



Deuxième conférence
sur la qualité des
administrations publiques
dans l'Union européenne

2-4 octobre 2002
Copenhague
Danemark

Second Quality Conference
on Public Administration
in the European Union

2-4 October 2002
Copenhagen
Denmark

Cas n° 2 – Partenariat, changement

Ministère de la Justice

Administration Pénitentiaire Evaluation des conditions d'hygiène et de santé des détenus

A – DESCRIPTION GENERALE DE L'ORGANISATION

La direction de l'administration pénitentiaire est composée d'un service de la communication et des relations internationales, de l'inspection des services pénitentiaires et de 3 sous-directions :

- la sous-direction des personnes placées sous-main de justice
- la sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés
- la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales

Les 185 établissements pénitentiaires (117 maisons d'arrêt, 55 établissements pour peine et 13 centres autonomes de semi-liberté), sont rattachés à 10 directions régionales et totalisent une capacité de 48922 places de détention.

Ces établissements sont souvent anciens, près de la moitié des constructions ont été réalisées avant 1900 et de petite taille, un tiers ne peuvent accueillir plus de 100 personnes détenues.

La population pénale s'élevait à 48 594 au 1^{er} janvier 2002 (30% de prévenus et 70% de condamnés) et 40% des condamnés encouraient une peine supérieure à 5 ans.

Le nombre de ses agents était de 26 233 au 1^{er} janvier 2001, dont les trois quarts appartiennent au personnel de surveillance.

Le budget 2001 de l'administration pénitentiaire a été de 8 223, 42 millions de francs (1 253,65 millions d'euros), de 31% supérieur à celui affecté 5 ans auparavant et correspondant à la progression générale accordée au ministère de la Justice.

Case 2 – Partnership, Change

Ministry of Justice

Correctional Administration Evaluation of the health and hygiene conditions of inmates

A – GENERAL DESCRIPTION OF THE ORGANISATION

The correctional administration department is composed of a communications and international relations department, an inspectorate of correctional services and three sub-departments:

- the sub-department of the incarcerated population,
- the sub-department of the organisation and operation of decentralised services,
- the sub-department of human resources and social relations.

The 185 penal institutions (117 jails [*maisons d'arrêt*], 55 prisons [*établissements pour peine*] and 13 minimum security centres) are divided among 10 regional departments and have a total capacity of 48,922 custodial places.

These institutions are often very old. About half of them are small and were built before 1900, and a third can hold no more than 100 people.

The incarcerated population rose to 48,594 as of 1 January 2002 (30% being held for trial and 70% convicts), with 40% of convicts facing a sentence of greater than 5 years.

As of 1 January 2001, there were 26,233 correctional personnel, three-quarters of whom were guards.

The 2001 budget of the correctional administration was FrF 8,223,420,000 (€1,253,650,000), up 31% from the budget five years earlier, which corresponds to the general increase given to the Ministry of Justice.

Les services de l'administration pénitentiaire sont destinés à l'accueil et à la prise en charge des personnes sous main de justice, exécutant une peine en milieu ouvert ou en milieu fermé.

L'administration pénitentiaire a pour mission de participer à l'exécution des décisions et des sentences pénales mais également de favoriser la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées. Ces missions résultent de l'article premier de la loi du 22/06/87, portant sur le service public pénitentiaire.

L'amélioration de la prise en charge des détenus et le respect de leur dignité sont au cœur de ses missions et constituent une des priorités du garde des sceaux.

A titre d'illustration, depuis 1999, un guide du détenu arrivant est distribué à toutes les personnes incarcérées, ce qui contribue à l'amélioration d'accès au droit des personnes détenues et s'inscrit dans le respect des recommandations de la Commission nationale consultative des droits de l'homme dans son avis du 17 juin 1999.

L'administration pénitentiaire travaille en partenariat avec plusieurs ministères (santé, éducation nationale, jeunesse et sports, culture...) pour rechercher et mettre en place les dispositifs de réinsertion les plus adaptés aux publics pris en charge.

