, op. cit

¹¹ Terre des Hommes, Op. cit

¹² Vision tirée du discours du Directeur national de l'administration pénitentiaire tenu lors de l'atelier d'examen de la politique nationale de réinsertion sociale des détenus à Koulikoro le 04 mai 2021.

2.4.Enjeux et défis :

Face à la recrudescence de la criminalité, la préparation à la réinsertion peut contribuer à réduire la récidive et à assurer la sécurité publique.

Pour permettre la mise en œuvre de cette politique de réinsertion sociale, il convient de :

- Allouer des ressources (humaines, matérielles et financières) nécessaires à la réinsertion sociale des détenus ;
- Opérationnaliser les centres de formations professionnelles auprès de chaque DRAPES ;
- Procéder à la relecture et à l'adoption des textes en faveur de la réinsertion sociale des détenus.

2.5.Principes directeurs :

La politique nationale de réinsertion sociale s'appuie sur des principes cardinaux tels que :

- Tenir compte du choix du détenu en fonction des activités de réinsertion, de son état de santé et la durée de sa peine ;
- Pour toute activité de rééducation et de réinsertion, priorité doit être donnée aux femmes et aux mineurs ;
- Le processus de réinsertion sociale des détenus commence dès le premier jour de leur arrivée en prison ;
- Les détenus condamnés doivent bénéficier de l'égalité des chances à la réinsertion sociale ;
- Les détenus provisoires sur leur demande peuvent bénéficier de la participation à une activité de réinsertion. (Voir loi portant régime pénitentiaire) ;
- Le partenariat occupe une place importante dans le processus de la réinsertion ;
- Des Ressources humaines qualifiées sont indispensables à la réussite de la réinsertion sociale ;
- La gestion transparente des ressources de la réinsertion ;
- Le suivi post carcéral est un pan essentiel pour la réussite de la réinsertion.

III. Les Objectifs

3.1.Objectif général

Contribuer au renforcement de la sécurité publique et au respect des droits de l'Homme à travers la réintégration sociale des personnes détenues, gage de stabilité et de paix.

3.2.Objectifs spécifiques

Objectif spécifique 1 : renforcer le cadre législatif et institutionnel en matière de réinsertion sociale.

Objectif spécifique 2 : améliorer les conditions de détention.

Objectif spécifique 3 : développer des programmes et des structures de réinsertion sociale pour les détenus ;

Objectif spécifique 4 : renforcer les ressources destinées aux activités de réinsertion

PARTIE III : AXES STRATÉGIQUES

3.1.Axe stratégique 1 : Renforcement des capacités globales

- Réforme du dispositif législatif et réglementaire (relecture et adoption de textes en faveur de la réinsertion sociale des détenus) ;
- Recrutement du personnel qualifié ;
- Renforcement des compétences professionnelles du personnel (formation, développement des capacités managériales, etc.) ;
- Amélioration des conditions de travail ;
- Production et exploitation des statistiques ;
- Dynamisation du cadre budgétaire.

3.2.Axe stratégique 2 : Amélioration des conditions de détention

- Amélioration des conditions alimentaires, sanitaires et hygiéniques des détenus ;
- Mise en place d'un système de classification des détenus ;
- Développement des activités de loisirs, sportives, ludiques, culturelles, religieuses, IEC/CCC, etc.
- Promotion des mesures alternatives à l'emprisonnement ;
- Renforcement des mesures de sûreté et de sécurité des établissements pénitentiaires (Plan type, espace occupé par détenu, sécurité dynamique, procédurale et statique, conditions d'hébergement des détenus, etc.).

3.3.Axe stratégique 3 : Développement des programmes et des structures de réinsertion sociale pour les détenus

- Développement et opérationnalisation de programmes de réinsertion sociale ;
- Création et opérationnalisation des structures de réinsertion sociale des détenus (centres de formation professionnelle, centre d'observation et de rééducation et autres structures destinées à la réinsertion sociale).

