



Conférence de consensus de prévention de la récidive

Contribution de :

SNP FO Direction

Janvier 2013

<http://conference-consensus.justice.gouv.fr>



CONFERENCE DE CONSENSUS SUR LA PREVENTION DE LA RECIDIVE

CONTRIBUTION SNP-FO-DIRECTION

Audition du 19/12/2012

Question 1 :

L'état des connaissances sur la prévention de la récidive vous paraît-il suffisant ? si oui, que pensez-vous de la manière dont ces connaissances sont diffusées/utilisées dans votre milieu professionnel ou associatif ? Sinon, que préconisez-vous pour améliorer les connaissances et assurer leur diffusion/utilisation ?

L'évaluation de la récidive demeure insuffisante, au sein de l'administration pénitentiaire. La **mise en place d'un fond documentaire** constitue un préalable incontournable, pour impulser et mettre en place des dispositifs adaptés à la prévention de la récidive. Il convient par ailleurs de relever dans ce cadre une diffusion trop limitée des connaissances tant sur la récidive que sur la prévention. Un effort particulier doit être accompli **dès la formation initiale à l'ENAP** tant pour les cadres intervenants en milieu fermé que pour les personnels de surveillance.

Par ailleurs, ce travail de fond et de mise en perspective ne peut pas relever uniquement de la Direction de l'Administration pénitentiaire. Si les études menées par le bureau PMJ 5 sont importantes et constituent une base nationale indispensable à une prise de décision politique, il convient de **déployer des dispositifs régionaux** afin d'adapter la prévention au plus proche des besoins du terrain. En effet, chacune des 9 régions pénitentiaires a ses propres caractéristiques en termes de public (motifs d'incarcération principaux divergeant d'une région à l'autre), de structures d'accueil (établissements pénitentiaires de tailles différentes, de niveaux de sécurité différents, avec des taux d'occupation variables...) et de politique pénale.

Si des travaux de recherche criminologique peuvent s'avérer intéressants, en lien avec des centres de recherche universitaire, ils ne sauraient à l'heure actuelle constituer une priorité compte tenu de la **faible structuration de la filière criminologique** au sein des universités françaises. Toutes les connaissances en terme de prévention de la récidive sont très dépendantes des études étrangères. La réflexion devrait dès lors, à titre préalable, s'orienter vers une légitimation de la filière criminologique au sein des universités.

Compte tenu de cette limite, il convient d'adopter **une approche pragmatique reposant sur les principaux acteurs déjà institués** : Directeurs interrégionaux des services pénitentiaires en lien avec les Chefs d'établissements et les DFSPIP, Parquets généraux, Vice-présidents auprès de la CA en charge de l'application des peines. Un important travail d'identification des **problématiques de délinquance spécifiques à chaque structure** doit être mené dans l'interdisciplinarité et avec l'ensemble des services de l'état concerné qu'il s'agisse de l'administration pénitentiaire (milieu ouvert mais aussi milieu fermé), services sanitaires et sociaux, force de l'ordre.... Cette méthode de travail pratiquée par les Chefs d'établissements pour les questions d'ordre public doit être étendue à la problématique élargie de la prévention de la récidive impliquant de nombreux autres acteurs.

Il est possible par ailleurs d'envisager de favoriser une **analyse mensuelle de la récidive** ainsi que des mesures prises pour la prévenir. Au regard des réponses apportées et des résultats obtenus, de **nouvelles orientations pourront être localement déterminées**.

Il faut enfin relever la tendance actuelle consistant à circonscrire la politique de prévention de la récidive aux personnels d'insertion et de probation. Cette vision restrictive prive l'administration pénitentiaire de la **majorité des moyens humains, positionnés en milieu fermé**, dont elle dispose pour initier une politique efficace dès l'incarcération.

