
Atelier EGJ de consultation collective

Date de l'atelier : mercredi 27 octobre 2021

Nombre de participants à l'atelier :

chef d'établissement, de l'attachée d'administration responsable des services administratifs et financiers, et de moi-même

Restitution des échanges :

Thématique :	
De l'externalisation des prestations à l'externalisation des missions, l'intendance de demain de l'administration pénitentiaire ? CP Fresnes	
Problématique / enjeu identifié :	Idées /propositions d'amélioration pour répondre à la problématique / enjeu :
<p>La Direction de l'Administration Pénitentiaire considère qu'un établissement est dit « en gestion déléguée » lorsque trois conditions cumulatives sont remplies : l'établissement est une structure autonome (présence d'une greffe) ; l'établissement est en service (remise des clefs effectuée) ; les fonctions principales de service à l'immeuble et à la personne font l'objet d'un contrat d'externalisation de type performantiel.</p> <p>Par évolution du code des marchés publics, la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire autorise notamment l'administration pénitentiaire à déléguer les fonctions autres que celle de direction, de greffe et de surveillance à des personnes de droit public ou privé habilitées.</p> <p>Si l'hétérogénéité du parc pénitentiaire française se caractérise par sa grande dispersion sur tout le territoire national ou encore sa diversité architecturale, les modalités d'intendance sont également diverses selon que l'établissement soit considéré en gestion déléguée ou publique.</p> <p>Seulement, même en gestion publique, nombreuses prestations sont externalisées, pour des motivations diverses :</p> <ul style="list-style-type: none">- approche performantielle visant à la réalisation optimale de diverses prestations pour lesquelles une technicité particulière est requise ;- enjeux en matière de ressources humaines tenant compte des difficultés d'effectifs de plusieurs établissements pénitentiaires, tout corps confondu (personnels de surveillance, personnels administratifs, personnels techniques). <p>Ainsi, l'intendance au sein des établissements pénitentiaires semble désormais revêtir un double enjeu :</p> <ul style="list-style-type: none">- la performance des prestations inhérentes à l'activité d'un établissement pénitentiaire ;- l'optimisation des ressources humaines disponibles.	
L'externalisation : enjeu de performance des prestations inhérentes à l'activité d'un établissement pénitentiaire :	L'hétérogénéité du parc pénitentiaire tend à se résorber grâce aux divers programmes de construction successifs et grandes opérations de rénovation. Il n'en demeure pas moins que le public hébergé pourra connaître une prise en charge impactée par les contraintes bâtimentaires de l'établissement qui l'accueille (ex : présence

	<p>ou non de douche en cellule, espaces d'activités, etc.). Cette hétérogénéité ne doit pas s'accroître selon que l'établissement soit en gestion privée ou en gestion publique au travers d'autres prestations (traitement de l'indigence, etc.). Il importe donc qu'en établissement en gestion publique, le pouvoir adjudicateur puisse systématiquement apprécier l'opportunité d'une externalisation ou gestion en régie, en établissant une étude d'impact coûts/avantages.</p> <p>A l'instar de ce qui est opéré au niveau national à l'occasion des importants renouvellements de marchés de gestion déléguée, les cadres pénitentiaires, avec l'appui des directions interrégionales des services pénitentiaires, devraient avoir l'opportunité de manager l'ensemble des prestations sur un modèle performantiel, en disposant d'une base d'indicateurs qui aurait le mérite d'une harmonisation des fonctions supports, et par là-même, de nombreuses prestations impactant la prise en charge du public (illustration : restauration des personnes détenues, prestations en hôtellerie-buanderie, en cantines, etc.), la maintenance de l'établissement (ex : harmonisation des délais d'intervention, des exigences en matière de maintenance préventive, etc.), ou des conditions de travail.</p>
	<p>Prérequis :</p> <ul style="list-style-type: none"> - former les cadres pénitentiaires au management des contrats ; - établir une base d'indicateurs de performance à destination des établissements en gestion publique, et assurer l'implémentation des prestations externalisées dans le système d'information déployé en gestion publique (ISIS) ; - généraliser le contrôle de gestion et de performance auprès de chaque établissement pénitentiaire, qui dépasserait les seuls objectifs métiers mais intégrerait l'ensemble des fonctions support, préalable d'efficience à la bonne réalisation des missions.
<p>De l'externalisation des prestations à l'externalisation des missions : risque ou solution de demain ?</p>	<p>Comme sus évoqué, hormis la direction, le greffe et la surveillance, toutes les autres missions pourraient au sein d'un établissement pénitentiaire faire l'objet d'une externalisation.</p>

Si cette démarche touche particulièrement la maintenance des sites, elle pourrait très bien se développer pour optimiser la réalisation de certaines tâches, pallier les difficultés de recrutement d'agents titulaires, et favoriser ainsi la récupération d'équivalents temps plein pour recentrer les fonctionnaires pénitentiaires au cœur de leurs missions premières.

Il convient dès lors de distinguer l'appui aux missions régaliennes, de leur réalisation.

Dans les faits, le recours grandissant à des agents non contractuels floute la distinction entre les missions régaliennes et les missions pouvant être externalisées. Au sein de la mission d'insertion et de probation, les assistantes sociales, les binômes de soutien composés de psychologues et d'éducateurs, participent, par exemple, à la prise en charge directe des personnes placées sous-main de justice avec en visée la préparation à la sortie et la prévention de la récidive.

En milieu fermé, le recours à des coordonnateurs culturels, à des psychologues appuyant le parcours d'exécution de peine, ou encore à des assistants de formation n'a jamais remis en cause le respect des exercices fondamentaux des fonctions régaliennes. Ces dernières, au sein de l'administration pénitentiaire, semblent ressurgir dès lors que le recours à l'externalisation menacerait le schéma d'emplois de corps propres.

Or, à l'aune des missions de plus en plus nombreuses qui incombent à l'administration pénitentiaire, en témoignent la reprise des extractions judiciaires ou les sécurisations des abords des établissements par les équipes locales de sécurité pénitentiaire, il ne peut être exclu de la réflexion les possibilités à venir de voir ce périmètre encore s'agrandir. La prise en charge complète, y compris par exemple des gardes statiques hospitalières, de toute la phase post-senticielle des personnes placées sous-main de justice, contraindra nécessairement à optimiser les ressources humaines de la direction de l'administration pénitentiaire, en plaçant le curseur entre les

	<p>missions pour lesquelles l'agent est potentiellement détenteur d'un pouvoir coercitif, dit encore de violence légitime, de celles pour lesquelles il est simplement en appui de la réalisation des missions régaliennes. Les contraintes, qui ont conduit pour illustration à faire appel à des chauffeurs du privé pour accompagner des extractions/escortes pénitentiaires, devra sans nul doute être étendu à d'autres missions. Le recours ainsi, pour assurer la totale intendance de l'administration pénitentiaire, à certains surveillants contractuels, pour lesquels les délégations seraient maîtrisées, doit être interrogé.</p>
	<p>Prérequis :</p> <ul style="list-style-type: none">- interroger les missions actuelles pouvant faire l'objet d'une externalisation, pour récupérer de la ressources humaines des corps propres et les recentrer au cœur de leurs missions régaliennes ;- opérer une distinction entre les missions à l'appui du pouvoir régalien, et les missions ne nécessitant pas de disposer du pouvoir coercitif ou de violence légitime, pour favoriser une démarche de recrutement nettement plus externalisante, en assurant des campagnes de communication adéquates ;- harmoniser entre toutes les directions du ministère de la justice la grille de rémunération des agents non titulaires.