3.4.Axe stratégique 4 : Renforcement du partenariat

- Renforcement du partenariat au niveau sectoriel (département ministériel devant intervenir dans la réinsertion sociale tels que Santé, éducation, Jeunesse et des Sports emploi et formation professionnelle, Actions sociales, etc.)
- Renforcement de la coopération bilatérale et multilatérale
- Renforcement de la coopération avec les PTF et intervenants pénitentiaires

3.5.Axe stratégique 5 : Développement d'un système de communication

- Mise en place d'un système de communication (Communication interne à l'endroit des premiers acteurs et externe à travers le renforcement de la sensibilisation tels que les journées portes ouverte, journées commémoratives, foires, expositions, rencontres internationales, etc.) ;
- Promotion des produits issus des activités de production pénitentiaire (cadre de promotion,) ;

PARTIE IV : STRATEGIES DE MISE EN ŒUVRE ET RISQUES

4.1.Stratégies de mise œuvre

La politique nationale sera traduite en plans d'action dont la mise en œuvre sera effective à travers des stratégies de communication, de renforcement des capacités des ressources humaines, de mobilisation des acteurs et des ressources financières

4.2.Les programmes opérationnels

La Politique Nationale de Réinsertion Sociale des Détenus sera traduite en plan d'action triennal glissant (2022-2024) cohérent et mis en œuvre pour l'atteinte de ses objectifs. Des plans de travail annuel seront élaborés en prenant en charge des besoins matériels et financiers qui seront financés par le budget de l'état et des collectivités territoriales, les contributions des PTF.

4.3.Les acteurs

La mise en œuvre de la politique nationale de réinsertion sociale des détenus concerne le Ministère de la Justice et les autres départements ministériels, les collectivités territoriales, les PTF, les ONG et la société civile.

Le ministère de la Justice à travers la DNAPES est responsable de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des plans d'action annuels découlant du plan triennal en fonction des orientations et des priorités déjà définies.

4.4.Renforcement des capacités des ressources humaines

Le succès de la mise en œuvre de la politique nécessite des ressources humaines qualifiées avec des profils adaptés aux actions de promotion de la réinsertion sociale des détenus. Ce personnel sera mis à contribution pour l'exécution optimale des actions de la politique. Il aura pour tâches, entres autres, de contribuer à l'exécution des actions prévues dans le cadre de la politique nationale, de planifier et exécuter des activités.

4.5.Mobilisation des Ressources financières et matérielles

Outre les ressources humaines, d'importants moyens matériels et financiers sont nécessaires à la mise en œuvre de la politique. Le financement pour l'opérationnalisation du document de politique national proviendra du budget d'Etat, de la participation des collectivités, de la société civile, des ONG et des PTF.

4.6.Stratégies de communication

La communication est un maillon essentiel pour la mise en œuvre de cette politique qui nécessite des changements dans les pratiques et les mentalités. Elle interpelle un grand nombre d'acteurs pluridisciplinaires, ce qui met en exergue l'importance à accorder à la communication organisationnelle qui implique des fonctions de coordination, de concertation, d'information, de diffusion, de dialogue, de réseautage et de partage d'expériences.

4.7.Pilotage et suivi évaluation de la politique

4.7.1. Le dispositif de pilotage de la politique

La Politique nationale de réinsertion sociale est coordonnée au niveau du Ministère de la Justice. Le pilotage de la politique nationale se fait à plusieurs niveaux :

- Un comité de pilotage ;
- Un comité technique de suivi et évaluation (CSE) ;
- Des comités locaux de suivi et d'action éducative.

4.7.1.1. Le comité de pilotage :

Le comité de pilotage est chargé de la supervision et de la coordination générale de la mise en œuvre de la stratégie de la politique et de son suivi-évaluation. Il est présidé par le ministre ou son représentant. Il est ouvert aux structures rattachées, aux autres départements et institutions partenaires, ainsi qu'aux organisations de la société civile.

