

PUBLIC MANAGEMENT PROGRAMME

RAPPORT DE STAGE

« Scottish Prison Service »

« Management Pénitentiaire : le modèle écossais »

Olivier Lauwers

Service Public Fédéral Justice

Exécution des Peines et Mesures

Consultation publique autorisée

AVRIL / MAI 2004

DONNEES GENERALES

Nom : Olivier Lauwers

Fonction : Directeur de Prison à Forest , SPF Justice Exécution des Peines et Mesures.

Organisation et lieu du stage :

Scottish Prison Service (SPS), Calton House 55-58, Redheughs Riggs, Edinburgh

Personnes de contact:

Ed Wozniak, Head of Business & Analytical Services

John Lister, Business & Analytical Services

REMERCIEMENTS :

Je tiens particulièrement à remercier l'ensemble du Personnel du Service Pénitentiaire Ecossais pour son chaleureux accueil durant mon stage et particulièrement Ed Wozniak et John Lister.

J'exprime aussi mes remerciements à John Vanacker, Directeur Général Exécution Peines et Mesures pour son soutien dans l'organisation de ce stage.

Ma gratitude va également à Audrey Park, Chef d'établissement de la prison de Shotts où j'ai passé une semaine exceptionnelle.

INTRODUCTION : OBJECTIFS DU STAGE

Depuis sept ans, nous nous sommes passionnés pour un métier et un univers souvent mal connu et mal compris du grand public ; alors même que c'est l'intérêt de ce public qui doit être au centre de nos préoccupations.

La réalité pénitentiaire apparaît souvent tronquée et nous, acteurs du terrain, sommes certainement responsables de cette vision floue de notre cadre de travail.

L'opinion publique n'a de la prison qu'une image déformée par le prisme des médias ou de stéréotypes archaïques.

La prison fait-elle encore peur ? Qui doit-on mettre en prison ? Ne relâche-t-on pas trop vite certains détenus ? Les questions sont nombreuses et les réponses très lacunaires. C'est dire si pour tout un chacun le rôle et les objectifs d'un établissement pénitentiaire sont loin d'être des évidences.

A l'aube de profondes modifications – en terme de management - de notre service Exécution des Peines et Mesures, il nous semblait judicieux de comprendre et d'analyser un service pénitentiaire européen et voisin déjà « rompu » aux enjeux du management.

L'exemple écossais s'est donc naturellement imposé. Entièrement séparé de son grand frère anglais, le Scottish Prison Service (SPS) a opéré depuis onze ans de profondes modifications internes. Depuis 1993, le SPS fonctionne comme agence au sein du département de la Justice en Ecosse. Ce rapport de stage consacrera dans un premier temps une large partie à l'analyse organisationnelle d'un service pénitentiaire européen sous forme d'agence. Nous évoquerons la structure d'ensemble de cet édifice pénitentiaire, nous reviendrons également sur la première décennie d'existence du SPS en tant qu'agence à travers certains éléments clefs de cette période.

Il nous a semblé justifié ensuite et toujours dans cette première partie de donner au lecteur une approche précise des perspectives actuelles et futures de cette agence. Autour d'une notion centrale, « Correctionnal Excellence » nous reviendrons sur la vision, les missions et les objectifs stratégiques fixés pour le Scottish Prison Service.

La deuxième partie de notre rapport (et qui constitue d'ailleurs l'essentiel du stage effectué dans les prisons écossaises) se focalisera sur l'évaluation et/ou la possibilité d'évaluer la réalisation de cette « Correctionnal Excellence » en pratique. Protéger les intérêts du public, réduire la récidive sont des axes centraux de l'agenda du SPS... les prisons doivent donc concentrer leurs actions vers des interventions judicieuses et positives à l'encontre des détenus pour réussir l'objectif de réinsertion. Le SPS s'est donc doté d'un large appareil de mesures et programmes pour atteindre cet objectif.

Or la réalité démontre que les taux de récidive demeurent élevés en Ecosse ce qui semble justifié dès lors de s'assurer que les programmes disponibles pour les détenus sont efficaces et adaptés à la réalité carcérale.

C'est toute la question de l'évaluation qui est donc ici en jeu. Le SPS s'est doté d'un service interne chargé d'opérer un monitoring et une évaluation régulière des « interventions » du pénitentiaire à l'encontre des détenus. On parlera ici d'analyse de la performance. On le verra dans la seconde partie de ce rapport, la mesure de la performance est loin d'être une évidence. 2004 est aussi une année clef en la matière avec l'introduction des contrats de performance pour chaque prison. Nous consacrerons un large chapitre à l'analyse de ce contrat de performance tout en soulevant des questions pertinentes face à cet objectif.

Le troisième axe d'analyse du stage porte sur les enjeux futurs, à brève et longue échéance, pour le service pénitentiaire écossais. Un sujet vaste que nous limiterons cependant à la question de la « privatisation » du secteur pénitentiaire. A l'heure actuelle, un des seize établissements pénitentiaires écossais est complètement géré par le secteur privé mais ce n'est qu'un début. S'agit-il déjà d'un signe annonciateur de la fin proche des prisons publiques ? Réduction des coûts, profits sont-ils devenus plus importants que la mission première de la prison ? Existe-il des solutions alternatives à cette privatisation du secteur public ? Le débat est engagé et nous inviterons le lecteur à prendre part à celui-ci en fin de rapport.

Fonctionnement comme agence, mesure de la performance dans le cadre pénitentiaire et analyse des enjeux futurs, voilà donc regroupés les trois thèmes principaux du stage et du rapport qui suit.

Nous n'ignorons pas qu'à l'issue de la lecture de ce rapport, le lecteur puisse ressentir une certaine frustration face au peu d'analyse consacrée spécifiquement au système carcéral écossais (droit des détenus, vie quotidienne, catégories des détenus présents...) . Il s'agit d'une démarche volontaire. L'objectif n'était pas d'opérer une analyse critique ciblée sur les tenants et aboutissants de la Justice Criminelle en Ecosse ni sur le fonctionnement au quotidien de la détention des personnes incarcérées. Nous n'avons donc retenu ici que quelques notions centrales nécessaires pour la compréhension du sujet.

PLANNING DU STAGE

Semaine 1 : - découverte du Scottish Prison Service

- fonctionnement en agence
- familiarisation avec la mesure de la performance, introduction aux contrats de performance

Semaine 2 : - immersion pratique à la prison de Shotts (prison pour condamnés à de lourdes peines).

- rencontre avec le Senior Management Team
- organisation du « sentence management »
- gestion du travail des détenus
- participation à des ateliers éducatifs (drogue, information,...)
- mesures de performance
- participation à l'évaluation mensuelle du contrat de performance
- rencontre avec le service pénitentiaire suédois

Semaine 3 : - immersion pratique à la prison privée de Kilmarnock

- rencontre avec le service ressources humaines (recrutement du personnel)
- rencontre et débat autour de la formation du personnel à la prison/école de Polmont
- participation à la GIC Meeting (Governors in Charge, réunion mensuelle des Directeurs de prison)
- rencontre avec l'équipe « bridging the gap »

Semaine 4 : - benchmarking européen

- analyse du système criminel écossais
- poursuite de l'analyse des contrats de performance
- immersion pratique à la prison de Peterhead autour des programmes spécifiques aux délinquants sexuels

CHAPITRE I : PRESENTATION DU SERVICE

En Ecosse, le département de la Justice est notamment chargé de gérer la politique en matière de Justice Criminelle ce qui inclut le secteur pénitentiaire. Le département est lui-même subdivisé en cinq agences séparées dont le SPS, Scottish Prison Service.

