

LES TRAVAILLEURS DE L'OMBRE :

ENQUETE SUR LES TRAVAILLEURS SOCIAUX DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

Tome I

Étude réalisée par l'UGSP-CGT au cours de l'année 2010

par Nadine FERLAY

Sommaire

PRESENTATION DES SPIP EN CHIFFRES	4
--	----------

INTRODUCTION.....	6
--------------------------	----------

PREMIERE PARTIE :

POUR UNE HISTOIRE DU TRAVAIL SOCIAL PENITENTIAIRE : DE L'INSTAURATION DE LA LIBERATION CONDITIONNELLE A LA CREATION DES SERVICES PENITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION	10
--	-----------

Naissance des services chargés de la réinsertion des condamnés	11
La réforme Amor	12
Naissance du Service Social Pénitentiaire	13
Les missions des assistantes sociales dans les établissements pénitentiaires	14
La création du corps des éducateurs	15
Création d'une école de formation spécifique à l'administration Pénitentiaire	16
La structuration d'un service public d'assistance postpénale	16
Officialisation du service social pénitentiaire et étayage de ses missions.....	18
Le dépistage social	18
Le relèvement moral des détenus	19
Le reclassement des libérés	19
Les règles relatives à l'intervention de l'assistante sociale en détention	20
Enquêtes sociales concernant les détenus.....	21
Coordination des Comités d'assistance aux détenus libérés	21
Le statut spécial de personnels de l'administration Pénitentiaire.....	22
Création de la fonction de Juge de l'Application des Peines	22
L'extension du milieu ouvert par le développement des peines alternatives à l'incarcération.....	23
Nouveau statut spécial des personnels pénitentiaires.....	24
Le développement d'un milieu ouvert indigent	26
Le développement insatisfaisant des services éducatifs en milieu fermé.....	28
Des politiques pénitentiaires sans cohérence	31
Des services socio-éducatifs aux services pénitentiaires d'insertion et de probation.....	35
La création des services socio-éducatifs.....	35
L'ouverture à la société civile	35
Milieu ouvert / milieu fermé, des services cloisonnés.....	36
La création du corps des conseillers d'insertion et de probation	37
La création du service pénitentiaire d'insertion et de probation	38

DEUXIEME PARTIE :

L'EVOLUTION DES SERVICES PENITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION DEPUIS LEUR CREATION A TRAVERS LES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES TEXTES.....	40
---	-----------

L'évolution des politiques publiques.....	42
--	-----------

La RGPP et la LOLF	42
L'évolution de la politique pénale	44
Une meilleure prise en compte des victimes	44
Une recherche de modernisation et d'efficience.....	45
Une politique pénale de plus en plus répressive	47
Une politique pénale réorienté vers l'évaluation de la dangerosité et la lutte contre la récidive	57
La gestion de la surpopulation carcérale par une politique d'encouragement des aménagements de peines	62
L'évolution de la politique pénitentiaire.....	66
Un état des lieux désastreux	66

Une politique pénitentiaire incohérente qui peine à définir ses priorités	68
La mission de réinsertion toujours à la traîne.....	69
La réforme pénitentiaire	71
Des moyens toujours insuffisants au regard des missions assignées	73

L'évolution du cadre d'intervention des SPIP 78

Les nouvelles procédures d'application des peines	78
La juridictionnalisation de l'application des peines.....	78
Les dispositions de la loi Perben II relatives à l'application des peines	79
Les dispositions de la loi pénitentiaire de 2009 relatives à l'application des peines.....	82
Le foisonnement des mesures judiciaires confiées aux SPIP.....	89
Les nouvelles mesures.....	89
L'évolution des mesures "traditionnelles"	95
Le développement des missions et les nouveaux dispositifs.....	99
Lutte contre l'indigence, contre l'illettrisme et prévention du suicide	99
Le développement des tâches administratives et des NTIC.....	100
Les établissements dédiés à la réinsertion des détenus	101
Les unités de vie familiale.....	102
Évaluation de la dangerosité et du risque de récidive.....	102
Les programmes de prévention de la récidive	105
L'évolution des cadres réglementaires et législatifs relatifs aux SPIP.....	110
Le cadre d'intervention des SPIP défini après leur création en 1999	110
L'évaluation des SPIP cinq ans après la réforme de 1999 : les prémisses d'une deuxième vague de réformes	116
La redéfinition des missions et de la méthodologie d'intervention des SPIP	122
Du conflit social de 2008 au protocole de 2009	124
Une nouvelle évolution des missions suite à la loi pénitentiaire	130
Les réformes du statut particulier des personnels d'insertion et de probation.....	133
Épilogue : Une surenchère sans fin ?.....	138

Présentation des SPIP en chiffres¹

Personnes prises en charge par l'administration pénitentiaire :

Au premier janvier 2010,

- ❖ **234 760** personnes sont **prises en charge par l'administration pénitentiaire** :
 - **168 671** personnes sont suivies **en milieu ouvert** et
 - **66 089** personnes sont placées **sous écrou**.