L'amélioration de l'hygiène en détention, en grande partie du ressort de l'administration pénitentiaire, nécessite un partenariat indispensable avec les personnels sanitaires travaillant en milieu pénitentiaire. Ceux-ci apportent un savoir-faire indiscutable, des méthodes d'analyse et peuvent servir de relais lors d'actions d'éducation pour la santé en direction des personnes détenues, usagers du service public. De plus, les conditions d'hygiène sont sous le contrôle des services déconcentrés du ministère de la Santé, notamment des directions départementales des affaires sanitaires et sociales.

Correctional administration services are intended for the intake and holding of people who have been incarcerated and who are carrying out a sentence in open or secure custody.

The task of the correctional administration is to be involved in and carry out correctional decisions and sentences, and also to help with the social integration of the people in its custody. These tasks are covered by the first article of the Act of 22 June 1987 on the department of public corrections.

One of the core concerns of the ministry of justice (*garde des sceaux*), and at the heart of its priorities, is improving the conditions of inmates and ensuring respect for their dignity.

For instance, since 1999, a guide for arriving inmates has been distributed to all new inmates. This has given inmates greater access to legal recourse. This move was in line with the recommendations of the National Advisory Board on Human Rights (CNCDH) in its opinion of 17 June 1999.

The correctional administration works in partnership with several ministries (health, national education, youth and sports, culture, etc.) to investigate and set up optimal arrangements for promoting the social reintegration of those in its custody.

Improving inmate hygiene is in large part the responsibility of the correctional administration, but this requires good relations with health personnel working in correctional facilities. They bring to bear an unrivalled knowledge and analytical approach, and can also help with health education activities carried out on behalf of inmates, who are, after all, users of a public service. In addition, conditions of hygiene are the responsibility of the decentralised departments of the Ministry of Health, in particular the departmental health and social affairs services.

B – APPROCHES, DIAGNOSTIC ET PLAN D’ACTION

Motivations initiales de l’action

Outre le progrès incontournable en matière de prise en charge sanitaire des personnes détenues, un des aspects importants de la loi de 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale est la prise en compte de l’amélioration de l’hygiène et des conditions de vie en détention. En effet, depuis 1998, la direction de l’administration pénitentiaire et le ministère de la Santé ont convenu de l’importance des actions à mener dans ce cadre, en souhaitant une implication importante et mutuelle de leurs personnels dans le respect des compétences de chacun.

Le ministère de la Santé a donc mis à disposition de l’administration pénitentiaire en janvier 1999 un médecin inspecteur de santé publique, et l’administration pénitentiaire a nommé cette personne à la sous-direction des personnes placées sous main de justice afin d’inscrire l’hygiène sous l’angle de la réinsertion – en tant que composantes d’un parcours global des personnes placées sous main de justice – et non pas seulement comme l’autorise la perception commune, sous l’angle unique du domaine sanitaire.

Constats

Un des constats qui ressort des premières visites sur site est l’insuffisance de mise en oeuvre des prescriptions réglementaires concernant l’hygiène et des situations très inégales et inexplicables selon les établissements.

Les situations les plus graves se caractérisent par des insuffisances fonctionnelles en matière d’équipement, une distribution irrégulière dans les fournitures d’entretien et d’hygiène aux détenus, une alimentation non conforme aux prescriptions en matière d’équilibre alimentaire, un rythme de vie carcérale inadapté confinant parfois jusqu’à 22 heures des personnes en cellule et enfin, une inscription trop rare des domaines de l’hygiène et de l’éducation pour la santé dans les cycles de formation.

B – APPROACH, ANALYSIS AND ACTION PLAN

Initial motivations for action

In addition to the undeniable progress made in improving the health conditions of inmates, one of the important aspects of the 1994 Act on public health and social welfare is the attention to be given to improving the hygiene and living conditions of inmates. Since 1998, the management of the correctional administration and the Ministry of Health have given priority to action to be taken in this respect and have sought to step up the involvement of their personnel, while not overstepping their respective bounds.