Le SPS a été institué sous forme d'agence, forme d'organisation semi-autonome au sein du secteur public, en 1993. Nous nous intéresserons à la forme managériale du SPS en tant qu'agence délaissant volontairement son statut juridique.

Le SPS se compose du quartier général (basé à Edimbourg) et de seize établissements pénitentiaires répartis sur le territoire écossais. Particularité : la prison de Kilmarnock est entièrement gérée par le secteur privé (on peut d'ailleurs consulter le contrat de gestion de cette prison via le site web officiel du SPS www.sps.gov.uk). Le SPS gère actuellement près de 7000 détenus. Les prisons (souvent surpeuplées) ont des capacités d'accueil allant de 100 à 1300 places.

A la tête du SPS, on retrouve le Chief Executive qui est directement responsable des opérations et stratégies du service devant les Ministres Ecossais. Il est entouré par le Prisons Board ou comité de gestion composé essentiellement des responsables de chaque département du SPS. Ces départements sont : Service financier, service des ressources humaines, service soins de santé, service gestion des prisons et le service Business & Stratégie.

Le service Business & Stratégie est directement chargé de traduire dans la réalité la politique du gouvernement écossais en matière pénale. Ce service s'occupe notamment de tous les aspects stratégiques, légaux et communicationnels de la politique criminelle menée. Depuis 2002 et pour répondre à la nouvelle vision du SPS, la « Correctionnal Excellence » (voir plus loin), on a créé au sein même de ce service une nouvelle équipe regroupée sous la dénomination « Business & Analytical Service » plus spécifiquement chargée des contrats de performance des prisons et de l'évaluation de cette performance. Ce service est dirigé par Ed Wozniak. C'est dans et à travers ce service que nous avons approché le travail pénitentiaire en Ecosse.

On notera que le SPS en tant qu'agence semi-autonome draine un budget évalué pour la période 2003-2004 à 288 millions de livres. Le coût moyen annuel par prisonnier est de l'ordre de 33800 livres.

Chaque établissement pénitentiaire dispose d'un budget propre. A l'instar du modèle hollandais, le Gouverneur (dénomination du Directeur de prison en Ecosse) gère en « bon père de famille » ce budget qu'il doit respecter. Dans ce budget est inclus le salaire des agents pénitentiaires. Le Gouverneur est généralement secondé par un Directeur adjoint (Deputy Governor) et par le Senior Management Team, groupe de personnes gérant les divers services de la prison (sécurité, éducation, soins de santé, finances ...).

La hiérarchie des agents pénitentiaires en Ecosse diffère donc totalement de la nôtre. Avant 1993, l'Ecosse connaissait cependant un système hiérarchique plus complexe avec dix niveaux différents (de l'agent de section au Directeur Principal). Le management et le changement de statut du SPS en agence en 1993 ont donc influencé cette structure

hiérarchique lourde et jugée inefficace. L'objectif était de permettre plus de souplesse au système pour garantir la réussite d'implémentation du nouveau modèle de management.

Le nombre de niveaux de hiérarchie a donc été considérablement réduit. En parallèle le SPS a développé un nouveau système d'évaluation des agents, le Personal Performance Management System (PPMS).

Hormis les postes dits de «manager» (Direction et Senior Management Team), les agents pénitentiaires sont désormais regroupés en deux catégories :

- Operation officers : chargés des mouvements des détenus au sein de la prison, escorte vers hôpitaux, contrôle des caméras, sécurité, gestion des visites des détenus, fouilles.
- Residential officers : chargés des contacts avec les prisonniers, responsables de programmes éducatifs pour les détenus, membres actifs du plan de management des détenus (participation directe dans la gestion quotidienne des détenus).

Cette nouvelle redistribution des rôles dévolus aux agents pénitentiaires en Ecosse mérite réflexion. Plutôt que de multiplier l'engagement ou l'intervention de services extérieurs à la prison, le SPS a choisi de former une large partie de son personnel pour délivrer directement des programmes d'éducation ou de traitement aux détenus. Ainsi nous avons participé à divers ateliers (gestion de la drogue, connaissance des risques liés au Sida, atelier d'information, gestion du suicide,...) où des agents pénitentiaires menaient le débat. Fait intéressant, tous reconnaissent l'impact très positif de ce choix stratégique quant à la relation agents/détenus. En faisant de l'agent pénitentiaire un élément-clé du programme de réinsertion du détenu, le SPS a favorisé la qualité de cette relation. L'image stéréotypée de l'agent «porte-clé» est nettement moins présente que chez nous. En Ecosse l'agent pénitentiaire est reconnu par l'autorité (mais aussi par lui-même) comme la première figure pouvant renvoyer une image positive aux détenus. Un agent bien formé est évidemment plus apte à gérer les risques liés au milieu carcéral et à éviter l'escalade de situations violentes. Des entretiens avec les différents agents rencontrés au cours du mois de stage, nous retiendront un discours généralement clair par rapport à leurs missions et une réelle motivation pour leur travail.

On a beaucoup écrit et dit sur la nécessité d'une formation continue et adaptée pour les agents pénitentiaires. Le modèle belge laisse encore trop peu de place à cet aspect essentiel en comparaison avec d'autres pays. L'Ecosse mais aussi la France ont investi temps et argent pour garantir au personnel un encadrement formatif conséquent et sur la durée. L'aspect qualitatif, fort peu répandu sous nos latitudes, est en Ecosse au moins aussi important que le nombre d'agents en service. La Belgique ne pourra – à brève échéance – faire l'économie du débat sur la formation continue du personnel tant elle deviendra un des éléments fondamentaux du processus de gestion des détenus au cours de leur «séjour carcéral».

SECTION 1 : HISTORIQUE DU SPS EN TANT QU'AGENCE

Fort d'une expérience d'une décennie en tant qu'agence, le Scottish Prison Service a procédé à un remaniement managérial complet de son organisation dans une période difficile. De quelques 5395 détenus en 1993, le SPS est confronté aujourd'hui à une population de près de 7000 personnes et connaîtra au cours des prochaines années (selon les prévisions) une tendance à la hausse de l'incarcération. C'est dire si les défis futurs sont importants.

De l'aveu même de son Chief Executive, Tony Cameron, en onze ans d'existence, l'agence est passée de prisons où régnaient violences, émeutes et problèmes sérieux au quotidien vers une situation mieux contrôlée où les graves problèmes de détention sont plutôt rares. Comment expliquer cette évolution? la modernisation d'un secteur public tel le secteur pénitentiaire en Ecosse est avant tout une œuvre collective et progressive dont nous retracerons les grandes lignes directrices.

1992-1993 : - en février 1992 le secrétaire d'Etat pour l'Ecosse annonce le changement de statut du Scottish Prison Service désormais en structure semi-autonome.

- Le SPS devient effectivement une agence en avril 1993.
- les notions de mesure de la performance sont mises en route

1993-1994 : - augmentation du nombre de détenus

- deux incidents majeurs dans les prisons et plusieurs évasions spectaculaires.
- introduction de programmes de gestion de la drogue pour les détenus
- création d'un organe indépendant de surveillance des prisons (gestion des plaintes de détenus)
- réorganisation majeure structurelle avec introduction d'un nouveau système hiérarchique pour les agents et révision des barèmes du personnel.