Parmi ces personnes placées sous écrou, on compte :

- ◇ 60 978 personnes détenues au premier janvier 2010 et
- ◇ 5111 personnes non hébergées en établissement pénitentiaire (placements extérieurs, placements sous surveillance électronique).

Filière des personnels d'insertion et de probation (PIP) :

- ❖ **34 147 agents de l'administration pénitentiaire** dont :
 - **3941 personnels d'Insertion et Probation²** (soit 11,5%), dont :
 - ◇ **3029 Conseillers d'Insertion et de Probation et Assistants sociaux³**

Les travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaire interviennent au sein de

- ❖ **191 établissements pénitentiaires** répartis sur le territoire métropolitain et les DOM-TOM et de
- ❖ **103 Service Pénitentiaires d'Insertion et de Probation** composés de
 - 103 sièges et de
 - 203 antennes, dont
 - ◇ 21 sont exclusivement dédiées au milieu fermé,
 - ◇ 43 exclusivement dédiées au milieu ouvert et
 - ◇ 139 sont mixtes.

¹ Source : chiffres clés de l'administration pénitentiaire au premier janvier 2010.

² Encadrement compris.

³ Ce chiffre inclut les agents à temps partiel et les postes vacants (congé parental, maternité, longue maladie, ou autre).

Activités de la filière PIP⁴ :

Durant l'année 2009, **3029 travailleurs sociaux** prenaient en charge

- ❖ **186 600 mesures de milieu ouvert** et
- ❖ **66 089** personnes sont placées **sous écrou**

En milieu fermé, les SPIP ont été concernés par

- **84 354 incarcérations.**
Chaque personne incarcérée est reçue par un travailleur social du SPIP lors d'un entretien d'arrivant au cours duquel un dossier individuel est ouvert. Ce premier entretien constitue l'étape initiale d'une prise en charge qui se poursuivra tout au long de l'incarcération.
- **30 333 mesures d'aménagement de peine** ont été accordées à des personnes détenues.
Ces aménagements de peine ont été préparés par les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Les chiffres du ministère n'indiquent pas le nombre d'aménagements de peine préparés mais n'ayant pas abouti à une décision favorable.
- **84 443 sorties de prison.**
Les SPIP ont dû veiller aux conditions de la sortie et préparer la réinsertion des personnes libérées.

⁴ Ces chiffres concernent l'année 2009.

Introduction

L'administration pénitentiaire affiche depuis 1945 une double mission : la garde et la réinsertion. La mission de réinsertion anciennement confiée aux éducateurs et assistants sociaux de l'administration pénitentiaire relève désormais des Service Pénitentiaires d'Insertion et de Probation créés en 1999.

Les travailleurs sociaux qui exercent au sein de ces services contribuent à la réinsertion des personnes placées sous main de justice et à la prévention de la récidive. Ils effectuent un accompagnement socio-éducatif des personnes condamnées et veillent au respect des obligations prononcées par les autorités judiciaires. Ils aident les magistrats à la prise de décision et en particulier le Juge de l'Application des Peines.

Sur le terrain, les missions de l'administration pénitentiaire sont assurées par 34 147 agents⁵ dont 25 387 personnels de surveillance (soit 74,34%) chargés de veiller sur 60 978 personnes détenues, et 3029 personnels d'insertion et de probation⁶ (soit 8,8%) chargés du contrôle, de l'accompagnement socio-éducatif et de la réinsertion de 234 760 personnes détenues ou libres.

Même si l'on tient compte du fait que la surveillance des détenus s'exerce jour et nuit et 365 jours par an, il n'en reste pas moins que les agents des SPIP sont 8 fois moins nombreux que les surveillants pour prendre en charge 4 fois plus de personnes. Quant aux moyens financiers alloués à la réinsertion par l'administration pénitentiaire, ils ne représentent que 8% du budget global de l'institution.

Ces chiffres parlent d'eux-mêmes : si de très lourds moyens sont investis dans le parc immobilier et dans la mission la plus ancienne de l'administration pénitentiaire –la surveillance des personnes détenues–, les moyens humains dégagés pour la mission d'insertion sont extrêmement réduits. La réinsertion des personnes confiées à

⁵ Source : chiffres clés de l'administration Pénitentiaire au premier janvier 2010.

⁶ Conseillers d'Insertion et de Probation et Assistants sociaux hors encadrement. Ce chiffre inclut les personnels à temps partiel et les vacances de postes (congé parental, maternité, longue maladie, détachement).

l'administration pénitentiaire fait figure d'activité marginale : la cerise sur le gâteau. Pourtant, cette mission représente un travail très important (en nombre de personnes prises en charge et en termes de plus value pour la société) mais aussi très complexe (nécessité d'individualisation, diversité des problématiques et des champs d'intervention). Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, il est généralement admis que l'insertion ou la réinsertion des prévenus et condamnés est un élément décisif pour éviter la récidive et que la sanction seule ne suffit pas.

