



Compétence sociale versus Sécurité

**Les politiques pénitentiaires
et leurs mises en œuvre en Europe:
modèles de formation et conditions
de travail
du personnel pénitentiaire**

**18 - 20 Juillet 2003
à Fribourg (CH)**

Philippe Pottier, anthropologue, chercheur associé au CIRAP, laboratoire de recherche de l'École Nationale d'Administration Pénitentiaire, Agen, directeur du SPIP de Charente

I Eléments statistiques

a. nombre d'habitants

La France compte 61,4 millions d'habitants au 1er janvier 2003. C'est une population relativement stable.

b. nombre de prisons et de services pénitentiaires

Au 1^{er} septembre 2002, on dénombrait 185 établissements pénitentiaires, répartis ainsi :

- 117 maisons d'arrêt (MA), dans lesquels sont incarcérés les prévenus en attente de jugement et les condamnés pour des peines (ou reliquats de peine après jugement) de 1 an ou moins ; il y en a au moins une par département.
- 23 centres de détention pour condamnés (CD) ;
- 6 maisons centrales (MC), établissements pour condamnés plus sécuritaires que les centres de détention ;
- 26 centres pénitentiaires regroupant plusieurs types d'établissements en un seul lieu, en général un quartier MA et un quartier CD, dont 8 avec un quartier MC ;
- 13 centres de semi-liberté (CSL) autonomes ;
- 1 établissement public de santé national à Fresnes.

Auxquels s'ajoutent, depuis 2003, 2 centres pour peines aménagées (CPA), nouvelle structure en cours d'expérimentation, destinée à accueillir des détenus en fin de peine, pouvant bénéficier de nombreux aménagements comme les permissions de sortie. Il s'agit d'établissements où les contraintes de sécurité sont réduites au minimum.

Par ailleurs, l'administration pénitentiaire est aussi constituée de 104 services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

Ces SPIP sont opérationnels depuis 1999. Ce sont des services départementaux. Ils sont chargés du suivi et du contrôle de toutes les mesures pénales pour majeurs restrictives de liberté (mises à l'épreuve, travail d'intérêt général, libérations conditionnelles, etc.). ainsi que de la préparation des aménagements de peine et de la sortie pour les détenus.

c. nombre de détenus et répartition

Au 1er juin 2003, il y avait 60 523 détenus dans les prisons françaises, dont :

- 22 441 prévenus et 38 072 condamnés, soit une proportion de prévenus de 37 % ; 8% d'entre eux environ sont en procédure d'appel, les détenus n'ayant pas encore fait l'objet d'une condamnation sont donc environ 20 000 ;
- 2 297 femmes soit 3,8 % ;
- 793 mineurs, soit 1,3 % (essentiellement des prévenus), ce nombre n'ayant pas connu d'évolution importante depuis deux ans ;
- Les étrangers représentent 21% des détenus, dont 56% proviennent d'Afrique, 29% d'Europe, et 9% d'Asie ;
- 12 256 détenus sont condamnés à des peines supérieures à 5ans, dont 5 559 à des peines de 10 à 20 ans, 1 055 de 20 à 30 ans, et 527 à perpétuité.

Avec 48 603 places de détention, le taux de surpopulation est de 124,5 %. En juin 2001 il y avait : 49 364 détenus, en juin 2002 : 54 950. En deux ans, l'augmentation est donc de près de 20 %. C'est une évolution majeure, non conforme aux années précédentes où la population pénale baissait, puisque entre 1999 et 2001, on était passé de 53 265 détenus à 45 627. Le nombre des détenus avait baissé de 9,2% en 2000 et encore de 5,7% en 2001. Il a augmenté de 9,2% en 2002 et est sur une tendance de + 11,2% en 2003. On assiste donc à une inversion radicale de la tendance.