1994-1995 : - stabilisation du nombre de détenus

- travail en profondeur pour augmenter la performance en matière de sécurité (résultats : nombre d'évasions en baisse, réduction des émeutes)
- nouvelle loi pénitentiaire (Prisons Scotland Rules Act) introduite. La précédente datait du milieu des années 50.
- création du National Induction Centre (NIC) à la prison de Shotts (désormais tout condamné à une peine de plus de 8 ans passera les 9 à 12 premiers mois de sa peine dans cette section spéciale où le personnel favorisera l'éducation, le travail ...on préparer ainsi le détenu à gérer sa peine et à organiser son temps en détention)
- poursuite de la restructuration du personnel
- introduction du « performance pay » (bonus au salaire pour les agents particulièrement performants)
- mise en route d'un système de gestion informatique des détenus

1995-1996 : - stabilisation du nombre de détenus

- résultats positifs en matière de réduction des risques liés à la sécurité (aucun incident majeur)
- introduction du Random Mandatory Drug Testing, dépistage de la drogue.
- ouverture de nouvelles places pour des détenus
- ouverture de l'unité spécialisée dans le traitement des délinquants sexuels à la prison de Peterhead

1996-1997 : - augmentation importante du nombre de détenus
- violence carcérale en hausse
- introduction d'un programme stratégique de prévention du suicide vu l'augmentation des suicides
- création d'une unité chargée de réaliser des audits internes

1997-1998 : - stabilisation de la population carcérale
- réduction drastique de la violence carcérale
- taux de suicide en diminution
- accord pour construction de la prison de Kilmarnock (secteur privé)
- travaux 'aménagement de nouvelles sections dans plusieurs prisons

1998-1999 : - stabilisation de la population carcérale
- violence carcérale à nouveau à la hausse
- ouverture en 1999 de la prison privée de Kilmarnock
- introduction des standards en matière de soins de santé (critères qui feront l'objet d'une mesure de performance pour vérifier leur réalisation)

1999-2000 : - stabilisation de la population carcérale
- performance accrue en matière de sécurité
- fermeture de trois prisons car ne satisfont plus aux nécessités modernes (choix préféré à celui de les moderniser ce qui implique une analyse des coûts)
- amélioration des programmes anti-drogues en détention
- augmentation des programmes éducatifs mis à disposition des détenus

2000-2001 : - baisse légère de la population carcérale
- performance accrue en matière de sécurité
- réduction des taux de suicide
- changement dans la vision du SPS et notamment dans la nécessité d'avoir un secteur public compétitif notamment en termes de coûts financiers.

2001-2002 : - augmentation significative du nombre de détenus
- réduction des taux de suicide
- débat sur la nécessité de créer des partenariats entre les diverses agences de la Justice pour améliorer l'encadrement des détenus

2002-2003 : - augmentation significative du nombre de détenus
- augmentation des faits d'agression sur le personnel
- décision politique majeure : construction de deux nouvelles prisons, la première sera confiée au secteur public. La deuxième fera l'objet d'une compétition entre secteur public et secteur privé.
- introduction de la nouvelle vision pour le SPS , la «Correctionnal Excellence ».

Dix ans après ses débuts sous statut d'agence, le SPS dresse un bilan positif de son intervention visant à moderniser le secteur pénitentiaire écossais sur une voie plus managériale. Les challenges restent cependant nombreux. Dans ce contexte la vision du service, cette excellence correctionnelle, occupe manifestement une place centrale. Elle implique notamment la capacité à garantir aux détenus des interventions appropriées (programmes éducatifs, ...) et les besoins prioritaires de ceux-ci pour réduire le risque majeur de récidive. Nous allons nous pencher dans la seconde section sur les objectifs stratégiques qui sous-tendent cette vision du Scottish Prison Service.

SECTION 2 : VISION ET OBJECTIFS STRATEGIQUES

Par « correctional excellence », le SPS entend être reconnu comme le leader du travail correctionnel au sein des prisons aux fins de réduire la récidive et offrir ainsi au citoyen une rétribution positive (sécurité) à son investissement financier (impôts), c'est le « value for money ». Telle est la vision du Scottish Prison Service.

L'excellence correctionnelle est sous-tendue par cinq objectifs stratégiques :

1. faire de l'Ecosse le leader en matière de services pénitentiaires pour réduire la récidive
2. moderniser les prisons pour rencontrer les défis du 21^{ème} siècle
3. offrir aux détenus un régime humain et adapté incluant nombre d'activités pour organiser la période d'incarcération
4. favoriser le professionnalisme du personnel pénitentiaire et en augmenter les compétences
5. rendre le secteur public (pénitentiaire) compétitif, le « value for money ».

La mission du service est définie comme la garantie de maintenir en détention les personnes sanctionnées par la loi et de maintenir l'ordre public tout en assurant les soins aux détenus et en leur proposant des opportunités appropriées pour assurer leur réinsertion.

En parallèle à sa vision et sa mission, le Scottish Prison Service attache beaucoup d'importance à un certain nombre de valeurs qui sous-tendent un travail compétitif et de qualité dans le secteur public :

- intégrité, honnêteté
- respect des besoins et droits des personnes incarcérées
- soutien au personnel, garantie de l'esprit d'équipe
- priorité pour la sécurité et bien-être des détenus
- visibilité envers le public quant au fonctionnement interne du service.

Au-delà de cette présentation théorique du plan de management, il nous a semblé utile de décrire la traduction de ces objectifs stratégiques et de cette vision dans la réalité quotidienne des prisons écossaises. Nous prendrons en compte ci-dessous l'essentiel des objectifs à réaliser (ou déjà réalisés) pour la période 2003-2004.

Objectif Stratégique 1 : faire de l'Ecosse le leader en matière de services pénitentiaires pour réduire la récidive

Cibles à atteindre :

- implémentation du système de comparution en justice via un canal vidéo installé dans la prison de Barlinnie (Glasgow). Il s'agit d'un projet pilote.
- Revoir la formation du personnel pour la capacité à réagir face à des incidents survenus en détention (émeutes, prise d'otages,...)
- Améliorer l'analyse de ces incidents et obtenir des données chiffrées (statistiques) permettant de mettre en évidence des tendances
- Améliorer l'accueil des détenus dans les prisons surpeuplées
- Implémenter des équipes de gestion des problèmes psychiatriques multidisciplinaires (projet pilote réalisé dans 4 prisons)
- Redynamiser la procédure de plainte des détenus
- Mise en place du programme d'égalité des minorités ethniques au sein des établissements.
- Implémentation de nouveaux programmes relatif aux délinquants sexuels et à la prévention de la violence
- Développer une nouvelle procédure pour l'accueil des familles lors des visites
- Cibler – à travers les programmes d'éducation – la lutte contre l'analphabétisme
- Revoir la procédure de préparation à la libération conditionnelle

Objectif stratégique 2 : moderniser les prisons pour rencontrer les défis du 21^{ème} siècle

Cibles à atteindre :

- mise en route du plan de modernisation de certaines prisons (Edimbourg, Glenochill, Perth et Polmont)
- augmenter le nombre de cellules équipées de sanitaires (passer de 70 à 82% par rapport à la capacité nationale)
- identifier deux nouveaux sites pour la construction de nouvelles prisons et obtention du permis de bâtir

Objectif stratégique 3 : offrir aux détenus un régime humain et adapté (standards)

Cibles à atteindre :

- introduction des contrats de performance pour chaque prison (voir à ce sujet le chapitre II)
- développer les mesures de performance
- revoir les standards en matière de soins de santé
- implémenter le programme de « risk management »
- revoir le fonctionnement des services psychosociaux

Objectif stratégique 4: favoriser le professionnalisme du personnel pénitentiaire et augmenter ses compétences

Cibles à atteindre :

- revoir la formation des infirmières en milieu pénitentiaire
- améliorer le processus de recrutement et de promotion du personnel
- améliorer le service ressources humaines
- revoir la stratégie de communication avec les médias

Objectif stratégique 5: rendre le secteur public (pénitentiaire) compétitif, « Value for money ».