D'ailleurs le volet de la réinsertion occupe une place importante dans le discours politique et la communication institutionnelle. C'est généralement l'activité que les ministres de la Justice mettent en avant quand ils s'expriment sur l'exécution des peines et l'activité pénitentiaire.

Ce paradoxe n'est pas le moindre puisque ce discours ne les empêche pas de remanier la législation en faveur d'une plus forte répression à l'occasion de faits divers surmédiatisés au travers desquels l'efficacité de la justice semble remise en cause.

La conséquence la plus visible de cette politique de plus en plus répressive est une augmentation constante du nombre de personnes incarcérées. Elle s'accompagne également d'un accroissement régulier –même s'il est moins visible socialement– des mesures dites de milieu ouvert (sans incarcération mais assorties d'une prise en charge par les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation).

Même si d'importants recrutements de personnels d'insertion et de probation ont été réalisés durant les 15 dernières années, la politique de l'administration pénitentiaire reste prioritairement axée sur la gestion, la sécurité, et la construction des établissements fermés.

L'empilement des réformes et législations qui se sont succédé depuis les années 1980 a considérablement modifié l'activité des travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaire. La réforme des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP) a transformé l'organisation structurelle de ces services et happé une partie des agents vers l'encadrement. La juridictionnalisation de l'application des peines a amené un plus grand formalisme dans la fonction d'aide à la décision avec notamment un accroissement des écrits. Une série de lois a renforcé tout au long des années 2000 le rôle des SPIP dans l'individualisation des peines et l'aménagement des courtes peines de prison. De nouvelles dispositions sont venues renforcer l'arsenal judiciaire (suivi socio-judiciaire, placement sous surveillance électronique fixe en 1997 puis mobile en 2007, surveillance judiciaire, peines planchers, rétention de sûreté).

L'augmentation des tâches liée à ces évolutions rapides ne s'est pas accompagné de recrutements suffisants, d'autant qu'un important déficit en personnel préexistait à la réforme des SPIP.

Par ailleurs, les contradictions d'une politique pénale répressive répondant à une exigence de « tolérance zéro » alliée à un système pénitentiaire saturé et vétuste incitent à condamner davantage mais à favoriser une modification des peines prononcées qui ne seront donc pas exécutées telles quelles.

Les personnels d'insertion et de probation sont la cheville ouvrière de ce travail de préparation de peines aménagées sur mesure. Ils y consacrent de plus en plus de temps au détriment du véritable travail d'accompagnement, d'où une perte de sens.

Les agents de terrain n'ont jamais été associés à une réflexion de fond sur le métier. Toutes ces évolutions ont donc été vécues difficilement avec le sentiment de subir des changements incohérents, dictés par l'opportunisme politique plus que par une véritable évaluation des politiques pénales et pénitentiaires.

Pour toutes ces raisons, les travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaire soumis à des contraintes et à des tensions de plus en plus fortes dans leurs activités professionnelles se sentent depuis longtemps en souffrance et en crise d'identité.

L'amputation d'une partie de leurs missions amorcée depuis 2008 dans les textes réglementaires a cristallisé les inquiétudes des agents des SPIP et a aggravé la crise identitaire : le terme de travailleur social n'apparaît plus dans ces textes qui introduisent en revanche la notion "de connaissances en criminologie" sans toutefois la définir.

En 2008 la profession a connu un mouvement social d'une ampleur inédite (1/3 des travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaire dans la rue) pour protester contre un statut qui n'a pas évolué avec la profession (complexité, technicité et responsabilités accrues) et pour une revalorisation indiciaire, la précédente datant de 1977.

Le refus d'un véritable dialogue social opposé par le ministère de la Justice n'a pas permis à l'UGSP-CGT de faire entendre les positions des personnels qu'elle représente et d'apporter leur expertise dans l'évolution de la profession.

Les personnels des SPIP étant soumis à un statut spécial comme l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire, ils n'ont pas la possibilité de s'exprimer librement sur les sujets afférents à leur activité professionnelle.

Pris en tenaille entre le désir d'être reconnus en interne et la culpabilité (due au manque de moyens) vis-à-vis de leur public et de la société, ils n'ont pas assez travaillé à expliquer leur action, ses ressorts, ses conditions. Sans doute faute d'écoute et d'intérêt de la part de l'administration pénitentiaire, peu accessible à la démarche socio-éducative vis-à-vis de publics sous écrou ou sous contrôle, toujours réduits à un statut de dominés (on parle, les concernant, de « personnes placées sous main de justice »).

Faute aussi d'un accord commun sur les pratiques professionnelles formant le « cœur de métier ». C'est-à-dire faute d'un positionnement professionnel commun, d'un discours identitaire partagé. Individualisme lié à l'organisation structurelle des services ou impossibilité devant la démesure des missions historiquement assignées aux travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaire ?

Faute aussi d'une position légitime pour se sentir capable de défendre le métier ; pour opposer à l'administration un discours cohérent sur la qualité de leurs interventions et

sur ses conditions.