Le Comité de pilotage a pour mission de superviser la mise en œuvre de la politique nationale de réinsertion sociale des détenus. A ce titre, il est chargé notamment de :

- donner les orientations nécessaires pour la mise en œuvre des actions ;
- valider les stratégies, plans, indicateurs et cibles proposées dans le cadre de la dynamisation de la politique et leur actualisation périodique ;
- approuver les différents projets et programmes annuels de mise en œuvre de la réinsertion sociale et les budgets y afférents ;
- promouvoir et suivre la mobilisation des ressources nécessaires à l'exécution des projets et programmes annuels de politique de réinsertion sociale des détenus ;
- assurer le suivi externe de l'exécution des projets et programmes sur la base des rapports techniques et financiers ;
- Veiller au respect des chronogrammes d'exécution des actions programmées ;
- analyser leur niveau d'exécution et proposer des solutions aux éventuelles difficultés rencontrées ;
- Approuver les rapports des évaluations réalisées de la mise en œuvre des projets et programmes ;
- formuler des recommandations et toutes mesures correctives idoines pour la bonne mise en œuvre de la politique de réinsertion sociale des détenus.

Le Comité de pilotage peut tenir, au besoin, des sessions extraordinaires. Toutes autres personnes ou structures jugées utiles par le Comité de pilotage peuvent participer à ses travaux en tant que personnes ressources invitées.

Le Comité de pilotage est présidé par le Secrétaire General du ministère de la justice. Il se réunit deux (2) fois par an. Ce comité a pour but, entre autres, de garantir la conformité des activités du projet aux orientations stratégiques du Ministère de la justice.

Le Comité de pilotage procède à la validation du plan de travail annuel et du rapport de sa mise en œuvre (i) apprécie les résultats réalisés ; (ii) adresse des recommandations pour améliorer l'exécution du projet ; (iii) œuvre à la capitalisation et à la diffusion des outils/approches du projet ; (iv) et sa pérennisation.

4.7.1.2. Un comité technique de suivi et évaluation (CSE) :

Le comité technique de suivi et évaluation suit l'exécution directe des actions, en coordination avec les diverses structures de mise en œuvre des activités. Il apprécie la maturation des actions à mettre en œuvre, fait des propositions de réajustement. Il rend compte au comité de pilotage de l'état de la mise en œuvre de la politique, fait des propositions d'actualisation et du plan d'actions. Il prépare les réunions du comité de pilotage. A ce titre, il élabore et diffuse les outils de suivi et collecte les rapports de suivi des actions.

Le comité technique de suivi et évaluation est présidé par le Secrétaire général du ministère, et comprend un vice-président (le DNAPES) et les membres représentant chaque direction et service. Il se réunit au moins une fois par trimestre et élabore des rapports techniques à l'attention du comité de pilotage.

4.7.1.3. Des comités locaux de suivi et d'action éducative de la réinsertion sociale des détenus :

Des comités locaux de suivi et d'action éducative de la réinsertion sociale des détenus sont institués auprès de chaque établissement pénitentiaire chargé de favoriser la rééducation et la réinsertion sociale des détenus. Le comité peut également concourir au bon fonctionnement de l'établissement.

La composition, l'organisation et le fonctionnement des différents comités sont définis par voie réglementaire.

4.7.1.4. Le dispositif de suivi évaluation :

Au niveau technique, le suivi de la Politique est confié à la DNAPES. Pour exercer cette mission de manière collaborative, la DNAPES met en place un « Comité directeur opérationnel » composé des directeurs des services techniques responsables de la mise en œuvre des réformes au titre du Plan d'action 2022-2024. Le Comité a pour mandat général de veiller à l'opérationnalisation de la Politique Nationale de Réinsertion Sociale.

Afin d'appuyer la coordination et le suivi opérationnel des activités de la Politique, le poste de Coordonnateur de la Politique Nationale de Réinsertion Sociale est créé au sein de la DNAPES.

Les ministères sectoriels qui ne sont pas directement nommés au Plan d'action ont tout de même un rôle important à jouer dans la mise en œuvre des activités.

Le processus de définition et de mise à jour des indicateurs de suivi est poursuivi dans le cadre de l'élaboration d'un plan d'actions opérationnel. Un dispositif humain (points focaux) et technique (logiciel de suivi évaluation) est mis en place pour renseigner et traiter les indicateurs et les données relatives à la mise en œuvre de la politique.

