

La qualité de l'emploi du personnel pénitentiaire coincée dans un cercle vicieux ?

Après dix années d'austérité dans les services publics, qu'en est-il de la qualité de l'emploi du personnel pénitentiaire en Europe? Une étude commanditée par la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP/EPSU) à l'Institut de recherche HIVA de la KU Leuven s'est penchée sur ce thème de recherche tout à fait d'actualité.

Yennef Vereycken et Monique Ramioul

Chercheurs à la KU Leuven – Institut de recherche sur le travail et la société (HIVA)

Le Royaume-Uni compte proportionnellement le plus grand nombre de détenus (85 000 hommes) en Europe qui sont répartis dans 120 (méga-) prisons, dont 65% affichent une surpopulation.

Image: © Belga



Qu'en est-il de la qualité de l'emploi du personnel des prisons en Europe après dix années d'austérité dans les services publics? Pour répondre à cette question, quatre pays ont été examinés, à savoir la Suède, le Royaume-Uni, l'Italie et la Grèce. L'étude a porté sur les agents pénitentiaires et leurs expériences au travail, les tâches qu'ils accomplissent, leur environnement professionnel et leurs conditions de travail formant la qualité de l'emploi du personnel pénitentiaire. Les principaux facteurs qui l'influencent sont liés à la rémunération, aux contrats, aux horaires, aux possibilités de formation, à la représentation, à la négociation collective, au droit de grève, à la santé et à la sécurité, de même qu'à l'organisation du travail et à l'autonomie. Dans chacun des pays examinés et malgré certaines disparités, notre analyse révèle une détérioration assez répandue de la qualité de l'emploi du personnel pénitentiaire.

Des histoires différentes ?

De profondes différences sont observées lorsque nous nous penchons sur la qualité de l'emploi et sur les changements récents intervenus dans les pays couverts par notre étude. Le système pénitentiaire suédois s'inscrit dans une tradition de protection sociale et mise surtout sur la réinsertion des détenus. Cette approche se reflète d'abord au niveau des effectifs: en 2018, 5 000 agents étaient employés dans 48 établissements qui hébergeaient 4 000 détenus (pour une capacité totale de 5 000). Il en ressort un ratio d'un détenu par agent. En matière de tâches, les agents

Face aux politiques d'austérité généralisées, les moyens (supplémentaires) font défaut pour permettre aux agents pénitentiaires de répondre à une complexité grandissante.

pénitentiaires combinent la surveillance au rôle de conseillers personnels au service d'un ou de plusieurs détenus. En ce sens, ils reçoivent une formation poussée. Ensemble, la formation et la réalisation de tâches complexes de réhabilitation valorisent leur fonction. En outre, ils bénéficient de conditions d'emploi décentes. Dernièrement, une violente agression d'un gardien a toutefois conduit à plusieurs remaniements des politiques pénitentiaires de ce pays. De nouvelles règles de sécurité et procédures administratives ont été instaurées. En général, la prise de décision a été transférée à l'administration centrale. De plus, l'accompagnement individuel a été de plus en plus remplacé par des séances collectives et, dorénavant, le personnel pénitentiaire doit se spécialiser et choisir entre la surveillance ou la réhabilitation. De l'avis des syndicats, le gouvernement recourt de manière abusive aux contrats de travail temporaires, ce qui accroît la précarité de l'emploi. Les services pénitentiaires n'ont pas échappé aux restrictions budgétaires dues aux politiques d'austérité, même si elles sont moindres que dans d'autres pays européens.

Pour le personnel, ces changements, conjugués à une augmentation de la diversité de détenus, exercent une pression croissante sur ce qui, jusqu'à présent, reflétait une combinaison optimale entre des services de haute qualité et des emplois décentes.

Sur le papier, le système pénitentiaire italien rejoint les objectifs de réhabilitation des services suédois. Dans la pratique, la situation est toutefois bien différente. Les agents se concentrent essentiellement sur la surveillance alors que la réhabilitation est confiée à différents corps de métiers spécialisés. Leur travail reste malgré tout complexe, quoique pour des motifs différents qu'en Suède. De fait, la surpopulation et le manque de personnel provoqués par les politiques d'austérité et par un contexte sociétal moins tolérant à l'égard de la criminalité augmentent la complexité du travail des agents pénitentiaires. Dans les prisons italiennes, en dépit d'une assez faible proportion de détenus par agent (1,67 en 2018), les conditions de vie des prisonniers et de travail des agents pénitentiaires laissent généralement à désirer. Les horaires irréguliers, les bas salaires

et le fossé entre la formation sur les compétences techniques (surveillance et détention) et les compétences transversales requises (techniques de communication et de résolution des conflits) y expliquent le faible niveau global de qualité de l'emploi (et des services). Fait significatif dans ce pays : le droit de grève ne s'applique pas aux agents pénitentiaires, à tel point que les syndicats doivent trouver d'autres moyens pour infléchir les politiques.