Ce manque de confiance en eux est sans doute une conséquence de la défiance de l'institution à leur égard et de leur statut toujours marginal en son sein.

Au moment où l'administration pénitentiaire annonçait la disparition des missions sociales des SPIP, l'UGSP-CGT a décidé de se donner les moyens de conduire une étude sur l'identité professionnelle des personnels d'insertion et de probation au sein de l'administration pénitentiaire (identité jusque là définie par le terme de « travailleur social », inscrit dans le code de procédure pénale). L'objectif de cette entreprise est en premier lieu d'ouvrir un espace de parole et de réflexion –indépendamment de l'administration pénitentiaire qui n'en offre pas– sur leur profession, leur façon de la concevoir, de la pratiquer, de la penser. Puisque la parole leur est refusée par leur institution de tutelle, il leur appartient de la prendre, de la donner et de la faire circuler.

A travers ce travail s'expriment les convictions des professionnels sur ce qui constitue leur « cœur de métier » et leur identité professionnelle, fortement remis en question par les dernières évolutions législatives. Sans s'opposer systématiquement à une évolution nécessaire de la profession, ils entendent apporter des éléments d'analyse sur le sens de leur action et les conditions de son efficacité, ainsi que des propositions élaborées à partir de leur expertise, pour une évolution cohérente et raisonnée de leur activité.

Le propos de ce travail ne se limite pas à des revendications corporatistes mais s'inscrit dans une approche historique et sociale du sens de la peine et du processus judiciaire. Nous espérons avec ce document ouvrir le débat à l'intérieur de la filière insertion et probation et au-delà, engager une réflexion sur le sens des peines exécutées tant en prison qu'en milieu ouvert⁷.

⁷ Conformément aux orientations votées lors du IXe Congrès de la CGT pénitentiaire pour 2009-2012, p. 19.

Première partie :

Pour une histoire du travail social pénitentiaire

**De l'instauration de la libération conditionnelle à la création des
Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation**

Naissance des services chargés de la réinsertion des condamnés

La conception moderne de la prison est issue de la Révolution française. La déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen définit la liberté comme un droit inaliénable de telle sorte que la privation de liberté devient une peine à part entière. Le premier code pénal de 1791 consacre l'emprisonnement comme la sanction judiciaire par excellence, même s'il conserve les travaux forcés et la peine de mort.

Les questions du retour des condamnés à la vie sociale et de la prévention de la récidive préoccupent déjà les législateurs. Le code pénal de 1791 définit la prison comme un lieu de punition mais aussi d'amendement du condamné par le travail et l'éducation.

La loi sur les moyens de prévenir la récidive du 14 août 1885 instaure la libération conditionnelle pour les condamnés adultes. Il s'agit d'une mise en liberté anticipée et sous contrôle d'un condamné qui a purgé une partie de sa peine et a donné des signes d'amendement.

La loi prévoit que les personnes « *mises en liberté sous conditions* » pourront être suivies par des « *sociétés ou institutions de patronage* » chargées de « *veiller sur la conduite des libérés* ». Cette activité de « *patronage*⁸ » doit être financée par l'administration qui alloue à ces sociétés des subventions annuelles et un forfait journalier pour chaque libéré pris en charge. Par ailleurs, un comité est institué en 1888 pour décider de l'octroi des libérations conditionnelles.

D'abord rattachée au ministère de l'Intérieur, l'administration pénitentiaire devient un service du ministère de la Justice en 1911. Outre les prisons pour adultes, elle administre les « *institutions et sociétés de patronage pour les libérés* » ainsi que les établissements et services « *d'éducation correctionnelle pour les mineurs* », jusqu'à la création en 1945 d'une direction de l'Education Surveillée, indépendante de l'administration pénitentiaire.

Le personnel de l'administration pénitentiaire est alors essentiellement constitué de "gardiens", appellation remplacée en 1919 par celle de "surveillants", qui selon le garde des Sceaux, « *donnera une idée plus précise et plus élevée du rôle qu'ils sont appelés à remplir dans les établissements pénitentiaires, où (...ils) ne se contentent pas de la garde des prisonniers, mais prennent souvent une part effective au relèvement moral et au patronage des détenus et pupilles.* »⁹

⁸ Selon le Littré, le terme de patronage recoupe plusieurs significations : tutelle, soutien, caution, protection, influence, œuvre de bienfaisance. Cette polysémie semble bien correspondre à la nature complexe de l'activité dont il est question.

⁹ « Informations diverses », Revue pénitentiaire, 1919, p. 205-206 (Cité par Christian CARLIER dans sa Chronologie relative aux peines et aux prisons en France : de 1914 à nos jours (4/4), publiée sur le site : <http://www.criminocorpus.cnrs.fr/article513.html>).