Cibles à atteindre :

- développer le projet « Bridging the Gap » (voir chapitre III) pour proposer un plan de gestion d'une future prison compétitif par rapport au secteur privé
- favoriser les partenariats avec le secteur privé (privatisation du transfert des détenus vers les tribunaux)
- mise en place d'un nouveau programme informatique de gestion financière
- mise en route des contrats de performance
- collaborer avec les syndicats pour garantir des politiques et initiatives collectives pour rendre le SPS plus compétitif.

SECTION 3 : REFLEXIONS

La relative autonomie acquise par le Scottish Prison Service en devenant une agence en 1993 lui a sans doute permis de redynamiser un secteur public spécifique longtemps considéré comme immuable et résistant aux changements.

Dans ce chapitre, nous avons tenté de montrer que la démarche n'avait rien de révolutionnaire mais qu'elle s'appuyait au contraire sur les structures existantes tout en cherchant à implémenter la notion de performance dans cette structure pour réaliser les objectifs fixés.

Les leçons que l'on peut retirer de cette réorganisation écossaise sous forme d'agence tiennent à cette première notion d'autonomie du service par rapport au pouvoir politique. Même réduite et/ou contrôlée, il existe une certaine marge de manœuvre pour le SPS face aux impératifs politiques. Il est tout aussi évident que cette marge de manœuvre est favorisée par une structuration différente du rapport entre syndicats et service pénitentiaire. La négociation se fait entre les deux partenaires sans recourir à la « médiation » directe de la Ministre de la Justice.

Plus insidieusement cette « distance » entre politique et administration publique sert, selon nombre d'observateurs de terrain en Ecosse, aussi l'intérêt du politique. Elle lui garantit une certaine marge par rapport aux responsabilités engagées par l'agence placée sous son contrôle. En cas d'incidents majeurs, la focalisation sera axée principalement sur la faute/l'échec du service et pas prioritairement sur la responsabilité du Ministre.

Quels sont les autres bénéfices du statut d'agence du SPS ?

- vision, mission et objectifs stratégiques ont été recentrés autour de prestations de services à garantir au citoyen
- les objectifs sont reclarifiés pour chaque agent du service et donnent une vision d'ensemble plus homogène (on sent bien sur le terrain que les missions dévolues ont été correctement comprises)
- la priorité est la capacité de répondre de manière plus rapide aux besoins des usagers (détenus et/ou public en général)
- les techniques du secteur privé ont été digérées et réadaptées au secteur public (ici pénitentiaire) pour favoriser la performance et la compétitivité de ce secteur
- le statut d'agence a mis en évidence au sein du SPS la nécessité d'une délégation des pouvoirs et d'une responsabilisation des agents à chaque niveau hiérarchique. Ces mêmes niveaux hiérarchiques ont été simplifiés et un nouveau système d'évaluation individuelle a pu être implémenté.

A contrario nombre de questions subsistent, nombre d'interrogations n'ont pu trouver réponse à travers ce nouveau statut. Avec la modernisation du service et cette exigence à rencontrer un cadre structurel compétitif, on en vient au sein d'un secteur chargé de la responsabilité de 7000 détenus à privilégier l'analyse de la performance et de la réduction des coûts. Certes deux domaines prépondérants qui peuvent aisément être adjoints aux missions de service public mais qui ne peuvent « diriger seuls » toute la philosophie du secteur pénitentiaire.

Par ailleurs l'agence en fonctionnement quasi-autonome peut laisser transparaître des faiblesses par rapport à une administration plus centralisée. Pour cette dernière on peut supposer une collaboration plus marquée entre divers services. C'est le cas en Belgique au sein du secteur pénitentiaire où les prisons entretiennent des relations étroites avec les maisons de Justice chargées notamment du suivi des détenus après leur libération.

De l'aveu même de plusieurs responsables au sein du SPS, cette collaboration fait défaut avec les diverses agences du département de la Justice écossais. Un projet de regroupement des agences est toutefois en cours...

Et le service Exécution des Peines et Mesures en Belgique ? Nous croyons positivement qu'une structuration en agence serait un bénéfice considérable pour le secteur pénitentiaire belge. Les avantages écossais (clarté des missions, visibilité du système, autonomie par rapport au politique, marge de manœuvre financière et organisationnelle, meilleur rapport au citoyen...) seraient certainement transposables dans notre modèle belge. Cependant implémenter des services sous forme d'agences nécessite aussi une certaine culture dans le secteur public. Les pays anglo-saxons semblent avoir une culture « publique » plus ouverte à ce type d'appareil organisationnel que ne l'est la Belgique. Aussi parler et revendiquer un statut d'agence suppose avant tout la capacité de nos administrations à accepter une certaine décentralisation, délégation du pouvoir et une augmentation de la distance dans le rapport entre politique et administration publique. Or l'expérience actuelle ne permet pas d'envisager à court terme ce cadre de départ nécessaire pour modifier le statut du service Exécution des Peines et Mesures. Il supposera également une refonte complète du rapport entre Administration et délégations syndicales.

CHAPITRE II : MESURE DE LA PERFORMANCE

Le stage au sein du Scottish Prison Service a été piloté par le service « Business & Analyse ». Ce service gère notamment les questions de recherche, le benchmarking avec d'autres systèmes pénitentiaires (Europe et Amérique du Nord principalement), le monitoring et l'évaluation des programmes éducatifs (au sens large) mis à disposition des détenus et depuis quelques mois maintenant les contrats de performance des prisons.

Dès 1993 (statut d'agence acquis), la notion de performance a été largement valorisée au sein du Scottish Prison Service et mise en parallèle avec la réalisation des politiques publiques. Le Ministre de la Justice a imposé pour le service une série d'indicateurs de performance pour mesurer l'efficacité et l'efficience du travail fourni par le SPS vis-à-vis du public. Ces indicateurs font généralement l'objet de révision régulière et sont mesurés annuellement. Pour la période 2003-2004, 7 indicateurs de performance ont été identifiés avec des cibles de performance à atteindre (« performance targets »): nombre d'évasion (cible : 0 évasion), agressions majeures sur le personnel (on entend par là des agressions physiques ayant provoqué une incapacité de travail), nombre de programmes éducatifs (au sens large) dispensés aux détenus, pourcentage de programmes réalisés, nombre d'heures de cours dispensées, pourcentage de cellules équipées de sanitaire (cible : 85 % de la capacité totale, **on tourne autour de 82% actuellement**), pourcentage de détenus contrôlés négatifs au test anti-drogue, coût annuel par prisonnier. Plusieurs de ces indicateurs de performance sont des indicateurs sentinelles.

Instruments d'analyse précieux, les indicateurs imposés par le politique sont relativement simples à comprendre et vérifier pour autant que l'on dispose d'un outil informatique (de saisie des données) facile d'utilisation.

Depuis 2003 et en parallèle à cette notion centrale d' « excellence correctionnelle » analysée au chapitre précédent, le Scottish Prison Service s'est cependant penché sur un outil de mesure de la performance plus sophistiqué, plus complexe : le contrat de performance. L'analyse de ce nouveau modèle de gestion d'une prison a constitué la part la plus importante du stage, elle s'est subdivisée en une première approche théorique (via les services centraux du SPS) et suivie par l'examen pratique – la mise à exécution du contrat - dans plusieurs prisons.