Au Royaume-Uni, les services pénitentiaires conjugués de manière désastreuse des objectifs complexes, des budgets limités et un contexte sociétal hostile à la criminalité. Par rapport à l'Europe, ce pays compte proportionnellement le plus grand nombre de détenus (85 000 hommes), qui sont répartis dans 120 (méga-) prisons, dont 65 % affichent une surpopulation. En outre, principalement en raison de licenciements massifs, le nombre d'agents pénitentiaires a diminué de plus d'un quart depuis 2010. Ces facteurs ont fortement nui à la qualité des services pénitentiaires et, de ce fait, de l'emploi. Les conditions de santé et de sécurité des personnes qui vivent et travaillent dans les prisons sont encore plus inquiétantes, comme en témoigne l'augmentation annuelle du nombre d'attaques violentes et même d'émeutes dans les prisons britanniques. Par ailleurs, les agents sont censés assurer des tâches à la fois de surveillance et de réhabilitation, ce qui est impossible au vu du manque structurel de personnel, de la surpopulation et du déficit de formation – d'ailleurs particulièrement manifeste dans les prisons privées. Ces éléments sont une source majeure de stress lié au travail. L'organisation des prisons britanniques est hiérarchique, ce qui restreint à la fois les possibilités de participation et l'autonomie du personnel, une situation à nouveau fort répandue dans les établissements privés. D'autres facteurs affectent la qualité de l'emploi, à savoir les bas salaires, les possibilités limitées de carrière et l'interdiction du droit de grève. L'austérité semble d'ailleurs avoir été une des principales causes de la détérioration de la qualité de l'emploi et des services dans les prisons britanniques.

Enfin, en Grèce, les mesures d'austérité ont terriblement nui à la qualité de l'emploi des agents pénitentiaires. Le salaire annuel net a parfois été réduit de moitié. Beaucoup d'agents ont donc démissionné ou ont pris une retraite anticipée. En l'absence de budget pour recruter de nouveaux employés, les services pénitentiaires souffrent de manière structurelle d'un manque d'effectifs, à tel point que deux agents doivent parfois prendre en charge 400 détenus. La surpopulation carcérale a, elle aussi, aggravé davantage la difficulté du travail. Au cours de ces dernières

années, le manque d'effectifs et la surpopulation ont quelque peu régressé. Néanmoins, cette situation a fortement affecté la santé et la sécurité du personnel pénitentiaire et des détenus et a malheureusement occasionné une série d'accidents mortels. De plus, les agents pénitentiaires reçoivent moins de formations : celle de départ a été écourtée de six à un mois (voire moins) et la formation continue est uniquement dispensée sur une base *ad hoc* quand les fonds sont disponibles. Ce manque de préparation contraste fortement avec les besoins accrus de formation du personnel pénitentiaire. Nombreux sont ceux qui ne savent plus comment faire face au nombre croissant de conflits et aux problèmes multidimensionnels caractéristiques de prisons marquées par une diversité croissante. Depuis peu, les documents politiques officiels parlent de réhabilitation, mais les budgets n'ont pas été prévus. En 2017, seuls 120 agents spécialisés travaillaient à la réhabilitation, contre 4 000 pour la surveillance.

Mais des tendances communes ?