La réforme Amor

Après le sombre épisode de la gestion des prisons par le gouvernement de Vichy, la nomination à la libération de Paul Amor en qualité de directeur de l'administration pénitentiaire¹⁰ marque une nouvelle avancée vers une conception plus sociale et humaniste de la sanction pénale et de la privation de liberté. Magistrat et résistant, Paul Amor a été emprisonné pendant la guerre. La réforme qu'il fait voter en 1945 est influencée par son expérience personnelle du système carcéral, par la lecture des criminologues européens¹¹, mais surtout par le mouvement de « la Défense Sociale » fondé par le Professeur Filippo Gramatica, qui deviendra en 1954 sous l'égide de Marc Ancel¹² « la Défense Sociale Nouvelle ».

Ce mouvement développe une politique criminelle humaniste axée sur la prévention et la personnalité du criminel. Affirmant la primauté de la réintégration de l'individu sur la répression, ces théoriciens prônent le devoir d'individualiser la peine en fonction de la personnalité du délinquant, et de faire respecter les droits de l'homme « *même au cœur du chaos qu'engendre le fait criminel* »¹³.

Disciple de « la Défense Sociale », et marqué par son expérience carcérale, Paul Amor entreprend de transformer la culture de l'administration pénitentiaire en portant l'idée que le traitement des délinquants et criminels doit préserver la dignité de l'homme et tabler sur ses facultés d'amendement. La prison doit cesser d'être un lieu de châtement mais doit au contraire favoriser l'amélioration des personnes détenues.

Sa réforme de 1945 repose sur 14 principes révolutionnaires pour l'institution pénitentiaire, jusque là ancrée dans une culture de l'expiation. Quatre d'entre eux consacrent l'avènement d'une approche sociale et éducative à l'égard des détenus :

- « *La peine privative de liberté a pour but essentiel l'amendement et le reclassement social du condamné.* »
- « *Le traitement infligé au prisonnier, hors de toute promiscuité corruptive, doit être humain, exempt de vexations, et tendre principalement à son instruction générale et professionnelle et à son amélioration.* »
- « *dans tout établissement pénitentiaire fonctionne un service social et médico-psychologique.* »
- « *Assistance est donnée aux prisonniers pendant et après la peine en vue de faciliter leur reclassement.* »

¹⁰ Poste qu'il occupera de septembre 1944 à septembre 1947.

¹¹ Notamment Lombroso, Garofalo, Ferri et Cannat.

¹² Magistrat et théoricien de la « réaction sociale à la criminalité ». Marc ANCEL fut le Président de la Société Internationale de Défense Sociale de 1966 à 1985. La SDIS est une des 4 associations internationales ayant pour objet l'examen des problèmes d'ordre pénal et criminologique qui bénéficient du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et du Conseil Économique et Social des Nations Unies.

¹³ Simon Rozès, Premier président honoraire de la Cour de cassation de France. 1954-2004 : Cinquantenaire de la défense sociale nouvelle : Hommage à Marc Ancel ; In Cahiers de Défense Sociale : Bulletin de la Société internationale de défense sociale pour une politique criminelle humaniste – SIDS ; Année 2004.

Même si son entreprise se heurte à des résistances humaines, politiques et budgétaires, les grands principes mis en place par Paul Amor en 1945 ont infléchi durablement la politique pénitentiaire. Il sera désormais admis que l'administration pénitentiaire doit permettre le reclassement social des condamnés. Ainsi est posé le cadre dans lequel vont se mettre en place et fonctionner les services sociaux et éducatifs, ancêtres des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation.

Naissance du Service Social Pénitentiaire

L'objectif d'amendement et de reclassement social du condamné « *exige que le condamné ne se sente pas un réprouvé que la société ignore et rejette de son sein, mais un "puni" qui reste cependant un objet de préoccupation pour la société et doit se préparer à y reprendre sa place.* »¹⁴ Pour donner corps à cet objectif, la circulaire du 29 juin 1945 adressée aux directeurs régionaux des services pénitentiaires prévoit la création d'un service Social pénitentiaire dans chaque établissement. Fortement teintée de christianisme social, elle précise que « *ce service social doit être le lien fraternel entre le condamné et la société, le condamné et sa famille, en même temps qu'un instrument actif du relèvement du détenu et de son reclassement à la libération.* »

Pour constituer ces services, une assistante sociale sera nommée dans chaque établissement. Une carte semblable à celle des visiteurs de prisons bénévoles, désormais chargés de l'aider, lui assure un libre accès aux locaux de détention. Un décret consacrera en 1952 le droit des assistants sociaux et des visiteurs à s'entretenir en dehors de toute autre présence avec chacun des détenus. Détail significatif, afin de garantir son indépendance, l'assistante sociale ne sera pas placée sous l'autorité du chef d'établissement mais du directeur régional, à qui elle devra régulièrement rendre compte de son activité. Dans chaque direction régionale, une assistante sociale occupera les fonctions d'inspectrice régionale. Enfin, une assistante sociale nommée à l'administration centrale en qualité d'inspectrice générale sera référente de tous les services sociaux pénitentiaires.