Question 2 :

De quels éléments d'informations disposez-vous sur les facteurs qui diminuent le risque de récidive ou au contraire l'aggravent ? (facteurs personnels, familiaux, économiques, sociaux, géographiques, psychologiques, psychiatriques, sanitaires, impact des addictions, ... en distinguant suivant le type et la gravité des infractions)

Depuis plusieurs années, une démarche de formalisation de l'appréciation de la dangerosité pénitentiaire distincte de la dangerosité pénale a été initiée au sein des établissements pénitentiaires. Cette appréciation s'effectue collectivement avec l'ensemble des personnels intervenant en milieu fermé (Directeurs, Officiers, DPIP, CPIP, surveillants). **Les équipes dirigeantes des établissements pénitentiaires sont en mesure d'apprécier le risque de récidive** des personnes détenues au sein des établissements pénitentiaires à de multiples reprises lors du parcours de détention, que cela soit lors des audiences ou lorsque les personnes détenues sont auteures d'incidents disciplinaires. Cette appréciation intervient également, lors de l'instruction des demandes d'aménagements de peine, au regard de l'évolution du comportement de l'intéressé en détention (incidents, activités exercées, soins suivis...), de son positionnement par rapport aux faits ayant justifié l'incarcération, et au regard des expertises produites. De la même manière, **l'observation, qui constitue une mission des personnels de surveillance**, permet d'identifier les relations pouvant être néfastes à l'intéressé. Les cellules Renseignement dans les établissements pénitentiaires jouent un rôle important dans la prévention d'incidents et donc la prévention de la récidive. Pour autant, **aucun véritable travail de synthèse de ces constats empiriques quotidiens** n'a été mené. Par ailleurs, il pourrait être intéressant, dans la démarche de labellisation des quartiers arrivants, de s'appuyer plus encore sur l'expertise des personnels pénitentiaires afin de mener **une étude précise des facteurs de récidive en milieu ouvert ayant conduit à l'incarcération**.

L'analyse des facteurs de risques est donc menée quotidiennement au sein des détentions par les professionnels affectés en milieu fermé. **Sa formalisation nécessite cependant d'être poursuivie, en lien avec les professionnels de terrain directement concernés** par ces problématiques. D'une manière générale, le maintien des liens familiaux, l'exercice d'une activité rémunérée (ou non) en détention, le suivi par le pôle médical, et donc l'inscription dans un parcours d'exécution de peine, favorisent la diminution du risque de récidive.

A l'inverse, la **désaffiliation** constitue le facteur principal de récidive. Néanmoins, il ressort des expériences des personnels pénitentiaires, que la prévention de la récidive nécessite une **action différenciée** en fonction du public suivi. Ainsi les actions à menées seront différentes en fonction du profil de la personne détenue. Une étude des facteurs de récidive doit être menée par type de public afin que les actions soient ciblées sur les publics pertinents.

Question 3 :

Quelles sont selon vous les schémas d'orientation des procédures au niveau du procureur de la République, les types de sanction et/ou les pratiques professionnelles qui sont les plus à même de favoriser la prévention de la récidive ? Précisez sur quels éléments d'évaluation scientifique ou empirique vous vous fondez ? Quels freins, d'ordre juridique ou pratique observez-vous à leur mise en place ?

1/ Au sein des détentions, la **mise en œuvre des principes de séparation** des personnes détenues présente une utilité en terme de prévention de la récidive :

- séparation prévenus/condamnés
- séparation primaires récidivistes
- séparation criminels/correctionnels

Cependant, sa mise en œuvre renvoie aux **contraintes architecturales** des structures qui rendent difficiles une application stricte de ces principes. Par ailleurs, la **surpopulation pénale** empêche toute flexibilité dans la gestion de l'affectation en cellule ce qui dans certains établissements rend impossible ces types de séparation.

Il nous semble plus important de pouvoir réfléchir et d'organiser l'accueil des personnes détenue eu égard à leur profil et personnalité.

2/ Pour prévenir la récidive, il importe de donner un sens à la peine. Le sens de la peine nécessite une **articulation cohérente entre le prononcé de la sanction et l'exécution de la sanction**. Une fois la peine d'emprisonnement prononcée, sa mise à exécution doit intervenir dans un délai rapproché. A défaut, la peine ne sera pas comprise et engendrera un risque de désocialisation, et donc un risque de récidive. Il faut donc **bannir tout politique systématique de mise à exécution des peines** telle qu'elle a pu être pratiquée : la mise à exécution d'une peine d'incarcération de 15 jours, 4 ans après le prononcé du jugement, alors même qu'aucun nouveau délit n'a été commis et que la personne est insérée professionnellement et stabilisée familialement présente un coût social disproportionné avec l'atteinte initiale au contrat social, sans parlé du strict coût économique.