Même si les cadres nationaux et la diversité de mesures ne permettent pas d'effectuer une comparaison exhaustive, il est possible de dégager une série de tendances communes aux quatre pays examinés. Sur le fond, le travail en prison a gagné en complexité. D'une part, les autorités ont ajouté, aux tâches des agents pénitentiaires, la réhabilitation, qui requiert davantage de personnel, de temps et de compétences et qui alourdit le travail administratif. D'autre part, la population carcérale devient plus difficile et exigeante et se caractérise par une plus grande diversité de cultures et d'origines, le vieillissement et, souvent, des taux particulièrement élevés de récidive. S'y ajoute la progression des maladies (mentales) chez les détenus. En Grèce, deux détenus sur trois sont d'origine étrangère, contre 30 % en Italie. En Suède, les prisons enregistrent une augmentation considérable des problèmes de santé mentale, tandis qu'au Royaume-Uni, les suicides, les différences culturelles et la consommation de drogue sont devenus extrêmement problématiques. De surcroît, en matière de formation, l'offre semble de moins en moins répondre à la demande. Face à la diversité croissante de détenus, les compétences transversales sont de plus en plus importantes. Pourtant, la formation du personnel pénitentiaire reste surtout principalement axée sur les compétences dites techniques (surveillance et détention). En Grèce, 44 % du personnel pénitentiaire ignore d'ailleurs comment gérer les conflits et les problèmes des détenus.

Dans les établissements pénitentiaires privés, l'éducation et la formation sur le tas des agents se sont révélées largement insuffisantes, sans parler de l'absence de remplacement des effectifs.

Face aux politiques d'austérité généralisées, les moyens (supplémentaires) font défaut pour permettre aux agents pénitentiaires de répondre à une complexité grandissante. Situation encore plus dramatique : le manque de personnel observé en Grèce, en Italie et au Royaume-Uni. Or la centralisation accrue de la prise de décision et de l'administration limite l'autonomie des prisons, qui ne peuvent pas utiliser les moyens disponibles pour résoudre leurs besoins sur le terrain. Enfin, cette absence de moyens entraîne également un déficit général de formation du personnel, surtout en Grèce. Elle est essentielle pour aider le personnel pénitentiaire à mieux faire face à une complexité grandissante face, par exemple, à l'automutilation des détenus. Cette situation budgétaire porte atteinte aux conditions de travail, notamment aux salaires et à la sécurité de l'emploi. Le niveau élevé d'exigence de la fonction et la pénurie de moyens expliquent, d'une part, le taux élevé de rotation des agents pénitentiaires dans chaque pays et, d'autre part, représentent probablement une des causes fondamentales de la détérioration de la qualité de l'emploi du personnel pénitentiaire.

L'étude relève deux autres défis en matière de qualité de l'emploi. Premièrement, le manque de personnel et la surpopulation semblent constituer le terreau idéal de l'insécurité sur les lieux de travail. Tout manque en matière de santé et de sécurité des détenus et des agents pénitentiaires porte atteinte à la qualité des services et de l'emploi. Deuxièmement, la privatisation des services

pénitentiaires, notamment au Royaume-Uni, a également des répercussions négatives sur l'emploi et sur la qualité des services. Dans les établissements pénitentiaires privés, l'éducation et la formation sur le tas des agents se sont révélées largement insuffisantes, sans parler de l'absence de remplacement des effectifs. Les conditions de travail des employés y sont moins bonnes que dans les établissements publics et ils ont moins de pouvoir de décision.

Un pas vers la compréhension

La qualité de l'emploi du personnel pénitentiaire et celle des services pénitentiaires sont étroitement liées. La détérioration de la qualité de l'emploi, comme on l'observe au Royaume-Uni, va de pair avec la baisse de la qualité des services pénitentiaires. Ce lien peut s'expliquer à l'aune des orientations sociétales et politiques en matière de détention et du rôle de cette dernière dans les politiques sociales au sens large. En général, deux visions politiques très différentes se dégagent et induisent des cercles vertueux ou vicieux qui affectent à la fois la qualité de l'emploi du personnel pénitentiaire et celle du service apporté aux détenus.

Lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre de politiques sociales plus larges axées sur la réinsertion sociale des personnes incarcérées, la détention peut alimenter un cercle vertueux. La réhabilitation constitue un objectif très complexe. Aussi, il est important de compter sur des agents qui allient les compétences à une bonne formation, à un niveau suffisant d'autonomie dans l'exercice de leurs tâches et à un soutien social adéquat de leurs collègues et responsables, ainsi qu'à la stabilité de l'emploi et à des salaires décents. Compte tenu de la haute valeur ajoutée de leur travail, il convient absolument d'attirer et de conserver un personnel compétent, ce qui, à son tour, favorisera la qualité de l'emploi. Dans ce contexte, les syndicats peuvent recourir à la négociation collective en vue d'obtenir des conditions extrêmement favorables, pour le plus grand bien-être global des agents pénitentiaires, notamment en matière de sécurité d'emploi, de salaires décents et d'environnements de travail sûrs et sains. En outre, les normes élevées de qualité et les exigences professionnelles qu'elles impliquent constituent un frein à la sous-traitance ou à la privatisation (partielle) des services pénitentiaires qui, le cas échéant, porte préjudice à l'emploi et à la qualité des services. Enfin, dans les prisons, la présence d'agents formés et de services de qualité réduira le risque de récidive et, par conséquent, produira un retour élevé sur investissement, que les gouvernements

pourront ensuite transposer dans des politiques sociales encore plus efficaces.