Le secrétariat du comité de pilotage de la politique est assuré par la DNAPES et la CPS. Pour l'accompagner dans son action, des moyens conséquents lui sont accordés. Après cinq (05) années de mise en œuvre, la Politique est révisée afin de prendre en compte les mutations et les évolutions sociales, juridiques, politiques et économiques.

4.8. Risques à considérer et mesures d'atténuation

La mise en œuvre de la politique nationale de réinsertion peut être confrontée à un certain nombre de risques qu'il importe d'appréhender dès maintenant, afin de pouvoir les minimiser, maîtriser ou neutraliser. Les principaux risques ont trait à la volonté politique, à l'implication des parties prenantes, à la mobilisation efficace des ressources financières, à la gestion transparente des ressources, aux crises sanitaires, à la stabilité sociale, sécuritaire économique et politique, à la problématique du genre, le non-respect de l'éthique et de la déontologie par les acteurs.

4.8.1. Risque lié à la volonté politique

La mise en œuvre de la politique implique que des décisions de haut niveau soient prises pour que les changements à implanter puissent se faire. Cela pose le défi pour les décideurs de traduire la volonté politique manifestement exprimée en matière de réinsertion sociale des détenus par des engagements concrets et soutenus par des moyens conséquents.

La démonstration de la pertinence et des bénéfices économiques et sociaux qui seront générés par la politique sont des atouts à faire valoir pour obtenir le plein soutien des autorités.

4.8.2. Risque lié à la mobilisation efficace des ressources

L'exécution d'une politique sectorielle présente un coût financier sans lequel celle-ci ne serait qu'une simple spéculation. Pour minimiser ce risque, le responsable du programme « *Administration pénitentiaire* » veillera à un accroissement conséquent de la part du budget alloué à la réinsertion sociale des personnes détenues. Le ministère en charge de la justice travaillera à mobiliser les partenaires techniques et financiers autour des activités de ladite politique.

4.8.3. Risque lié à l'implication des parties prenantes

La réussite de la mise en œuvre de la politique nécessite l'implication effective et l'engagement total des différents acteurs. Pour neutraliser ce risque, le ministère de la justice devra travailler à impliquer tous les acteurs du département, des ministères et institutions partenaires, les PTF, les organisations de la société civile dans l'appropriation, l'exécution et le suivi de la politique.

4.8.4. Risque lié à la stabilité sociale, sécuritaire, économique et politique

La réussite de la politique nécessite un minimum de stabilité sociale, sécuritaire, économique et politique tant au plan national qu'international. Aussi, une conjoncture internationale défavorable pourrait avoir des répercussions directes ou indirectes sur la mise en œuvre de la politique.

4.8.5. Risque lié à la problématique du genre

S'agissant du genre, le risque est que les caractéristiques spécifiques des mineurs(es), des femmes et d'autres couches vulnérables ne soient pas suffisamment prises en considération dans les différentes activités de réinsertion sociale en milieu carcéral. Pour minimiser ce risque, la DNAPES veillera à l'exécution de programmes adaptés dans l'optique de prioriser les couches vulnérables en étroite collaboration avec les acteurs compétents et les organisations de la société civile indiqués.

4.8.6. Le non-respect de l'éthique et de la déontologie par les acteurs

Le non-respect de la déontologie et des règles d'éthique par les acteurs ne permet pas de légitimer leur autorité et ne favorise pas la confiance des personnes détenues.

Afin de minimiser ce risque, des mécanismes de veille et de contrôle seront mis en place au niveau central et déconcentré pour veiller au respect des codes de déontologie et d'éthique des différents corps de profession impliqués dans la mise en œuvre des activités de la réinsertion sociale des personnes détenues.

CONCLUSION

Le but premier de l'emprisonnement a été toujours de punir les citoyens qui ont enfreint aux codes de bonne conduite qui régissent la vie dans la communauté. Mais de plus en plus, ce but est aussi de sécuriser la communauté.

Dans l'optique d'atteindre cet objectif ultime, les autorités en charge de l'Administration Pénitentiaire, doivent mettre en place des politiques nationales dans le cadre de la réinsertion sociale des personnes détenues.

A travers des programmes appropriés, les Administrations des prisons doivent être dotées de ressources matérielles, financières et humaines nécessaires pour jouer sur les attitudes des pensionnaires, renforcer leurs compétences en vue de réussir leur réintégration future dans la communauté.