3/ Prévenir la récidive c'est aussi et surtout **travailler sur le contenu de l'incarcération**. Le développement des infrastructures sportives et culturelles doivent être favorisées mais au-delà des activités qui relèvent de l'occupationnel, il convient de **favoriser l'émergence d'un véritable contenu de la peine**. Cela peut passer par plusieurs axes : favoriser l'émergence de réels régimes différenciés au sein des détentions, renforcer la prise en charge sociale de droit commun (après l'entrée des référents pôle-emplois, faire entrer l'assistante sociale de secteur au sein des détentions), mettre en place des prises en charge innovantes (type groupe de parole) avec les personnels pénitentiaires du milieu fermé (surveillants compris)... La difficulté à mettre en place un tel fonctionnement résulte à l'heure actuelle **d'une part d'un manque important de moyens alloués au milieu fermé et de l'autre à la surcharge de travail chronique** des CPIP qui peuvent difficilement se charger des missions transversales en plus de toute la prise en charge individualisée.

Question 4 :

Quels sont, dans votre milieu professionnel ou associatif les points qui font consensus sur les facteurs de risque ou de protection, s'agissant de la récidive ? Quelles sont les bonnes pratiques que vous avez mises en place afin de prévenir la récidive ? Quels sont les points dans vos pratiques professionnelles qui vous paraissent perfectibles ?

Les facteurs de risques de récidive sont clairement identifiés : milieu criminogène au regard de la concentration de profils particuliers, oisiveté, absence de prise en charge médicale, indigence, isolement géographique.

Le **Parcours d'Exécution de Peine (PEP) constitue un outil indispensable** pour rendre chaque personne détenue acteur de sa peine. Il lui appartient, alors, de construire un parcours d'exécution de peine et de préparer sa sortie. Au cœur de ce dispositif, ont été intégrés les psychologues PEP. Ces personnels jouent effectivement un rôle essentiel et constituent de véritables personnels ressources pour les équipes dirigeantes des établissements pénitentiaires. A ce jour, les ETPT des psychologues PEP sont relativement réduits. Par ailleurs, compte tenu des taux d'occupation en maison d'arrêt, ce dispositif ne peut être envisagé dans ces structures alors même qu'il s'adresse aux personnes détenues condamnées. Or, ce dispositif qui favorise une prise en charge pluridisciplinaire aurait également toute sa pertinence pour prévenir la récidive en Maison d'Arrêt.

Pour autant, la généralisation du PEP nécessite préalablement que **l'institution réfléchisse aux possibilités qu'elle peut offrir aux personnes détenues en termes d'exécution de leur peine** : possibilité d'inscription dans des programmes, possibilité d'orientation vers des CPA, aboutissement de la réflexion autour de ce que doit être un QNC, offre de formation qualifiante adaptée aux besoins de l'économie locale...

Par ailleurs, les **expériences visant à augmenter l'implication des personnels de surveillance** dans la prise en charge des personnes détenues au-delà de la simple surveillance doivent être généralisées : les surveillants des quartiers arrivants, les surveillants PEP, les surveillants des quartiers spécifiques types CPA trouvent un intérêt professionnel important dans leur mission ce qui leur permet une implication quotidienne d'autant plus forte, à l'avantage de l'institution.

Le SNP- FOD pose ici la nécessité du numerus clausus, d'une spécialisation des établissements pénitentiaires pour des prises en charge spécifiques, et énonce la pertinence du PEP qui assure l'animation des ressources en présence et l'implication de la personne détenue.

Question 5 :

Quelles sont, selon vous, les réformes juridiques ou organisationnelles susceptibles d'améliorer l'efficacité des réponses pénales en termes de prévention de la récidive ? Parmi celles-ci, laquelle vous semble la plus importante ?