SECTION 1 : LE CONTRAT DE PERFORMANCE

Symbole d'équilibre, le contrat impose des droits et des obligations entre co-contractants. Il y a donc au minimum deux partenaires.

Pour une compréhension de cette partie du rapport de stage, nous invitons le lecteur à consulter le contrat de performance reproduit dans les annexes à ce rapport.

A ce jour toutes les prisons écossaises disposent d'un contrat de performance. Le contrat est signé par le Gouverneur de la prison (chef d'établissement) et le Directeur des Prisons (en réalité l'autorité hiérarchique pour l'ensemble des 16 établissements écossais) dénommés conjointement au contrat « fournisseur » (provider) et le Directeur des Services Pénitentiaires (représentant l'autorité centrale) dénommé « le client ».

Avec le contrat de performance, le Scottish Prison Service a quitté un modèle plus ancien de relation au sein du secteur public, celui de la dévolution. L'idée du partenariat est beaucoup plus présente et impose une relation plus équilibrée entre les parties (l'hégémonie du top-

down a donc cessé). Droits et obligations des parties y sont définies. Pour atteindre les objectifs fixés, la prison doit disposer des ressources nécessaires à leur réalisation.

Il est fait mention au contrat de l'évaluation des mesures de performance. Si le contrat a une base fixée à une année, un rapport mensuel d'évaluation est cependant exigé et doit être fourni pour le cinquième jour ouvrable de chaque mois. Gérer ce contrat n'est donc pas une tâche secondaire, cela devient même pour l'administration centrale l'axe principal de travail au sein des prisons. Le Gouverneur (Directeur de prison) et son équipe sont donc confrontés à un travail de saisie de données complexe et qui peut facilement envahir toute la sphère d'activités au sein de la prison. Il y a là un risque majeur que l'on pourrait analyser sous la forme d'une question à deux hypothèses : « running a contract or running a prison ? » ... autrement dit avec le contrat de performance le risque n'est-il pas de focaliser l'attention du/des manager(s) sur le contrat lui-même et de perdre tout contact avec la réalité de terrain, le détenu (« prisoner focus »). Nous reviendrons dans la section 2 sur cette réflexion.

Le contrat de performance se veut – en théorie – un outil souple ce qui implique la possibilité pour chaque partie contractante de solliciter la révision de certains termes de ce contrat. En cas de divergences majeures quant à la réalisation du contrat de performance entre les deux parties, c'est le Chief Executive du Scottish Prison Service qui tranchera. Il est à noter que les contrats de performance font l'objet d'une publication officielle. On peut d'ailleurs les trouver à disposition du public sur le site internet du SPS.

Le contrat lui-même se divise en trois parties distinctes :

- a). le nombre de places disponibles dans chaque prison
- b). le respect de critères standards en détention
- c). les indicateurs de performance

- a). le nombre de places disponibles dans chaque prison

Le Scottish Prison Service est confronté à une surpopulation en constante augmentation et les prévisions pour les cinq prochaines années ne démontrent aucune inversion à cette tendance. Il était donc légitime que le contrat de performance fasse référence à cet aspect prépondérant dans les prisons. Il y a claire volonté de rationalisation. La capacité de chaque établissement est identifiée et la prison est obligée de respecter les taux d'occupation fixés par le contrat. Le contrat mentionne également le type de détenus rencontrés dans chaque prison (prévenus, condamnés, mineurs, condamnés à une longue peine, section pour femmes).

- b). le respect de critères standards en détention

Ces critères standards sont de quatre ordres : standards de sécurité (contrôle d'entrée des personnes, formation du personnel suffisante pour assurer la gestion des portes et écrans de contrôle, calcul de la peine de chaque condamné à réaliser le jour d'arrivée à la prison, gestion des clefs de la prison, présence de cellules de sécurité ...), standards opérationnels (monitoring des appels téléphoniques des détenus, stratégie anti-racket, minimum de 5 heures d'entraînement physique pour les détenus de moins de 21 ans, brochure d'accueil pour tous les nouveaux détenus, garantie d'un travail ...), standards ACT – action care & teamwork (évaluation des nouveaux détenus « à risque » lors de leur arrivée par les agents à la réception conjointement avec l'équipe de santé, étude de cas d'un prisonnier « à risque » dans les 24 heures qui suivent son entrée, ...) et les standards liés à la santé (tout détenu sera vu par le médecin dans les 24 heures qui suivent son admission à la prison, fournir des soins adaptés pour les personnes atteintes du sida, ...).

A chaque critère est adjoint un code risque qui définit le degré d'importance de ce critère. Il y en a trois : H (high, haut risque), M (medium, moyen risque) et L (low, bas risque). Plus le risque est élevé, plus la prison devra y suppléer dans les délais les plus brefs.

Les critères standards sont les mêmes pour toutes les prisons mais certains ne sont pas toujours applicables. L'évaluation mensuelle du contrat de performance y fera référence.

c). les indicateurs de performance

Assurément la partie la plus ambitieuse du contrat, les indicateurs de performance se composent tout d'abord des sept critères imposés par la Ministre de la Justice, leur dénomination est « Key Performance Indicators ». Ils s'appliquent à chaque prison.

Sont joints ensuite d'autres mesures de la performance liés eux plus spécifiquement à chaque établissement (le contrat de performance proposé dans les annexes à ce rapport se base sur les indicateurs de performance pour la prison de Barlinnie, située à Glasgow et donc la population détenue avoisine les 1400 prisonniers essentiellement des prévenus). Le nombre d'indicateurs varie donc d'établissement en établissement.

SECTION 2 : REFLEXIONS

Le praticien de terrain se ravira de voir au coeur de l'Europe d'autres nations tenter d'introduire avec succès la performance au sein d'un service public aussi complexe qu'un service pénitentiaire. La performance doit pouvoir garantir un rééquilibrage hautement nécessaire entre quantitatif et qualitatif, un équilibre que l'on ne rencontre guère en Belgique.

Mesurer la performance relève cependant d'une entreprise ambitieuse et c'est certainement le cas pour le modèle écossais. Si mesurer le réel pénitentiaire demeure une absolue nécessité (ne serait-ce que pour permettre une analyse du fonctionnement institutionnel et de ses éventuels résultats sur la population cible, les détenus), il n'en faut cependant écarter un risque majeur, celui de vouloir trop mesurer. Le Scottish Prison Service n'échappe pas à cette tentation très forte (et certainement légitimée par des contraintes politiques) à multiplier le nombre de mesures de performance.

Pour la prison, et nous avons déjà souligné cet élément, la mesure de la performance peut considérablement modifier l'organisation interne de travail. Le risque est particulièrement élevé de tomber dans une démarche purement bureaucratique de saisies et d'analyse de chiffres et de perdre de vue les objectifs premiers et les missions dévolues à un établissement pénitentiaire. Il est donc impératif de balancer les deux axes, gestion du contrat de performance et gestion de la prison. A juste titre, Sylvie Trosa dans son ouvrage « Quand l'état s'engage », nous rappelle que les indicateurs de performance et l'évaluation de cette performance doivent être clairement liés aux objectifs et à la vision de l'organisation. La précipitation dans l'exercice de mesure de performance est tout aussi néfaste car elle va privilégier les mesures existantes par rapport aux mesures souhaitables.

Il sera tout aussi impératif que ce contrat de performance soit clairement expliqué aux agents.