Cette surpopulation est due à un double mouvement. D'une part un plus grand nombre d'incarcération prononcées depuis ces deux dernières années. À cela s'ajoute un allongement constant, depuis bien plus longtemps, des durées de détention, pour deux raisons essentiellement : un allongement des peines prononcées et des peines prononçables, du fait de réformes pénales, une diminution voire une quasi-disparition de mesures d'aménagement de peine comme la libération conditionnelle, qui intervient pour nettement moins de 10% des détenus.

d. nombre de surveillant(e)s

L'administration pénitentiaire emploie 25 757 agents, dont 21 749 personnels de surveillance. On compte ainsi en moyenne 39 surveillants pour 100 détenus. C'est une moyenne brute, qui ne reflète pas vraiment la réalité de l'encadrement des détenus, car de nombreux surveillants sont employés dans des fonctions administratives, comme le greffe, des postes de secrétariats, ou des fonctions spécialisées comme les moniteurs de sport.

Le nombre de personnels de surveillance féminins est en augmentation, du fait de leur plus grand nombre à s'inscrire et à réussir le concours de recrutement. On a ainsi connu un pic lors d'un concours, il y a deux ans où elle représentait 48 % des reçus. Aujourd'hui elles représentent environ 30 à 35 % des recrutés. Globalement le nombre des femmes dans le personnel de surveillance demeure faible, ce recrutement important de femmes étant récent. Mais l'augmentation de leur nombre com-

mence à modifier leur implication dans les établissements. Alors qu'elles étaient traditionnellement affectées dans des prisons de femmes ou sur des postes administratifs, elles sont de plus en plus nombreuses à intervenir dans des quartiers de détention homme.

e. nombre de personnels sociaux, psychologues, enseignant(e)s

2 300 personnels d'insertion et de probation, qui sont des travailleurs sociaux spécialisés et des cadres formés et recrutés spécialement, sont employés par l'administration pénitentiaire. Depuis 1999, ils sont tous regroupés dans les SPIP, qui interviennent aussi bien en milieu ouvert que dans les prisons. Il est difficile de donner un chiffre précis des intervenants en prison, ceci dépendant de l'organisation des services, qui ont parfois des antennes spécialisées auprès d'un établissement, mais le plus souvent ont des antennes mixtes. Globalement les SPIP suivaient 140 622 personnes au 1er janvier 2003 en milieu ouvert, auxquelles s'ajoutent les 60 523 détenus. Soit 200 000 personnes prises en charge, ce qui conduit à estimer qu'il y a environ 1 travailleur social pour 100 détenus.

L'administration pénitentiaire emploie peu de psychologues directement, mais depuis 1994 tout ce qui concerne la santé des détenus dépend du secteur hospitalier. Des antennes spécifiques sont installées dans les établissements pénitentiaires. Le nombre des personnels intervenants dans ce cadre peut-être variable d'un lieu à l'autre, mais globalement le taux d'encadrement s'est nettement amélioré depuis la réforme de 1994.

Des enseignants sont mis à disposition dans les prisons par convention avec le ministère de l'éducation nationale. En général on compte 1 enseignant pour 100 à 150 détenus.

Pour vous donner une représentation plus précise de la réalité, je vais prendre l'exemple du lieu où je travaille, le département de la Charente, où se trouve une prison, la maison d'arrêt d'Angoulême. Pour 180 détenus, il y a deux instituteurs à temps plein, deux psychologues à mi-temps, deux infirmiers spécialisés en psychiatrie à mi-temps, auxquelles s'ajoutent des interventions hebdomadaires de psychiatres. Le SPIP compte 7 personnels d'insertion et de probation, qui interviennent chacun à l'établissement pour environ 1/4 de leur temps de travail.

Si les personnels d'insertion et de probation sont majoritairement féminins, du fait en particulier de la grande féminisation des assistantes sociales (environ 500 de ces personnels), les enseignants en prison sont majoritairement masculins.

II Quelques informations relatives à la législation du pays concernés :

a. existe-t-il ou non une loi régissant la détention préventive ?