Un certain nombre de difficultés ont été identifiées quotidiennement par les Directeurs des services pénitentiaires en fonction en établissements pénitentiaires notamment. Du fait leur formation initiale et continue, les DSP sont en mesure de pouvoir identifier les difficultés du fonctionnement français qui ne se retrouvent pas forcément dans les systèmes pénitentiaires étrangers. Des propositions visant à dépasser ces difficultés ont donc été formulées.

La mise en cohérence des moyens humains avec les besoins de fonctionnement de l'institution apparaît comme la réforme prioritaire compte d'une part de son intérêt pour l'institution et d'autre part de son coût budgétaire très limité.

- Adapter les structures aux différents types de délinquance

La multiplicité des expériences pénitentiaires des DSP (du fait de leur obligation de mobilité) leur a permis d'expérimenter la grande variété des problématiques des personnes détenues au sein d'un même établissement mais surtout entre différents établissements. Le constat a été posé à plusieurs reprises d'une **carence dans le recensement des besoins préalable à toute nouvelle construction de structure**. En écho à l'insuffisance d'études locales sur la prévention de la récidive soulevée au point n°1, il suffit de constater la trop grande uniformité des structures à travers le territoire et leur inadaptation aux besoins réels en termes de prise en charge de la délinquance.

Ainsi si l'on peut se réjouir de la construction de structures telles que les UHSA pour la prise en charge de personnes détenues présentant des troubles du comportement (profils en constante augmentation), telles que les CPA, QNC, QCP, on ne peut que relever :

- L'arrivée trop tardive de telles structures compte tenu des exigences en termes de prise en charge.
- La difficulté à identifier la destination et l'utilisation de certaines structures dont le contenu reste encore trop flou (ex : QNC)
- L'absence d'établissements spécialisés sur des problématiques spécifiques telles que la toxicomanie, la dépendance alcoolique.

Pour illustration des pratiques étrangères en ce domaine :

- La construction récente de l'établissement pénitentiaire de Offenburg en Allemagne a été précédée par un recensement des besoins précis en terme de prise en charge de la délinquance du Land afin d'adapter la structure aux personnes prises en charge et non l'inverse.
- En Scandinavie, des établissements spécialisés dans la prise en charge des détenus toxicomanes existent. En Italie, cette adaptation dans la prise en charge du public toxicomane est intégrée au niveau législatif puisque que les sanctions pénales sont adaptées à ce type de délinquance (mise en parallèle possible avec la législation pénale applicable aux mineurs en France).

La contrepartie de ces politiques est un maillage plus distendu du territoire. Cependant ces pays ont opté pour les publics toxicomanes pour l'application du principe de réalité dans la mise en balance entre le maintien des liens familiaux (lorsqu'ils existent encore) et la priorité donnée aux soins. Une adaptation au système pénitentiaire français est envisageable sur le modèle de ce qui a été mis en place pour la prise en charge des personnes détenues auteurs d'infractions à caractère sexuel.

Afin de faciliter l'inscription dans des parcours d'exécution de peine adaptés aux profils en présence, il importe de privilégier la **spécialisation des établissements pénitentiaires** et d'adapter le niveau de sécurité requis. Les « prises en charges » doivent être spécifiques. La prise en charge d'un délinquant sexuel sera nécessairement différente de celle d'un délinquant au col blanc ou de celle d'une personne détenue affiliée au grand banditisme et condamnée pour association de malfaiteurs.

- Instaurer le *numerus clausus* pour renforcer le sens de la peine

La nécessité d'introduire un *numerus clausus* en maison d'arrêt est défendue depuis plusieurs années par le SNP-FO Direction qui a expliqué à chaque occasion l'intérêt d'un tel dispositif tant aux parlementaires qu'aux représentants de la société civile.

Les conditions de détention et de prise en charge ont un impact direct sur le risque de récidive. Un levier d'action considérable contre le risque de récidive réside dans la possibilité de faire bénéficier les personnes détenues d'un encellulement individuel avec un accompagnement pour une inscription dans un parcours d'exécution de peine adapté. L'offre d'activités et de soins doivent être suffisante. La préparation d'aménagements de peine doit être une priorité.

Il convient afin de noter que **l'encellulement individuel en maison d'arrêt** est de nature à prévenir la récidive en favorisant la séparation des personnes détenues primaires des personnes détenues récidivistes.