Il est une autre question qui a traversé toute la période de stage et qui relève également du domaine de la performance et de l'évaluation. Si on peut féliciter l'initiative écossaise du contrat de performance (tout en pointant certaines réserves), qu'en est-il cependant du suivi de ce contrat ? quelles sont les conséquences d'une non-performance ? d'une non-rencontre des critères imposés ? Nous évoquons ici un autre aspect de la démarche contractuelle, le cas où le contrat n'est pas respecté.

Les réponses fournies restent floues. Les contrats viennent de démarrer et courent jusqu'au mois d'avril 2005. Il ne devrait pas y avoir de sanctions en cas de non respect du contrat

et/ou de contre-performance. La situation pourrait bien être différente pour l'exercice 2005-2006.

Si sanction il y a là, de quel type ? on évoque la piste de la sanction financière. Mais qui sanctionner ? Il ne semble pas utile d'établir des sanctions individuelles, personnalisées car il existe déjà un système d'évaluation individuel pour chaque agent du Scottish Prison Service. Or l'aspect financier est déjà intégré dans cette évaluation individuelle (PPMS, Personal Performance Management System). Nombre de praticiens de terrain rencontrés durant le stage se tournent dès lors vers la piste d'une sanction financière imposée sur le budget de la prison. Or ce budget participe lui-même à la réalisation de nombre d'indicateurs de performance (cours donnés aux détenus, nourriture, soins de santé, ...). Si – par sanction – le budget d'un établissement était réduit, il faudrait à cette prison atteindre des objectifs mais avec un budget plus limité qu'avant. Le risque existe de ne plus pouvoir rencontrer les exigences de performance dans un tel cas de figure et très vite cela pourrait entraîner la prison dans un cercle vicieux. Ne jouons toutefois pas les alarmistes mais en l'état actuel cette question de sanction en cas de non respect du contrat de performance n'a trouvé aucune réponse claire.

Les prisons belges sont-elles préparées pour accueillir prochainement de tels contrats de performance ou à tout le moins la pratique de mesure de la performance ? la réponse tient en un mot : non. Avant de pouvoir prétendre mesurer la performance, le service Exécution des Peines et Mesures en ce compris les prisons belges doit d'abord accomplir une véritable révolution de mentalité. Mesurer la performance suppose un certain nombre de prérequis indispensables :

- disposer de données complètes sur la situation de chaque prison (places disponibles, état des lieux, chiffre de population, ...)
- clarification des missions générales des prisons et des missions spécifiques à chaque prison (différence entre maisons d'arrêt et maisons de peine par exemple...)
- nécessité urgente de disposer d'une véritable classification des détenus avec des critères revus et en garantissant une répartition équilibrée de la population détenue entre chaque établissement
- mise en place du très attendu « plan de détention » (loi toujours en attente) qui (ré)organise le parcours carcéral des détenus tout au long de leur sentence
- centralisation des données relatives aux types de formation, programmes éducatifs, activités professionnelles proposées dans les prisons belges (élément qui va de pair avec une classification efficace des détenus)
- collaboration accrue entre administration centrale et services extérieurs (prisons) dans un climat de confiance.
- maximisation de la formation du personnel et révision de la formule actuelle. La création d'une école des agents pénitentiaires est depuis longtemps réclamée.

CHAPITRE III : LES ENJEUX FUTURS DU SPS ...& LA PRIVATISATION

Le 5 septembre 2002 le Premier Ministre Ecossais annonçait l'arrivée prochaine d'un plan de révision pour les établissements pénitentiaires. A travers diverses mesures, le gouvernement écossais entendait investir dans la modernisation de ces établissements. L'objectif premier était de pourvoir au remplacement de cellules inadaptées à la réalité d'aujourd'hui et de construire de nouvelles places disponibles pour accueillir un nombre toujours plus croissant de détenus. Les deux principaux objectifs de ce plan sont la construction de deux nouvelles prisons (avec une offre de 1400 nouvelles places pour les détenus) et un investissement financier de 110 millions de livres pour permettre au Scottish Prison Service d'atteindre ces objectifs stratégiques (voir à ce sujet le premier chapitre).

Dans son allocution de l'époque, le Premier Ministre Ecossais insistait sur la nécessité de poursuivre le travail de réforme et de modernisation du SPS en focalisant l'attention sur la performance et la compétitivité. Cette dernière notion rappelée par le politique est devenue un élément central pour le service pénitentiaire écossais depuis 2002. Après avoir goûté au management et à une modernisation organisationnelle importante au cours des dix dernières années, le Scottish Prison Service se retrouve aujourd'hui – dans le secteur pénitentiaire – en compétition avec le secteur privé. En effet la première des deux nouvelles prisons à construire sera entièrement l'œuvre du secteur privé (l'Ecosse dispose déjà d'un établissement géré par une firme privée, Premier, c'est la prison de Kilmarnock). La seconde prison fera l'objet d'une compétition entre secteur privé et secteur public. En d'autres termes le monopole de la gestion des détenus dévolu au SPS est aujourd'hui et plus que jamais remis en question. En partenariat avec les organisations syndicales, le Scottish Prison Service se voit contraint de développer un projet solide, crédible et compétitif (essentiellement sur un plan financier) pour emporter le marché de la seconde nouvelle prison à construire et gérer. Un projet qui pourrait mettre en avant un système mixte : partenariat entre secteur privé et public pour la construction de la prison et maintien de la gestion de cet établissement par le seul secteur public.

C'est dans ce contexte qu'une équipe de praticiens de terrain (un Gouverneur de prison, des employés des services centraux du SPS, des représentants syndicaux) a été constituée pour réfléchir et conceptualiser ce projet. Le projet dénommé « Bridging the Gap » (allusion à la nécessité de réduire le fossé entre secteur public et secteur privé en termes de compétitivité) est en cours de finalisation. D'ici avril 2005 l'équipe « Bridging the Gap » devrait pouvoir présenter un plan financier qu'elle espère compétitif. L'enjeu est d'importance pour le Scottish Prison Service : démontrer au public et au politique sa capacité à pouvoir jouer jeu égal avec le secteur privé. A défaut de présenter un projet solide, le SPS verra un nouveau pan de son activité être reprise par une compagnie privée et verra se multiplier la présence du secteur privé dans les prisons écossaises.

Pour des raisons évidentes (sécurité, confidentialité,..) le projet « bridging the gap » ne peut être décortiqué et analysé ici. C'est un projet-clef pour le SPS et il n'est pas difficile de ressentir la fébrilité des acteurs de terrain par rapport à l'avenir et aux enjeux d'une telle perspective. Du côté des délégations syndicales écossaises, on a pris part active dans le projet sur base d'une garantie essentielle pour le personnel : maintenir le plan de pension pour les agents (du secteur public) tel qu'il existe actuellement. Une garantie abandonnée depuis longtemps par le secteur privé (les agents en poste à la prison privée de Kilmarnock n'ont pas de pension garantie de par leur fonction).

Il n'est donc plus possible de nier une évidence : la privatisation des prisons est une réalité. Si la Belgique n'ouvre pas de pistes dans cette direction en l'état actuel, reste à savoir si elle pourra encore longtemps refuser le débat de fond dans ce domaine. Après les Etats-Unis, le Canada, l'Australie, c'est l'Europe qui discute de plus en plus de privatisation du secteur pénitentiaire. L'Angleterre et l'Ecosse ont déjà franchi le pas ...

La question d'une privatisation du secteur pénitentiaire est un vrai débat. Les buts d'une privatisation – essentiellement la réduction des coûts – sont-ils compatibles avec les responsabilités morales et éthiques de l'Etat relativement à la détermination et à l'exécution des peines ? Quelles sont les conséquences d'une telle privatisation pour le personnel pénitentiaire et pour les détenus ?