Si Paul Amor envisage pour ces personnels un statut de fonctionnaires d'État, son pragmatisme le pousse à conclure des accords avec la Croix Rouge et l'Entr'Aide française qui fourniront des assistantes sociales ou des infirmières accréditées afin d'initier plus rapidement sa réforme. En tout état de cause, les services sociaux pénitentiaires n'ont pas vocation à se substituer aux « *délégués des œuvres privées qui s'occupent des détenus (visiteurs des prisons notamment), mais à travailler en liaison avec eux. En ce domaine, l'initiative privée doit subsister. Elle sera seulement renforcée et coordonnée par l'action de l'État qui suscitera au contraire les dévouements bénévoles.* »¹⁵

¹⁴ Paul AMOR, Circulaire du 29 juin 1945.

¹⁵ Ibidem.

Les missions des assistantes sociales dans les établissements pénitentiaires

La circulaire du 29 juin 1945 définit « *le rôle des assistantes sociales* ». Les missions qui leur sont confiées sont très étendues puisqu'elles englobent :

- « *l'organisation du service social en faveur du personnel pénitentiaire,*
- *la surveillance de l'hygiène de la prison (cellules, dortoirs, ateliers...) en liaison avec l'infirmière de la Croix-Rouge,*
- *la création et simplification du service de la bibliothèque en liaison avec le service compétent de la Croix-Rouge,*
- *le travail social auprès des détenus comportant :*
 - a) *de fréquentes prises de contact avec les prisonniers,*
 - b) *la mise au jour des fiches biographiques,*
 - c) *l'aide aux familles nécessiteuses,*
 - d) *la liaison avec l'aumônier, les visiteurs des prisons et les œuvres diverses s'occupant du détenu, en vue du placement des libérés,*
 - e) *l'aide matérielle à l'époque de la libération et le patronage post-pénal,*
 - f) *la recherche des renseignements devant figurer dans les dossiers de libération conditionnelle. »¹⁶*

A la vue de cette liste on imagine la charge de travail assumée par les premières assistantes sociales, sachant que certains d'établissements hébergeaient déjà plus de 500 détenus. On constate un mélange des genres dans la commande qui cible trois types de publics : les détenus, leurs familles et le personnel pénitentiaire. On devine les difficultés rencontrées dans une époque socialement difficile pour instituer un service en faveur des détenus sans créer l'équivalent pour les agents chargés de leur surveillance. Sans doute était-ce une étape nécessaire pour atténuer la résistance au changement de ces agents, confrontés dans certains établissements à l'arrivée de nouveaux acteurs – travailleurs sociaux, enseignants, formateurs– dans un univers jusque-là totalement enclavé.

L'objet et la temporalité de l'intervention des assistantes sociales au sein des établissements pénitentiaires sont définis quelques années plus tard :

« 1° Il appartient aux assistantes de résoudre, dès l'arrestation, les divers problèmes d'ordre purement social que peut poser la brusque incarcération d'un individu (placement d'enfants, assistance à l'épouse, démarches pour le paiement des allocations diverses, etc...) ;

2° Elles ont au cours de la détention à soutenir parfois le détenu qui, malgré sa faute,

¹⁶ Circulaire du 29 juin 1945.

n'est pas entièrement perverti (on note au passage cette remarquable formule), et dont le fléchissement moral peut compromettre le reclassement ultérieur ;

3° Elles doivent enfin, quelque temps avant l'expiration de la peine, préparer le retour du libéré dans la société dont il avait été provisoirement exclu. »¹⁷

Pour ce faire, l'assistante sociale est invitée à « *se mettre en rapport avec les détenus entrants, sans attendre que ceux-ci aient manifesté le désir d'avoir recours à elle* ». Considérant que « *ce n'est pas toujours le plus malheureux qui l'appelle* », la circulaire préconise « *un dépistage général des arrivants (qui) lui permettrait de déceler les cas sociaux intéressants et d'intervenir immédiatement avec plus d'efficacité qu'elle ne peut le faire lorsque le détenu fait, plus tard, appel à son secours* ». A cette fin, il est demandé aux directeurs et surveillants-chefs des établissements de communiquer aux assistantes sociales les noms des détenus écroués depuis leur dernière visite ainsi que ceux des détenus libérables au cours du mois suivant. Conscient de la lourdeur de la tâche, le directeur de l'administration pénitentiaire prie les assistantes sociales intervenant dans les établissements « *surpeuplés* », de tenter de se rapprocher le plus possible des grandes lignes tracées par la circulaire. Par cette remarque réaliste, il admet l'écart entre les missions assignées aux services sociaux pénitentiaires et les moyens octroyés, écart que les politiques pénitentiaires successives ne sont toujours pas parvenues à combler.

La création du corps des éducateurs

Pour assurer le reclassement des détenus, Amor et ses collaborateurs ont perçu très tôt la nécessité d'un travail de « *rééducation* » en complément de l'assistance sociale apportée aux détenus et à leurs familles.

À partir de 1946, quelques surveillants et surveillantes sont sélectionnés à titre expérimental pour remplir les fonctions d'éducateur dans les établissements réformés. Ils n'ont ni le statut ni le salaire d'un éducateur et continuent d'être payés comme des surveillants auxiliaires.