Il n'y a pas à proprement parler de loi spécifique pour les détenus prévenus. Hors le fait que leurs relations extérieures dépendent des autorisations des juges d'instruction, leurs conditions de détention et les règles qui s'y appliquent ne sont pas différentes de celles des condamnés. Si les prévenus représentent 37 % des détenus, en réalité la plupart des détenus sont d'abord entrés en prison comme prévenu. Quand ils passent condamnés, ils restent dans la maison d'arrêt si la

peine qu'il leur reste à subir est inférieure à une année. Prévenus ou condamnés, ils poursuivent alors leur temps de détention dans les mêmes lieux, les mêmes conditions. Ceux dont les peines sont plus longues sont orientés vers un centre pour peine. Dans ces centres, les conditions de détention peuvent varier, certains ayant des régimes plus souples, par exemple avec les portes de cellule ouvertes dans la journée, ce qui n'existe jamais en maison d'arrêt. C'est donc le temps de peine à subir après la condamnation qui va pouvoir déboucher sur une modification possible des conditions de détention, plus que le fait d'être prévenu ou condamné.

b. existe-t-il ou non une loi pénitentiaire ?

Un projet de loi pénitentiaire avait été mis en chantier ces dernières années. Ce projet faisait suite à des commissions d'enquête parlementaire qui avaient fortement critiqué les modalités de fonctionnement des prisons. Le changement de gouvernement en 2002 a suspendu ce projet dont la discussion n'avait pas encore pu débiter au Parlement.

Actuellement l'ensemble de la réglementation pénitentiaire continue d'être du ressort de l'autorité administrative. L'idée d'un projet de loi pénitentiaire n'est peut-être pas complètement abandonnée, mais aucune échéance n'est fixée.

c. existe-t-il un régime particulier pour les mineur(e)s ?

Les mineurs sont détenus dans des quartiers spécifiques. Depuis une dizaine d'années une carte des quartiers mineurs a été établie. Les mineurs sont donc forcément détenus dans un de ces quartiers spécifiques. La règle est que les mineurs doivent être séparés des détenus majeurs et avoir des salles d'activités à part. Ils sont gardés par des surveillants spécialisés, qui travaillent en équipe. L'accent est mis sur l'occupation de la journée de détention. Ils sont pris en charge individuellement par les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse. Les quartiers mineurs ont un règlement intérieur qui leur est propre. Des psychologues interviennent en supervision de l'équipe pluridisciplinaire qui intervient dans le quartier.

Cet isolement des mineurs par rapport aux adultes vise bien sûr à les protéger. Il a cependant un contre-effet difficile à compenser. La plupart des quartiers mineurs sont des petits quartiers, souvent inférieurs à 10 détenus. Ce sont par ailleurs des détenus qui pour la plupart restent peu de temps en détention. Ceci rend difficile l'organisation d'activités structurées, avec d'autres objectifs que la simple occupation du temps.

d. comment sont régies les questions de santé en milieu pénitentiaire (personnel médical dépendant ou non de l'administration pénitentiaire ?)

Depuis 1994 la santé n'est plus gérée par l'administration pénitentiaire mais par le secteur hospitalier. Chaque prison conventionne avec l'hôpital de proximité, l'établissement fournissant des locaux adaptés et des crédits. Le personnel est donc du personnel hospitalier, totalement indépendant de l'administration pénitentiaire. Dans chaque prison une unité médicale est constituée avec du personnel permanent assurant les soins au quotidien.

e. la place accordée aux bénévoles en milieu pénitentiaire

Des visiteurs de prison sont agréés pour rendre visite aux détenus qui n'ont pas de visites familiales ou qui ont un besoin de dialogue particulier. Ces visiteurs, depuis 1999, ne dépendent plus de la direction de l'établissement pénitentiaire mais de la direction du service pénitentiaire d'insertion et de probation. À titre d'exemple, à la prison d'Angoulême, pour 180 détenus donc, nous avons une douzaine de visiteurs bénévoles.

Depuis une vingtaine d'années, la plupart des intervenants auprès des détenus sont des intervenants professionnels. Il est cependant possible d'avoir recours à des bénévoles. Comme pour les visiteurs de prison, c'est le SPIP qui les recrute et les coordonne. En général, ces bénévoles interviennent dans des actions de soutien scolaire, comme les étudiants du GENEPI, association spécialement construite pour permettre à des étudiants de venir en aide aux détenus scolarisés, de formation, et parfois culturelles, bien que celles-ci soient maintenant quasiment exclusivement confiées à des professionnels.