Thus in January 1999, the Ministry of Health provided the correctional administration with a medical inspector of public health, who the correctional administration appointed to the sub-department of the incarcerated population in order to make personal hygiene an integral part of inmates’ progress towards social reintegration and not merely a factor in healthcare, as is commonly thought.

Observations

During any initial visit to an institution, it can be seen that regulatory guidelines on hygiene have not been sufficiently implemented, leading to great and inexplicable differences in conditions in different institutions.

The most serious situations involved sub-standard levels of equipment, the irregular distribution of hygienic and cleaning supplies to inmates, a diet that does not meet prescribed nutritional standards, conditions of incarceration that occasionally mean inmates spend 22 hours a day in their cells and finally, insufficient attention to hygiene and healthcare education in staff training sessions.

Ces constats reprennent ceux décrits par les rapports des commissions d'enquêtes parlementaires de l'Assemblée Nationale et du Sénat menés au cours de l'année 2000 ainsi que ceux des instances européennes et ont été largement évoqués à cette époque dans la presse et certains écrits médiatisés. « La conjonction de la vétusté des bâtiments et de la surpopulation [génèrent] des conditions d'hygiène souvent dégradantes », écrit la commission d'enquête sénatoriale. « Le poids de l'histoire, la volonté d'occulter la prison, des crédits budgétaires toujours insuffisants parce que jamais prioritaires ont abouti, au fil des ans, à ce qu'au sein du parc pénitentiaire français coexistent des établissements majoritairement vétustes, dégradés ou mal adaptés à leur mission, avec d'autres établissements, bien rénovés ou récents, qui offrent aux personnels et aux détenus des conditions de travail ou de vie bien différentes » renchérit la mission de l'Assemblée Nationale.

Evolution du cadre réglementaire

Le cadre réglementaire est défini dans le code de procédure pénale et les différents textes de lois traitant de la prise en charge sanitaire des personnes détenues. Le décret du 8 décembre 1998 a modifié le code de procédure pénale en introduisant certaines évolutions concernant l'hygiène et les conditions de vie en détention ; en particulier le passage à 3 douches par semaine, la prise d'une douche à l'arrivée en prison, la distribution d'une trousse de toilette à toutes les personnes arrivantes, la pratique d'exercices physiques et l'existence d'une promenade quotidienne à l'air libre.

Action menée

Dans un premier temps, il a été décidé d'établir un état des lieux exhaustif pour l'ensemble des établissements pénitentiaires. Pour ce faire, un groupe de travail s'est constitué en octobre 1999. Animé par les responsables du projet (un médecin inspecteur de santé public et une démographe chargée des aspects organisationnels de l'évaluation), il était composé de personnels pénitentiaires exerçant différentes fonctions en établissements et plus particulièrement en maisons d'arrêt car les problèmes d'hygiène y sont plus aigus et la population plus démunie qu'en établissements pour peine.

These observations reinforce those already made in the reports of the parliamentary enquiry commissions of the National Assembly and the Senate conducted in 2000, as well as those carried out by European authorities. These were brought to the public's attention at that time in the press and in certain well-publicised articles. "The combination of dilapidated buildings and overpopulation has led to often degrading conditions of hygiene," wrote the Senate enquiry commission. "The weight of history, the desire to hide prison from sight, and a budget that is always inadequate because it is never a priority, have led over the years to a situation where the majority of French penal institutions are dilapidated, deteriorating or poorly suited to their task, but co-exist with other institutions that have been renovated or recently rehabilitated and which offer the personnel and inmates very different working and living conditions," added the commission of the National Assembly.

Changes in the regulatory situation

The regulatory framework is set out in the code of criminal procedure and the different laws covering healthcare provision for inmates. The decree of 8 December 1998 modified the code of criminal procedure by introducing certain changes concerning inmate hygiene and living conditions; in particular, this included the following changes: an increase to three weekly showers, a shower upon arrival in prison, the distribution of a toiletry kit to all those arriving, regular physical exercise and a daily walk in the open air.