Le nouveau corps des « *éducateurs des services extérieurs de l'administration pénitentiaire* » est officialisé par le Décret du 21 juillet 1949 qui leur fixe pour mission « *l'observation et la rééducation des détenus en vue d'un reclassement social* »¹⁸. Les éducateurs recrutés par voie de concours doivent être majeurs¹⁹ et titulaires du brevet militaire ou justifier d'un niveau d'instruction équivalent. Ils sont titularisés après un stage de quinze mois dont trois en qualité de surveillant. Les premiers éducateurs pénitentiaires nommés le 31 décembre 1949 sont au nombre de vingt-trois, chapotés

¹⁷ Circulaire du 15 janvier 1948. *Note relative à l'activité des assistantes sociales des établissements pénitentiaires*, adressée par M. TURQUEY, directeur de l'administration pénitentiaire, aux directeurs régionaux des services pénitentiaires.

¹⁸ Décret n° 49-977 du 21 juillet 1949 portant règlement d'administration publique relatif au statut particulier des éducateurs des services extérieurs pénitentiaires. Le texte n'apporte pas plus de détail quant à la mise en œuvre de ces missions.

¹⁹ La majorité est alors fixée à 21 ans.

par un unique éducateur-chef. Ils sont affectés dans les établissements dits réformés qui offrent des régimes de détention différenciés permettant une individualisation maximale de l'exécution de la peine.

Ce premier statut est réformé dès 1952, par un décret²⁰ qui relève le niveau de recrutement. Les candidats doivent désormais être titulaires du baccalauréat. Le texte crée 4 classes d'éducateurs et précise les modalités du concours :

« 1° Une épreuve écrite de composition française sur un sujet d'ordre général permettant d'apprécier la culture du candidat ;(coefficient 2) ;

2° Une épreuve écrite théorique de criminologie (coefficient 2) ;

3° Une épreuve écrite consistant dans l'étude d'un dossier de délinquant (coefficient 1) ;

4° Une conversation d'une durée de dix minutes avec le jury permettant d'apprécier les qualités morales et les connaissances générales du candidat (coefficient 2). »

Création d'une école de formation spécifique à l'administration Pénitentiaire

Autre nouveauté introduite par la réforme Amor, tout agent du personnel pénitentiaire a désormais l'obligation de suivre « *les cours d'une école technique spéciale* ». Dans ce but, le Centre d'Etudes Pénitentiaires – ancêtre de l'ENAP– a été inauguré à Fresnes le 1er octobre 1945. Sa fonction est de répandre l'esprit de la réforme.

Les premiers personnels formés par ce centre – près de 400 surveillants et éducateurs entre 1945 et 1951– sont chargés de mettre en pratique cet enseignement dans les établissements réformés, lesquels commencent à s'étendre aux longues peines. Après avoir expérimenté en 1948 un régime de détention progressif à la maison centrale de Loos, l'expérience est élargie à d'autres établissements l'année suivante. Cette méthode requiert une collaboration entre éducateurs et assistantes sociales, les premiers assurant l'accompagnement graduel des détenus jusqu'au milieu ouvert où les seconds travailleront à leur « *reclassement* ».

À partir de 1951, le Centre d'Etudes Pénitentiaires propose également des stages de 15 jours aux assistantes sociales pour favoriser leur intégration dans l'administration pénitentiaire.

La structuration d'un service public d'assistance postpénale

Si l'attention nouvelle portée au reclassement des détenus et des libérés est mue par la pensée humaniste, elle n'est toutefois pas exempte d'un certain pragmatisme. Le pays

²⁰ Décret n° 52-251 du 3 mars 1952 portant règlement d'administration publique relatif au statut particulier des éducateurs des services extérieurs de l'administration pénitentiaire.

sort d'un conflit mondial meurtrier qui laisse la population masculine exsangue. Dans ces circonstances, aucune force ne doit manquer à la reconstruction, comme le souligne le garde des Sceaux en 1946 : « *La situation démographique de notre pays est grave. Il importe d'entreprendre avec énergie et persévérance la récupération de tout individu susceptible de reprendre une place utile dans la société* »²¹. Aussi, insiste-t-il sur le fait qu' « *actuellement l'amendement des condamnés et le reclassement social des libérés constituent l'un des objectifs essentiels de l'administration pénitentiaire* ». Or, le « *nombre insuffisant d'institutions de patronage* » a pour conséquence que « *trop souvent le libéré est abandonné sur le seuil de la prison, à l'heure où il aurait le plus besoin d'aide* ».

Cette considération démographique va contribuer à motiver la structuration et l'extension du milieu ouvert, volet le plus innovant de la réforme entreprise par Paul Amor.