L'intervention des bénévoles est conçue comme un complément et non comme un remplacement des activités des professionnels.

III Mode(s) de recrutement du personnel (surveillants et autres)

Tous les personnels de l'administration pénitentiaire sont des fonctionnaires d'Etat. Ils sont tous recrutés par concours, puis affectés à l'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire (ENAP), à Agen.

Les personnels de surveillance passent un concours qui se situe au niveau du brevet des collèges, c'est-à-dire le niveau normalement atteint en fin de scolarité obligatoire. C'est le premier niveau de diplôme délivré par l'Education Nationale. Les surveillants sont donc recrutés au niveau le plus bas des concours de la fonction publique. Le recrutement a été difficile ces dernières années. La construction de nombreuses places de prison supplémentaires a demandé des recrutements nombreux. Le nombre de candidats était faible et le niveau de recrutement a baissé. Une vigoureuse campagne d'information, de publicité, a été menée cette année. Elle a provoqué un afflux de nouvelles candidatures. Mais on peut se demander si un décalage ne va pas être rapidement ressenti entre les conditions idéales du métier montrées par cette campagne et la réalité.

Lors des derniers recrutements, 60% environ des élèves avaient le baccalauréat, soit un niveau de diplôme supérieur à celui demandé. Ceci ajouté à la découverte des réalités du terrain rend difficile souvent l'adaptation à un métier qui n'a pas fondamentalement évolué depuis des dizaines d'années.

Le concours comporte un écrit, sous forme de questionnaire et de rédaction, à partir duquel les candidats sont déclarés admissibles. Ils sont alors convoqués pour des épreuves orales et physiques.

Les conseillers d'insertion et de probation (CIP), travailleurs spécialisés intervenants en prison à partir des SPIP, sont recrutés à un niveau universitaire, devant être titulaire au moins d'un diplôme de premier cycle. Presque tous sont titulaires d'un niveau de second voire de troisième cycle (dernier niveau universitaire). Ils suivent une formation de deux années en alternance stage et cours, eux aussi à l'ENAP.

L'administration pénitentiaire recrute aussi ses personnels administratifs et techniques, à différents niveaux.

IV Formation du personnel:

L'ENAP forme tous les personnels, les surveillants, les CIP, les administratifs et techniques, et les personnels de direction.

Les surveillants suivent une formation de 8 mois, en alternance stages en établissement et cours à l'ENAP. Les cours sont des cours juridiques, concernant le droit de la procédure pénale et la réglementation pénitentiaire, ainsi que des enseignements de sciences humaines. Les retours de stage sont mis à profit pour travailler sur les comportements professionnels. Des activités physiques sont également enseignées, en particulier des méthodes de défense et des cours de tir.

L'ENAP essaie de développer une pédagogie active, mais cela ne peut se faire qu'en petits groupes. De trop nombreux enseignements sont dispensés dans des grandes salles, des amphithéâtres, et on peut s'interroger sur la portée d'un cours d'initiation à la psychologie devant un parterre de 300 élèves qui découvre, en quelques heures, une discipline qui leur est complètement inconnue.

En même temps l'école ne peut pas aller trop loin dans ses enseignements sauf à courir le risque, déjà existant, d'être vécue comme complètement déconnectée de la réalité du terrain, discours lancinant et ancien. Beaucoup d'élèves découvrent une réalité différente de celle qu'on leur a enseignée, et pour des raisons anciennes et chroniques, le passage à l'école est considéré par beaucoup de professionnels comme une obligation plus que comme une nécessité.

Les CIP sont formés pendant 2 ans, aussi en alternance stages et cours.

L'ENAP assure également un programme de formation continue, soit par elle-même soit par convention avec d'autres écoles de service public, comme l'école nationale de la magistrature ou les écoles de police, et les universités de Bordeaux et Pau.

Ce programme est riche. Il est parfois difficile de remplir tous les stages. Le manque de personnels dans beaucoup d'établissements est sans doute une des raisons de cette difficulté.

V Rôle imparti aux différents professionnels

Il est difficile de répondre rapidement à cette question tant elle suscite de débats. C'était un des enjeux essentiels du projet de loi pénitentiaire que de moderniser les fonctions de chacun.