Action taken

It was initially decided to conduct a comprehensive review of all penal institutions. To this end, a working group was set up in October 1999. It was led by the project managers (a public health medical inspector and a demographer in charge of the organisational aspects of the evaluation) and was composed of correctional personnel who held different posts and worked in particular in jails, where hygiene problems are more acute and the inmates more disadvantaged than in prisons.

Enfin, pour créer une mobilisation transversale au niveau de l'administration centrale, toutes les sous-directions étaient représentées par 5 bureaux ayant différentes compétences et relations avec les services déconcentrés, le budget et les relations humaines.

Cet état des lieux a permis de passer d'une vision impressionniste des lieux à une mesure concrète de la réalité. A titre d'exemples quelques chiffres parlants extraits du rapport de cette enquête :

- Plus d'un tiers des établissements enregistrent un taux d'indigence supérieur à 10%
- 20% des détenus disposent de moins de 5m² en propre dans la cellule
- Le travail en cellule est encore présent dans **38%** des maisons d'arrêt métropolitaines mais a pratiquement disparu des établissements pour peine (5%).
- 4 établissements sur 5 offrent gratuitement l'ensemble des produits d'hygiène et ce plus facilement en maisons d'arrêt qu'en établissements pour peine (81% contre 73%).
- Encore un tiers des maisons d'arrêt ne peuvent proposer 3 douches par semaine aux détenus en 2000.
- ***Enfin, 20% des cellules sont jugées dans un état dégradé voir très dégradé.***

Objectifs opérationnels poursuivis

Dans un second temps (novembre 2000), des représentants du ministère de la Santé (médecin et infirmière exerçant en établissement pénitentiaire, médecin inspecteur de santé publique) ont rejoint le groupe de travail afin d'élaborer des propositions concrètes et construire un outil d'évaluation permanent en proposant pour chaque critère défini, des seuils minima d'exigence de l'hygiène.

L'objectif final de cette démarche étant de mettre en place un outil permanent d'évaluation qui permette d'une part de disposer de données quantitatives et actualisées et d'autre part de mesurer la bonne utilisation des moyens budgétaires investis au regard des réalisations effectuées.

Finally, to mobilise the central departments transversally, all the sub-departments were represented by five offices that had differing responsibilities and relations with the decentralised departments, the budget and human relations.

Based on these comprehensive reviews, it was possible to move from mere impressions to a concrete assessment of reality. By way of example, here are a few telling statistics from this survey:

- More than a third of institutions have a poverty level greater than 10%.
- 20% of inmates have less than 5 sq.m of space in the cell.
- In-cell work is still practised in 38% of the 131 urban jails, but has practically disappeared in prisons (5%).
- 4 out of 5 institutions offer hygienic items free of charge, and this is more common in jails than prisons (81% versus 73%).
- One-third of jails still did not offer three weekly showers to inmates in 2000.
- ***Finally, 20% of cells are considered to be dilapidated or even very dilapidated.***

Operational goals targeted

Subsequently (November 2000), Ministry of Health representatives (a doctor and nurse practising in a correctional institution, medical inspector of public health) joined the working group in order to develop concrete proposals and draw up an ongoing evaluation method by setting minimum hygiene standards for each of the criteria defined.

The ultimate goal of this approach was to set up an ongoing evaluation system that could, first, generate quantitative, up-to-date data, and second, provide a measurement of how well the budget was used for the intended purposes.

Eléments existants

Les propositions ont été conçues en application des recommandations du Conseil de l'Europe¹ et de l'article D 349 du Code de procédure pénale. Celui-ci précise « l'incarcération doit être subie dans des conditions satisfaisantes d'hygiène et de salubrité, tant en ce qui concerne l'aménagement et l'entretien des bâtiments, ...l'application des règles de propreté individuelle et la pratique des exercices physiques ».

Concrètement le groupe de travail s'est référé aux mesures réglementaires, aux propositions déjà élaborées par des groupes de travail ayant eu à réfléchir sur la lutte contre l'indigence, contre le suicide ou sur l'organisation des soins aux détenus²; ainsi qu'aux cahiers des charges élaborés par le ministère de la Justice dans le cadre de la construction des nouveaux établissements, qui ont fourni des normes en matière architecturale et organisationnelle.