- Renforcer les moyens humains pour améliorer la communication entre les différents acteurs de la chaîne pénale

La communication entre les magistrats du siège, les parquets et les équipes dirigeantes des établissements pénitentiaires est incontournable pour une connaissance précise des conditions de détention. Cette connaissance (taux d'occupation, profils particuliers, risques de troubles...) est nécessaire pour que les peines d'emprisonnement soient prononcées de manière éclairée et que les risques afférents à l'incarcération soient intégrés. Si certains éléments ont été intégrés dans la circulaire de politique pénale, l'application de celle-ci ne donne pas satisfaction. Les taux d'occupation des établissements pénitentiaires atteignent des records, et impactent négativement sur les prises en charge réalisées.

Au niveau de l'exécution des peines comme de l'application des peines, une **meilleure communication entre les services** permettrait d'éviter de nombreuses situations préjudiciables tant à la personne détenue (mise à exécution d'une peine retardée qui obligera à une réincarcération ultérieure) qu'à la société (dysfonctionnement dans la transmission d'information entre le milieu fermé et le milieu ouvert avant une libération sensible). En dépit des nouveaux dispositifs mis en place, des dysfonctionnements sont régulièrement relevés. Au de l'implication des personnels à tous les niveaux de la chaîne pénale, on ne saurait leur imputer systématiquement ces difficultés. Il convient de relever d'une part **le manque important de personnels des greffes au sein des juridictions** et d'autre part **l'absence de prise en compte du caractère incontournable du greffe pénitentiaire**. Une réflexion réelle est à mener sur l'évaluation des besoins de fonctionnement de cette pièce maîtresse des établissements pénitentiaires (recrutement, formation, fidélisation, régime de prime correspondant aux responsabilités...).

- Confier la prise de décision au niveau pertinent d'intervention

Compte tenu de l'encombrement des juridictions, qui rentre en contradiction avec le besoin de réactivité en matière d'exécution et d'application des peines, il convient de mettre en place des procédures simplifiées. Les SEFIP et la PSAP ont marqué un premier pas en ce sens mais leur difficulté de mises en œuvre montre que le système peut être perfectionné.

La politique d'exécution des peines ainsi que la politique d'application des peines doivent faire l'objet d'une réflexion profonde visant à une articulation des moyens et des acteurs qui soient tournée vers l'efficacité dans la prise en charge des personnes. De ce fait, le SNP-FO Direction est favorable à l'extension du champ décisionnel des DSP aux domaines suivants :

- Attribution des réductions de peines ;
- Attribution des permissions de sortir d'une journée pour la réinsertion et sous le contrôle du parquet ;
- Attribution de compétences en matière d'aménagement de peines sous certaines conditions de quantum de peine (avec avis du parquet, possibilité d'appel devant un magistrat, possibilité de notification à la victime) ;
- Attribution d'une compétence en matière de délivrance de permis de visite pour les prévenus sauf nécessités imposées par les nécessités de l'information judiciaire.

Ces propositions visent à permettre de recentrer les Juges d'application des peines sur les aménagements de peines nécessitant un examen en profondeur du dossier et alors-même que l'expertise des DSP est clairement insuffisante. Inversement, sur les dossiers ne présentant aucune difficulté particulière, notamment pour les très courtes peines, cela permettrait de réduire les délais de prise de décision et d'offrir une prise en charge adaptée à l'urgence de ces dossiers. Des exemples européens existent et qui mériteraient d'être analysés.

- **Mettre en cohérence les moyens humains avec les besoins de fonctionnement des établissements pénitentiaires**

De manière plus large, une mise en cohérence des moyens humains avec les besoins de fonctionnement des établissements pénitentiaires soit être initiée selon 3 axes :

1/ Un travail à mener sur le contenu du métier de surveillant

L'implication croissante des personnels de surveillance dans le champ de l'insertion et de l'aménagement des peines constitue une opportunité à exploiter. Ces derniers au contact quotidien des personnes détenues, disposent d'une analyse précieuse sur l'évolution de la personne en détention. L'enrichissement du contenu de leur profession serait par ailleurs de nature à renforcer leur implication et leur valorisation professionnelles. Ils doivent constituer le pilier de la prévention de la récidive en milieu fermé.