Le rôle des CIP a été précisé par la réforme de 1999. Historiquement l'administration pénitentiaire avait des travailleurs sociaux, apparus pour la première fois à partir de 1946, qui était considéré comme devant apporté une aide aux détenus, selon les définitions d'alors du travail social. Dit autrement, ils avaient une fonction d'assistance. Le développement de leurs interventions dans la probation, l'évolution du droit de la procédure pénale, et plus généralement les évolutions sociales générales ont modifié profondément le contexte de leur intervention. Leur accroissement récent ces vingt dernières années, de moins de 500 à plus de 2000, les a aussi conduits à réfléchir à leurs modalités d'intervention.

Si cette mue n'est pas encore achevée, on peut dire que leur rôle s'approche de plus en plus d'une fonction de clinique criminologique.

Logiquement cette évolution aurait dû s'accompagner d'une évolution parallèle du rôle des surveillants. Les travailleurs sociaux n'assurant plus de fonctions au quotidien de la prison, dans les étages, le surveillant pouvait voir son rôle enrichi de fonctions d'accompagnement de la vie quotidienne du détenu. C'est ce que prévoyait la loi pénitentiaire écartée pour le moment.

Cette notion d'accompagnement est sans doute encore un peu vague. Le désir de sortir le rôle du surveillant de la simple garde n'est certes pas nouveau. Pendant longtemps, jusqu'aux années 90, il y avait une sorte de rivalité entre les travailleurs sociaux et les surveillants, les uns exerçant des fonctions nobles et gratifiantes, les autres des fonctions apparaissant subalternes. Ces conflits n'existent plus, ou beaucoup moins. La réforme des SPIP a contribué à clarifier les choses en plaçant ailleurs les travailleurs sociaux, qui ne dépendent plus de la même hiérarchie que les surveillants.

Il n'en reste pas moins qu'au-delà des problèmes de moyens en effectifs, ce rôle d'accompagnement doit être clarifié pour être enseigné et pratiqué. Il s'agit de considérer qu'un certain nombre de tâches, qui ressortait avant de l'accompagnement social et donc des travailleurs sociaux, peuvent être assurés par les personnels de surveillance.

Par exemple, est-il vraiment nécessaire que ce soit un conseiller d'insertion et de probation qui prévienne la famille de l'arrivée du détenu ? Mais le surveillant n'a aujourd'hui pas le droit de faire cela, et il n'en a pas les moyens non plus puisqu'il ne peut pas téléphoner à l'extérieur. Dans le même ordre d'idées, le surveillant ne pourrait-il pas répondre aux détenus sur de nombreuses demandes d'information qui ne nécessite ni orientation ni décision ? A-t-on besoin d'un service social pour donner l'adresse d'une structure sociale extérieure ? Ce ne sont que des exemples qui montrent combien le rôle de surveillant se définit plus par ce qu'il ne peut pas faire que ce qu'il peut faire.

En d'autres termes, il s'agirait de positiver son rôle. Actuellement le détenu a de moins en moins besoin du surveillant. Dans les prisons modernes, la technologie a supprimé les clés, le surveillant ouvre les portes sans contact avec le détenu. Au lieu d'enfermer le surveillant dans un rôle de presse-bouton, pas très passionnant, on pourrait profiter de ses avancées techniques pour lui permettre, au moins en partie, d'élargir son champ de compétence, en devenant l'accompagnateur du détenu au quotidien, celui qui est le premier niveau de réponse possible, au lieu d'être celui qui

ne fait qu'ouvrir la porte depuis un pupitre pour que le détenu aille vers une autre personne, même pour les demandes les plus banales de la vie quotidienne.

C'est évidemment un chantier important, on ne modifie pas l'indenté d'une profession en quelques jours, mais c'est actuellement la seule piste pour redonner du sens à un métier de plus en plus déstabilisé.

VI En quoi les questions de sécurité et de dangerosité qui sous-tendent les politiques pénales actuelles influent :

Il est clair que ces questions pèsent d'un poids important. De ce fait les personnels de surveillance et les chefs d'établissements sont contraints par des mesures de plus en plus contraignantes.