De manière générale, ils s'appuient sur des données élémentaires de santé publique, c'est-à-dire l'autonomie de la personne en matière d'hygiène corporelle.

Plan d'action défini

Pour réaliser et accompagner leur politique, les administrations ont besoin des informations multiples et diverses ce qui implique des nombreuses enquêtes, sources de surcharge des services déconcentrés qui ne perçoivent pas toujours l'impact de leur réponses et négligent parfois les retours d'informations tant en matière de qualité qu'au regard des délais impartis.

C'est pourquoi, d'emblée, il a été acté que ce questionnaire, traitant d'un sujet à priori dévalorisant et ardu, devait être conçu de manière esthétique, attractive, conviviale et facile à remplir pour les personnels.

¹ Recommandations n° R (87) 3 du Comité des Ministres des Etats membres sur les règles pénitentiaires européennes (12/02/1987)

² Rapport d'évaluation IGSJ/IGAS juin 2001 sur l'organisation des soins aux détenus

Existing elements

The proposals were designed in accordance with the recommendations of the Council of Europe¹ and Article D 349 of the code of criminal procedure. This specifies that "incarceration must take place in satisfactory conditions of hygiene and cleanliness with regard to both building maintenance and upkeep ... the application of rules on individual hygiene and the practice of physical exercise".

Concretely, the working group referred to regulatory measures and proposals already developed by working groups that had studied the fight against poverty, suicide and the provision of treatment to inmates², as well as the norms developed by the Ministry of Justice in the course of building new institutions, which set standards in terms of architecture and organisation.

Generally, these were based on basic public health data, that is, personal autonomy with regard to bodily hygiene.

Action plan defined

To carry out and support these policies, the management teams need a great amount of diverse information, which involves numerous surveys. This can overload decentralised services, which do not always see the impact of their responses and sometimes neglect information feedback both in terms of quality and deadlines. This is why right from the start it was felt that this questionnaire, which dealt with a subject that was a priori difficult and perhaps belittling, should be designed in an aesthetically pleasing and convivial way that would be easy for the personnel to fill out.

¹ Recommendation R (87) 3 of the Committee of Ministers of the Member States on European prisons rules (12/02/1987)

² IGSJ/IGAS evaluation report, June 2001 on the organisation of treatment for inmates.

En avril 2000, des réunions, sous l'égide du directeur régional, ont été organisées dans chaque direction régionale au cours desquelles les deux chefs de projet (appartenant à l'administration centrale) et un des membres du groupe de travail ont présenté l'enquête et ses objectifs aux référents de chaque établissement pénitentiaire (un membre de l'équipe de direction et l'agent chargé de la mise en oeuvre de l'hygiène et de la sécurité (ACMO)).

Les réunions ont été l'occasion d'échanges fructueux portant sur l'enquête mais aussi sur le fonctionnement des services, certaines situations rencontrées, certains comportements de personnes détenues (jets d'ordures, propreté des douches, quartier disciplinaire..) et bien sûr sur les moyens budgétaires qui étaient alloués pour cette fonction.

La présentation de l'outil d'évaluation sur un support moderne de communication, le vidéo-projecteur, a permis de tester de manière directe auprès de la totalité des chefs d'établissements la pertinence et l'adaptabilité de cet outil et d'obtenir leur accord sur l'ensemble des critères retenus.

C – RESULTATS ET PERSPECTIVES

Impact des actions menées

La première enquête a offert une vision très complète de la situation (705 questions au total) mais a permis également d'être la base de travail permettant de sélectionner la série d'indicateurs clés. Sans cette recherche préalable, ceux-ci n'auraient pu émerger, être hiérarchisés, collectés et se seraient perdus dans l'écheveau des problèmes à résoudre. Ces indicateurs sont renseignés chaque année et offrent à chaque établissement une grille de repérage immédiate (l'application informatique réalisant automatiquement les opérations aboutissant à un résultat global) de ses aptitudes à répondre aux exigences actuelles dans le domaine de l'hygiène et des conditions de vie des personnes détenues. L'annualité des renseignements est indispensable pour maintenir cette fonction à un niveau phare et obliger l'administration à actualiser les normes qu'elle met en place et donner aux établissements les moyens de les mettre en oeuvre.