En revanche, le traitement de la détention dans le cadre d'une politique de justice pénale qui mise sur sa fonction punitive risque d'enclencher un cercle vicieux. Quand l'accent est mis sur la sanction et la détention, plutôt que sur la réhabilitation et la réinsertion, il semble que le travail en milieu carcéral est perçu comme étant peu qualifié et ne requérant pas d'autonomie ni de décentralisation dans la prise de décision, et qu'il va de pair avec des contrats et des horaires de travail flexibles. Cette situation mène à des mesures de compression budgétaire qui risquent de se centrer sur le coût du travail et, partant, d'exercer une pression à la baisse sur la qualité de l'emploi. Une privatisation des services pénitentiaires qui mise sur la concurrence par les prix représente un scénario fort probable. La privatisation ou la sous-traitance impliquent également une fragmentation de la négociation collective et un affaiblissement du poids des syndicats. Elles pourraient mener à une multiplication des conflits de travail, notamment des grèves. Une demande de main-d'œuvre plus flexible et moins chère affaiblit, par la suite, la protection du travail. Il en résulte un cercle vicieux et un nivellement par le bas, accompagnés d'une détérioration progressive de la qualité de l'emploi des agents pénitentiaires.

Les tendances communes relevées dans notre étude semblent indiquer qu'en Europe, la politique en matière de criminalité et de justice se centre progressivement sur la sanction, plutôt que sur la réhabilitation au cours de la détention. Quant à la qualité de l'emploi, les pays affichent toutefois des différences considérables liées à l'incidence des mesures appliquées, qui va d'ailleurs perdurer. En Suède, de tout temps, les emplois ont été de bonne qualité, même si la pression des politiques en vigueur porte de plus en plus atteinte au contenu et aux conditions de travail. En Italie, la qualité de l'emploi est traditionnellement

moyenne et les récentes mesures d'austérité ont aggravé les tensions et les problèmes dont le manque d'accès à la formation. Au Royaume-Uni, ces dernières années, elle a dégringolé en raison d'un mélange néfaste de politiques de privatisation, de centralisation et d'expansion des prisons, ainsi que d'austérité. En dépit de leur force historique dans ce secteur, les syndicats sont assez pessimistes quant à la probabilité d'une amélioration future de la qualité de l'emploi. Enfin, la situation de la Grèce est analogue à celle de l'Italie et se caractérise par un manque de personnel, une surpopulation et une détérioration des conditions de travail. Malgré leur pouvoir, les syndicats n'ont pas pu empêcher les profondes répercussions des mesures d'austérité sur la qualité de l'emploi des agents pénitentiaires.

Recul général du bien-être au travail

Les services pénitentiaires européens semblent se trouver à la croisée des chemins. Au cours des dix dernières années, les politiques menées et la diversité croissante des populations carcérales ont accru la complexité du travail des agents pénitentiaires. Or les moyens requis pour y faire face n'ont pas augmenté proportionnellement. Les conséquences de ces politiques sont manifestes : surpopulation, sous-effectifs, recul général du bien-être au travail et baisse constante de la qualité des services et de l'emploi. Les responsables politiques devraient s'interroger sur la finalité, dans nos sociétés, de la détention. S'agit-il d'un outil de réinsertion ou d'un instrument punitif ? Les récentes politiques suivies dans un certain nombre de pays européens semblent faire pencher la balance en faveur de la seconde option et risquent d'alimenter un cercle vicieux. Une bonne qualité de l'emploi du personnel pénitentiaire constitue le socle d'une vision humaine de la détention dans laquelle les travailleurs et les détenus partagent les mêmes intérêts. ●

Les tendances communes semblent indiquer qu'en Europe, la politique en matière de criminalité et de justice se centre progressivement sur la sanction, plutôt que sur la réhabilitation au cours de la détention.