L'évolution du métier de surveillant vers un rôle d'accompagnateur, souhaitée depuis longtemps, mais depuis si longtemps que l'on peut se demander si ce souhait est bien réalisable, suppose une profonde réforme de la formation qui devrait nécessairement durer plus longtemps, et de l'organisation du travail. Les surveillants sont en travail posté, c'est-à-dire qu'ils travaillent soit le matin, soit la nuit, soit l'après-midi, en fonction des besoins et des impératifs du droit du travail. Hormis quelques postes spécialisés, ils sont déplacés d'un endroit à l'autre de la détention en fonction des postes à couvrir. Ainsi un surveillant peut n'être en contact avec le même groupe de détenu qu'une fois par semaine, voire plus. Impossible, dans ces conditions, de faire autre chose que de la garde.

Malgré cela, il est recommandé aux surveillants de concourir à l'insertion des personnes détenues, ce qui leur apparaît souvent comme très abstrait étant donné leurs conditions de travail.

Ces contradictions apparaissent aujourd'hui plus clairement qu'avant, il semble qu'il y ait un relatif consensus qui naît sur la nécessité de faire évoluer les définitions des métiers pénitentiaires, en parallèle les uns des autres. Mais ceci est très compromis par la surpopulation pénale, par l'augmentation actuelle des détenus, la plus importante jamais connue en France sur une période aussi courte. Dans ces conditions l'urgence est de construire de nouvelles prisons et d'y affecter le plus rapidement possible des personnels de surveillance.

L'administration pénitentiaire avait conçu la nouvelle ENAP, inaugurée fin 2000, comme un moyen de favoriser ces réflexions. Les recrutements massifs actuels l'ont obligé à quasiment doubler ses capacités d'accueil des élèves, ce qui ne peut pas favoriser un travail de fond.

L'un des axes de la nouvelle école était de favoriser une transversalité des enseignements, en particulier entre les surveillants et les CIP. Si celle-ci est en partie assurée par le fait que, pour une bonne part, les enseignements sont assurés par les mêmes personnes pour les différentes catégories d'élèves, leur trop grand nombre et la disparité des niveaux de recrutement ne permet pas d'aller beaucoup plus loin pour le moment.

VII Quelques mots sur les problèmes spécifiques à votre pays

Les quinze dernières années ont été marquées, dans l'administration pénitentiaire française, par de très nombreux conflits sociaux, opposant les personnels de surveillance à leurs directions et plus globalement à leur administration. Les raisons en sont variées, mais elles sont significatives du fait que ce métier est devenu difficile à exercer dans une société aux repères bien moins clairs qu'il y a trente ans.

Toute la question est de savoir s'il n'est pas déjà trop tard pour qu'une évolution positive s'installe. La motivation professionnelle n'est plus vraiment une chose très partagée. On peut penser que quelles que soient les évolutions en matière de droit pénitentiaire, rien n'avancera vraiment si une réflexion d'envergure sur le contenu des métiers n'est pas réellement menée.

On peut même penser, c'est sans doute l'un des raisons des difficultés que nous connaissons, que plus le droit pénitentiaire se modernise sans que les missions des agents soient révisées, plus l'écart se creuse et plus toute évolution est vécue négativement, comme un poids en plus.

L'une des erreurs des vingt dernières années a été de répéter, de façon incantatoire, que les surveillants devaient participer à la réinsertion des détenus. Mais comment pouvaient-ils le faire, sans que leur métier soit réformé ?

Il me semble qu'aujourd'hui nous sommes à la croisée des chemins :

- Soit nous abandonnons complètement cette idée, et le surveillant est considéré avant tout comme une force de l'ordre. C'est ce qui se profile avec la réforme en cours qui va leur confier la garde des détenus à l'extérieur, par exemple dans les hôpitaux, et les escortes, en lieu et place de la police ;
- Soit nous orientons le métier de surveillant vers ce rôle d'accompagnateur du quotidien du détenu ;
- Soit nous nous orientons vers une spécialisation des fonctions, un partage, une partie des personnels de surveillance assurant plutôt des missions de sécurité, une autre partie assurant plutôt des fonctions d'accompagnement.