In April 2000, meetings were held under the aegis of the regional director in each regional department, during which the two project leaders (from the central administration) and one member of the working group presented the survey and its goals to the relevant personnel from each correctional institution (a member of the management team and the person in charge of hygiene and safety (ACMO)).

The meetings were the occasion of fruitful exchanges about the survey, but also about the operation of services, certain situations encountered, the behaviour of certain inmates (disposal of waste, cleanliness of showers, disciplinary cells, etc.) and of course the budget allocated for this function.

By presenting this evaluation method with a modern communications tool, a video projector, it was possible to test the relevance and suitability of this method directly on all the heads of the institutions, and to develop a consensus about all the criteria adopted.

C – RESULTS AND PROSPECTS

Impact of the actions taken

The first survey offered a comprehensive overview of the situation (a total of 705 questions), and also served as the basis for selecting the series of key indicators. Without this preliminary research, it would not have been possible to identify, prioritise and collect these, and they would have been lost in the tangle of unsolved problems. These indicators are examined each year and offer each institution an immediate benchmark (computer processing automatically leads to an overall result) of its ability to respond to current requirements with regard to the hygiene and living conditions of its inmates.

It is essential to gather this information every year so that this procedure can continue to serve as a guidepost. This requires the administration to update the standards it has developed and to give institutions the resources needed to implement them.

Résultats constatés

La restitution des résultats intervient au moment des conférences budgétaires et la photographie proposée par établissement, par direction régionale et par type d'établissement permet de rendre opérationnel cet outil pour tous les acteurs. Pour cette première année de mise en place de l'outil, 95% des établissements l'ont renseigné et l'on peut penser que cette forte participation des établissements aura un effet incitatif sur les cas de non-réponse.

Pérenniser le processus

L'outil d'évaluation remonte par la messagerie électronique qui est aujourd'hui installée dans tous les établissements. Ce mode de transmission permet d'être en liaison directe avec les personnes qui renseignent le questionnaire et qui assure une remontée fiable des informations.

Parallèlement, une rubrique intranet a été créée sur laquelle est consultable une base documentaire, des récits d'expérience locale et un forum de discussion qui peut à certaines occasions permettre de répondre en temps réel à des problèmes conjoncturels.

Une évolution annoncée

L'ambitieux programme immobilier de rénovation et de construction des établissements pénitentiaires apportera progressivement des réponses aux questions récurrentes de la société sur les conditions d'hygiène et de détention de ces personnes.

Par ailleurs, les nouvelles constructions (encellulement individuel, sanitaires et douche cloisonnés dans la cellule par exemple) risquent d'accentuer l'hétérogénéité du parc pénitentiaire et de souligner les situations les plus difficiles.

Results obtained

The results are generated at the time of the budget conferences, with a breakdown by institution, regional department and type of institution. This helps make this method operational for everyone involved. During the first year this method was developed, 95% of the institutions completed it, and it is hoped that this strong level of institutional involvement will encourage those who did not respond.

Make the process sustainable

The evaluation survey is sent back by email, which is now available in all institutions. This transmission method permits a direct link with the personnel filling in the questionnaire, which ensures reliable information feedback.

At the same time, an Internet section was set up, which offers a document database, reports on local experience and a discussion forum, which on certain occasions can be used for a real-time response to one-off problems.

Forthcoming changes

The ambitious programme of building and renovating correctional institutions will gradually provide an answer to society's recurring questions concerning the conditions of hygiene and detention of inmates.

Moreover, the new buildings (individual cells, with toilet and shower facilities enclosed in the cell, for example) risks increasing the heterogeneity of correctional institutions, and thus highlighting the most difficult situations.