2/ La réforme des SPIP semble incontournable

La prévention de la récidive suppose une continuité dans la prise en charge à la libération de la personne détenue. La réforme de 1999 sur l'organisation des SPIP, qui avait pour objectif cette continuité, doit aujourd'hui faire l'objet d'une évaluation. Dans la continuité de l'implication croissante des surveillants dans la mission de prévention de la récidive, il convient de s'interroger sur l'opportunité du rattachement hiérarchique actuel des CPIP affecté en milieu fermé.

Les activités d'un CPIP en milieu ouvert et en milieu fermé diffèrent énormément. La dissociation de la hiérarchie entre les CPIP du milieu ouvert et du milieu fermé apparaît pertinente, les CPIP du milieu fermé pouvant être rattachés aux Chefs d'établissements et les CPIP du milieu ouvert au DFSP/IP.

Le modèle de responsabilité unique pour l'ensemble des personnels intervenant en milieu fermé, qui se retrouve dans la majorité des pays européens permet d'optimiser les ressources et de favoriser leur coordination. Le fait que les DPIP et CPIP puissent relever de l'autorité du Chef d'établissement en milieu fermé permet de sanctuariser les moyens affectés respectivement au milieu ouvert et au milieu fermé. En effet la prise en charge des personnes détenues par les PIP du milieu fermé ne doit pas souffrir des contingences du milieu ouvert et inversement.

Le Chef d'établissement disposerait ainsi de l'ensemble des moyens nécessaires à la mise en œuvre d'une véritable politique de prévention de la récidive. L'émergence d'une réelle politique de structure pourrait dès lors émerger en fonction du diagnostic posé sur les besoins spécifiques de la population pénale. A l'heure actuelle, la configuration départementale ne permet pas un fonctionnement optimal dès lors que plusieurs établissements sur le même territoire présentent des problématiques très différentes. Certaines missions actuellement confiées au DFSPPI (dont activités socio-culturelles, programme de prévention de la récidive...) pourraient être réorientées à travers l'intégration au sein des équipes dirigeantes des établissements pénitentiaires des cadres DPIP.

Par ailleurs, l'articulation entre le milieu fermé et le milieu ouvert ne serait pas perdante dans la mesure où des protocoles de fonctionnement identifiant clairement le rôle et les responsabilités de chacun seraient mis en place. Enfin, cela permettrait la mise en place d'un interlocuteur unique pour les magistrats pour tout ce qui relève du milieu fermé, ce qui permettrait un meilleur fonctionnement en lien avec la rationalisation à l'œuvre dans les services importants de l'application des peines.

Cette évolution pourrait se faire préjudice des carrières des agents et des passerelles permanentes entre milieu fermé et milieu ouvert. Cela permettrait de faire aboutir la logique initiée avec l'entrée des personnels de surveillance dans les SPIP. Ainsi au fait que les cadres du milieu ouvert encadrent désormais personnels d'insertion et de probation et personnels de surveillance, répondrait la même logique en milieu fermé. La mise en cohérence des ressources humaines avec les besoins de prise en charge des personnes serait ainsi atteinte plus facilement.

3/ La prise en charge sociale par l'assistante sociale de secteur

Le recentrage des CPIP en milieu fermé sur les problématiques d'évaluation des risques de récidive et des aménagements de peine conduisent à ce qu'ils ne soient plus en mesure d'assurer au mieux la prise en charge sociale. L'intervention d'assistantes sociales de secteur au sein des établissements pénitentiaires doit être envisagée. Cela présente avantages :

- Normalisation de la prise en charge des personnes détenues sur le volet social ;
- Transition efficace entre milieu fermé et milieu ouvert pour les problématiques de réinsertion sociales ;
- Inscription territoriale des personnes détenues dans le prolongement de la disposition sur la domiciliation à l'article 30 de la loi pénitentiaire.

Plus symboliquement, l'enjeu est bien d'inscrire la prison au cœur de la société toujours avec pour objectif, de mieux lutter contre la récidive.