Jusqu'au début des années 90', le système de justice criminelle relevait de la seule compétence des Etats. Confronté à la réalité de terrain (croissance drastique des populations carcérales, en Europe et aux Etats-Unis sous l'impulsion d'une politique plus répressive) les gouvernements de plusieurs pays se sont tournés vers la privatisation de certains secteurs d'activité du milieu carcéral, allant de contrats de services (comme la formation du personnel, le travail des détenus, les escortes) à la construction et au fonctionnement complètement privés de certaines prisons qui appartiennent à des entreprises et consortiums.

Dans le modèle qui nous occupe, l'Ecosse dispose de seize établissements pénitentiaires. En l'état actuel, seule Kilmarnock est entièrement gérée par le secteur privé. Il s'agit du modèle de gestion complète d'une prison par le secteur privé. La société *Premier* qui gère Kilmarnock depuis ses débuts en 1999 a signé avec le Scottish Prison Service un contrat de 25 ans (c'est le terme habituel pour ce type de contrats). Ce contrat mentionne les droits et obligations de chaque partie. Le chef d'établissement dénommé « Directeur » (au contraire du secteur public où il porte le titre de « gouverneur ») est d'ailleurs lui-même un ancien gouverneur des prisons publiques. Le personnel de Kilmarnock ne provient pas majoritairement des établissements publics ; il y a là un choix volontaire. Le nombre d'agents est nettement plus réduit que dans un établissement public (le coût des salaires du personnel est élevé pour la prison, le secteur privé investit donc dans des moyens moins coûteux pour assurer la sécurité...comme l'usage intensif de caméras. Il y a en près de 250 à Kilmarnock). Salaires et protections sociales sont beaucoup plus faibles que dans le secteur public. La formation du personnel est totalement confiée à la prison elle-même ce qui signifie qu'au sein du même système carcéral, que pour les mêmes détenus (qui peuvent transités d'un établissement public vers un établissement privé et vice-versa), les agents pénitentiaires peuvent « fonctionner » de manière totalement différentes. Or nous avons déjà fortement insisté sur la nécessité d'un encadrement consistant et continu de la formation du personnel. Il est donc regrettable que les efforts du Scottish Prison Service pour améliorer la qualité de travail de son personnel ne puisse être dispensés à Kilmarnock.

Des entretiens avec nombre d'agents à Kilmarnock, nous avons été frappés premièrement par ce souci à vouloir systématiquement justifier que cette prison privée répond à toutes les exigences en matière de droits de l'homme et soucis du détenu. Une attitude qui peut s'expliquer par la forte visibilité médiatique de cette prison privée par rapport aux autres. Toutefois au-delà de cet effort justificatif quasi-permanent, on sera tout autant frappés par le fait que l'aspect « éthique » d'une telle entreprise se soit envolé. Il n'est tout simplement plus d'actualité pour nombre de praticiens de terrain à Kilmarnock. Nous reviendrons cependant plus loin sur cet aspect.

L'avènement du secteur privé dans le milieu carcéral n'est cependant en Ecosse pas limité au seul cas de figure d'une privatisation complète d'un établissement pénitentiaire. A l'instar de l'Angleterre ou de la France notamment, le SPS a confié désormais – sous l'impulsion du

politique – certains secteurs d'activité carcérale à des firmes privées. Nous citerons à ce titre l'exemple de la privatisation des transferts de détenus vers les Tribunaux.

Pour diminuer les coûts (et notamment les frais du personnel) des opérations de transfert de détenus vers le palais, et donc «récupérer» les agents pénitentiaires chargés de ces missions pour se recentrer sur les missions principales du pénitencier (en ce compris lutter contre la récidive) des négociations ont été entreprises avec diverses firmes privées pour prendre en charge ce secteur d'activité carcérale. On observera d'ailleurs qu'en parallèle les services de police ont opérés le même mouvement d'analyse (en confiant les transferts vers les tribunaux au secteur privé, on pouvait récupérer un nombre considérable de policiers pour les remettre dans les rues).

Après trois ans de négociation, le SPS a signé un contrat avec le groupe *Reliance Secure Task Management*. Le contrat a démarré le lundi 5 avril 2004 et s'est concentré sur les tribunaux de Glasgow, c'est la première phase du contrat qui devrait voir se généraliser ce mode de transfert (privé) des détenus d'ici fin 2004. Le groupe *Reliance* n'est pas un inconnu du secteur pénitentiaire. Depuis 1995 la compagnie assure des services identiques pour les prisons anglaises (17) et pour divers cours et tribunaux (98). De l'aveu même des responsables de la compagnie, *Reliance* dispose des ressources suffisantes et de techniques de management solides pour assurer un haut niveau de qualité dans ses missions.

Démarré le 5 avril dernier, le contrat passé entre le SPS et *Reliance* affrontait déjà les critiques trois jours plus tard suite à une erreur de la compagnie qui lors d'un transfert vers un tribunal de Glasgow a laissé s'échapper un condamné à perpétuité. Pendant deux semaines le SPS et la Ministre de la Justice ont multiplié les interventions médiatiques pour calmer le public. Le contrat passé avec la firme privée a été dénoncé et nombre de journalistes s'interrogeaient sur l'avenir du contrat après cette importante bévue. Le contrat n'a pas été modifié ou annulé. La Ministre de la Justice, tout en condamnant la légèreté d'intervention de *Reliance* a rappelé que ce contrat garantissait aussi au public une reconcentration des services pénitentiaires et policiers sur leurs activités principales. Un argument «économique» qui semble avoir convaincu partiellement.

Limitée à certains secteurs d'activité ou globale, la privatisation des prisons fait son chemin. Les principales compagnies privées opérant dans le secteur carcéral ont des ambitions internationales et sont stratégiquement structurées pour répondre à des objectifs de rentabilité. Ainsi des firmes comme Sodexho, Group 4 Falck et Securicor sont largement représentés dans plus de 50 pays. Ces firmes s'appuient sur des «solutions» qui ont déjà fait leur preuve avec la privatisation du secteur carcéral aux Etats-Unis.

A première vue il faut reconnaître que le système de financement privé PFI (Private Finance Initiative) associant secteurs public et privé dans le cadre de contrats de conception, construction et maintenance, présente des avantages indéniables sur les plans budgétaires et électoraux pour le politique. En optant pour ce système, l'Etat confie à une compagnie ou à un groupe la conception et la construction d'un nouvel établissement ainsi que la prestation de services carcéraux moyennant une redevance mensuelle versée, généralement, sur vingt-cinq ans. L'Etat ne doit pas fournir l'investissement initial, la compagnie emprunte elle-même les fonds nécessaires.

Toutefois sur un plan social, économique et politique, ce mode de fonctionnement entraîne des conséquences extrêmement inquiétantes : manque de transparence, faiblesse des salaires, médiocrité des conditions de travail, diminution du nombre d'emplois (au profit d'un usage extensif des caméras de surveillance), utilisation de fonds pour la réalisation de profits et le paiement d'honoraires de consultants et conseillers au détriment du développement de certains services.

Par ailleurs les prisons privées n'ont pas véritablement répondu aux attentes qu'elles avaient suscitées en matière de rentabilité, d'innovation et de diminution des taux de récidive. Ainsi

en décembre 2000 un jury fédéral américain concluait que la solide Corrections Corporation of America (CCA), la plus importante compagnie privée opérant dans les prisons aux Etats-Unis, pratiquait systématiquement un usage excessif de la force pour maîtriser des adolescents dans un établissement de Caroline du Sud.