L'élaboration, l'adoption du présent document de Politique Nationale de Réinsertion Sociale des Détenus s'inscrit dans cette logique. Elle s'est appuyée sur les faiblesses, les défis relevés au niveau du diagnostic. Ce document qui donne la vision, l'orientation et les stratégies à développer, vient combler un vide juridique dans le domaine de la réinsertion sociale des détenus.

La mise en œuvre de cette politique qui s'inscrit sur une période de dix(10) ans va permettre à terme de réduire de façon significative le taux de récidive des détenus, de consolider la sécurité, de renforcer l'état de droit, gage de stabilité et de paix sociale. Elle nécessite d'une part une mobilisation conséquente des ressources de l'Etat, et d'autre part l'accompagnement constant des Partenaires Techniques et Financiers et d'autres intervenants.

Ce document de Politique Nationale de Réinsertion Sociale et son plan d'action servent de référentiel pour toute initiative ou intervention en matière de réinsertion sociale des détenus au Mali.



ANNEXES

ANNEXE 1 : STRUCTURE DES AXES STRATÉGIQUES DE LA POLITIQUE

ANNEXE 2 : CADRE LOGIQUE DE LA POLITIQUE

ANNEXE 3 : CADRE DE MESURE DES PERFORMANCES

Objectif spécifique	Indicateurs d'effet	Source de l'information	Méthode de collecte	Méthode d'analyse	Type d'activité	Fréquence	Utilisation possible	Utilisateurs de l'information	Responsable de l'indicateur	Responsable de la transmission des données
OS1 : Renforcer l'arsenal juridique et institutionnel relatif à la réinsertion sociale des détenus au Mali	Proportion des textes élaborés, adoptés et disponibles dans le cadre de la réinsertion sociale	Textes de création, d'application, d'organisation et de fonctionnement	recherche documentaire consultation	statistiques	Suivi	Annuelle	Exercer les tâches/activités/activités de réinsertion dans un cadre légal	MJ, DNAPES, DRAPES, CPS, DNAJS, OSC, ONG, Chercheurs, PTF	DNAPES	DNAPES
	Pourcentage du personnel pénitentiaire formé	Rapports de formation Rapports d'enquêtes	Consultation d'ocumentaire, enquêtes	Statistiques	Suivi	Annuelle	Améliorer la qualité du service	MJ, DNAPES, DRAPES, CPS, DNAJS, OSC, ONG, Chercheurs, PTF	DNAPES	DNAPES
OS2 : Améliorer les conditions de détention des détenus	Niveau de satisfaction des détenus par rapport aux conditions de détention	Registres, Rapports d'activités, rapports d'enquêtes	Consultation d'ocumentaire, enquêtes	Statistiques et description	Suivi	Semestrielle	S'assurer de l'amélioration des conditions de vie et de détention des détenus	MJ, DNAPES, DRAPES, EPES, CPS, PTFs, OSC	DNAPES	Chefs d'établissement



Empowered lives.
Resilient nations.

Objectif spécifique	Indicateurs d'effet	Source de l'information	Méthode de collecte	Méthode d'analyse	Type d'activité	Fréquence	Utilisation possible	Utilisateurs de l'information	Responsable de l'indicateur	Responsable de la transmission des données
	Niveau de satisfaction du personnel de leurs conditions de travail	Rapports d'enquêtes	Enquêtes/observations	Statistiques	Suivi	Annuelle	S'assurer de l'amélioration des conditions de travail du personnel	MJ, DNAPES, DRAPES, EPES, CPS, PTFs, OSC	DNAPES	DNAPES
	Le taux d'évasion des détenus sous surveillance	Rapports d'activités	Consultation documentaire	Statistiques	Suivi	Annuelle	S'assurer du niveau de sûreté et de sécurité	MJ, DNAPES, DRAPES, EPES, CPS, PTFs, OSC	DNAPES	DNAPES



*Empowered lives.
Resilient nations.*

• ANNEXE 3 : CADRE DE MESURE DES PERFORMANCES
ANNEXE 2