Le département américain de la Justice la même année a, au vu du traitement réservé à des mineurs placés sous la responsabilité de Wackenhut Corrections Corporation (autre fleuron du marché carcéral privé) , intenté des poursuites contre cette compagnie et l'Etat de Louisiane leur demandant de cesser de recourir à des châtiments corporels, à une force excessive et à es grenades lacrymogènes et *d'embaucher du personnel en nombre suffisant pour garantir une sécurité adéquate ; et fournir aux détenus souffrant de troubles psychiatriques des soins, une surveillance et un environnement appropriés.*

La privatisation du secteur pénitentiaire est un enjeu de taille pour l'Ecosse. Son développement soutenu par le pouvoir politique a certainement poussé positivement le Scottish Prison Service vers un examen de conscience de ses pratiques et la nécessité de corriger certaines erreurs ou contre-performances. Le SPS est conscient aujourd'hui qu'il ne règne plus sur un monopole d'activité, il est ouvertement en compétition avec des méthodes, des structures, des entreprises issues du secteur privé. La commercialisation du secteur pénitentiaire a des implications morales et éthiques indéniables, la bipolarité du système (prisons privées et prisons publiques) peut brouiller les cartes, réduire la visibilité et la transparence du système tout entier. Le risque de fragmentation accrue du fonctionnement entre établissements privés et publics aura un impact certain sur le travail du personnel, le quotidien des détenus, l'adoption de stratégies communes et l'adoption et mise en œuvre de mesures requises.

CONCLUSIONS

EVALUATION PERSONNELLE DU STAGE

Entreprendre une analyse du « management pénitentiaire » adopté par le Scottish Prison Service est et reste une démarche complexe tant le secteur a des spécificités. Nous avons cependant, immergé dans ce service pendant un mois complet, tenté d'en comprendre les lignes directrices et tenté d'en retirer un apprentissage utile pour notre propre pratique.

Le stage effectué au sein du SPS avait donc trois visées, trois objectifs :

- comprendre le fonctionnement d'un service pénitentiaire sous forme d'agence
- analyser la méthode de mesure de la performance dans le secteur carcéral
- définir les enjeux futurs de ce service confronté à la mise en compétition (avec le secteur privé) du milieu carcéral.

Le stage a-t-il répondu aux attentes en terme d'apprentissage personnel ?

La réponse est largement positive. Facilité par une connaissance du milieu carcéral et un encadrement structuré et solide de la part des superviseurs locaux, le stage est une totale réussite sur un plan personnel. Réussite car il a permis d'ouvrir de nouvelles perspectives de travail, de fermer certaines pistes plus « floues ».

Chaque pays a sa propre culture d'entreprise et surtout au sein même du secteur public ; chaque pays a sa propre vision de ce que doit être la vision et les missions du secteur pénitentiaire. Importer un modèle (anglo-saxon de surcroît) vers un autre suppose évidemment une certaine compatibilité culturelle, sociale, économique. Il faut donc raison garder et éviter le benchmarking superficiel. Toutefois l'expérience écossaise offre des pistes de travail à exploiter au sein du service Exécution des Peines et Mesures et des prisons belges.

Certaines réflexions ont déjà été exposées dans les trois chapitres de ce rapport quant aux leçons et expériences à retirer pour la Belgique du modèle écossais.

Nous en resterons donc à des réflexions plus personnelles et qui ont trait au rôle et à la place d'un Directeur de Prison. Cette question est fondamentale. Le Directeur de Prison représente une autorité ou à tout le moins doit-il le laisser supposer. Il semble que cette autorité du Directeur lui est de moins en moins reconnue. Il est d'ailleurs positif pour l'intéressé lui-même d'avoir à démontrer la légitimité de ses responsabilités et de son action. Mais il ne peut le faire sans appui. A défaut il se confiera volontairement et/ou involontairement dans un rôle purement exécutif et administratif. Le Scottish Prison Service affiche ouvertement son investissement dans son personnel. Le Gouverneur/Directeur est un élément-clef du système. En relative autonomie, il dispose d'une marge de manœuvre plus importante que son homologue belge. Avec les contrats de performance, il est – contractuellement – engagé et responsabilisé personnellement pour son établissement vis-à-vis de l'autorité centrale. La position peut avoir son côté inconfortable (nous avons déjà souligné la dichotomie possible entre gestion de la prison et gestion du contrat de performance) mais globalement elle est d'avantage source de motivation et de prise d'initiative.

Le partenaire syndical agit de manière fort différente. Certes les protections des fonctionnaires diffèrent entre Belgique et Ecosse, certes le droit de grève n'existe pas pour les agents écossais...mais il n'en demeure pas moins que les représentations des travailleurs ont

un rapport différent avec l'autorité. L'implication n'est pas juste quantitative (revendications essentiellement tournées sur le nombre d'agents) mais bien plus qualitative. Le souci de garantir (outre un salaire décent, un plan de pension,...) un encadrement de travail satisfaisant et motivant est plus que visible. Le personnel est impliqué dans la détention des détenus, le rôle «stéréotypé» du porte-clef est beaucoup moins présent et a laissé place à des rapports agents-détenus différents. Le personnel participe à la formation continue des détenus, il dispense lui-même certaines activités, certaines formations, certains programmes éducatifs. Là encore le Scottish Prison Service démontre l'un de ses meilleurs atouts, l'investissement réel du personnel.

Le stage a-t-il coïncidé avec le cadre descriptif d'origine ?

Absolument. Les objectifs de départ ont été largement rencontrés grâce à une démarche mixte de travail, à savoir analyse de la théorie au sein des services centraux et mise en pratique (analyse critique) au sein des diverses prisons.

Dès le départ les objectifs du stage et son déroulement ont été approuvés par les superviseurs locaux. L'investissement des différents Directeurs de prison pour répondre aux attentes posées a été réel et complet.

Recommandations pour le Programme, prochains participants et organisation accueillante :

C'est la deuxième année que le Scottish Prison Service accueille un stagiaire PUMP.

La possibilité d'un stage d'une durée d'un mois est particulièrement utile dans ce type de service public car elle permet au stagiaire d'acquérir une vision plus globale (entre théorie et pratique) de ce type d'organisation. Elle permet aussi d'installer une confiance entre superviseurs et stagiaire ce qui facilite l'échange intellectuel.

Le Scottish Prison Service attache beaucoup d'importance aux rencontres internationales et à l'échange d'idées sur la pratique pénitentiaire. La démarche n'a cependant rien à voir avec un marketing promotionnel intensif, il s'agit plutôt d'un souci de transparence, de visibilité d'un service public qui assume ses choix et s'expose volontairement aux critiques constructives.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION : OBJECTIFS DU STAGE	page 4
PLANNING DU STAGE.....	page 5
CHAPITRE I : PRESENTATION DU SERVICE.....	page 6
SECTION 1 : HISTORIQUE DU SERVICE.....	page 9
SECTION 2 : VISION ET OBJECTIFS STRATEGIQUES.....	page 11
SECTION 3 : REFLEXIONS.....	page 13
CHAPITRE II : MESURE DE LA PERFORMANCE.....	page 15
SECTION 1 : LE CONTRAT DE PERFORMANCE.....	page 15
SECTION 2 : REFLEXIONS.....	page 17
CHAPITRE III : LES ENJEUX FUTURS DU SPS ...ET LA PRIVATISATION.....	page 19
CONCLUSIONS ET EVALUATION PERSONNELLE.....	page 23