La multiplication des libérations conditionnelles justifie la création d'un organisme d'assistance postpénale dans chaque chef-lieu d'arrondissement ainsi que le prévoit la circulaire du 1er février 1946. Ce « *réseau complet de sociétés destinées à faciliter la réadaptation à la vie libre* » sera chargé de renforcer et de coordonner l'activité des œuvres privées existantes. Nommés Comités d'Assistance et de Placement des Libérés, ces services sont chargés « *de la surveillance des condamnés qui auront bénéficié d'une mesure de libération conditionnelle* » ainsi que du « *parrainage des adultes libérés définitivement des établissements pénitentiaires* » et désireux de bénéficier d'une aide.

Ces comités sont placés sous la présidence du président du tribunal de première instance. Il est chargé de recruter des délégués –pour la plupart bénévoles, plus rarement contractuels– qui assureront le contrôle des libérés conditionnels, tandis que les condamnés définitifs continueront d'être pris en charge par les représentants des œuvres privées.

La circulaire précise que « *les délégués se mettront en rapport avec les assistantes sociales et avec les visiteurs des établissements pénitentiaires de leur arrondissement qui leur indiqueront les noms des détenus prochainement libérables dont il conviendra de s'occuper* ». Les délégués ont pour missions principale la recherche d'hébergement et d'emploi pour ces libérés. Le texte souligne l'importance d'un suivi individuel constant et inscrit dans la durée. Il précise en effet que les délégués doivent « *maintenir le contact avec le sujet. En effet, les délégués n'auront quelques chances de réussir dans leur tentative de reclassement que s'ils demeurent en étroite liaison avec les intéressés.* »

Le délégué doit adresser au président du comité un rapport trimestriel sur le comportement de chaque libéré conditionnel pris en charge. Ces rapports seront examinés au cours d'une réunion trimestrielle convoquée par le président. Si en raison de l'attitude du libéré conditionnel « *il soit à craindre une récidive, le délégué le signalera*

²¹ Circulaire du 1er février 1946 portant sur le patronage des libérés adressée par le garde des Sceaux aux premiers présidents des tribunaux.

immédiatement au président, lequel, après enquête, aura seul qualité pour saisir le parquet d'une demande de révocation de la décision de libération ».

Loin de montrer un optimisme excessif quant aux moyens susceptibles d'être mobilisés –des bénévoles pour l'essentiel–, le garde des Sceaux évoque la nécessité d'un « *embryon de secrétariat administratif* » pour gérer les fichiers et archives. Sans attendre que l'Etat soit en mesure de financer les frais de gestion des Comités d'Assistance et de Placement des Libérés, la circulaire prévoit que « *les menues dépenses indispensables pourraient être couvertes, d'une part, par les cotisations et les dons des membres bienfaiteurs et, d'autre part, par l'aide des assemblées départementales et municipales qui ne manqueront pas de trouver dans le but des comités, la justification des subventions qu'elles voudraient bien leur accorder.* »

Les présidents de tribunaux sont chargés de prospecter pour trouver des bénévoles et des financeurs parmi « *les représentants locaux des groupements portant intérêt aux détenus* ».

À l'instar des services sociaux des prisons, le milieu ouvert public est né et se développera sous la tutelle de l'administration pénitentiaire dans une indigence qui reste jusqu'à ce jour une de ces principales caractéristiques.

Officialisation du service social pénitentiaire et étayage de ses missions

Le service social pénitentiaire jusque-là fondé sur de simples instructions ministérielles reçoit une consécration officielle par le décret du 1er avril 1952. Rebaptisé "Service Social des Prisons", il est toujours composé des seules assistantes sociales mais a désormais pour mission de « *veiller au relèvement moral des détenus et faciliter leur reclassement après leur libération.* »²²

À l'égard des détenus, le rôle de l'assistante sociale est désormais décliné en trois missions²³ : le « *dépistage social* », le « *relèvement moral des détenus* » et le « *reclassement des libérés* ». Ces missions correspondent à trois temporalités carcérales : l'incarcération, la vie en détention et la préparation de la sortie.

Le dépistage social

Le « *dépistage social* » des arrivants s'enrichit de l'objectif de préservation de l'emploi occupé par le détenu avant son incarcération. L'assistante sociale doit désormais renseigner une fiche pour chaque détenu à l'occasion du premier entretien et y consigner les informations utiles durant toute la prise en charge. Pour ces diligences

²² Décret n° 52-356 du 1er avril 1952 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 6 de la loi du 14 août 1885 sur les moyens de prévenir la récidive.

²³ Circulaire du 31 mai 1952 relative au service social des établissements pénitentiaires, signée par Charles GERMAIN, directeur de l'administration pénitentiaire.

sociales, elle est invitée à travailler en liaison avec les divers services sociaux extérieurs.

Le relèvement moral des détenus

Le « *relèvement moral des détenus* » constitue la mission spécifique des éducateurs des services extérieurs de l'administration pénitentiaire. Toutefois, dans les nombreux établissements dépourvus d'éducateurs, ce rôle échoit aux assistantes sociales.

L'article 9 de la circulaire détaille les tâches susceptibles de favoriser le « *relèvement moral des détenus* » : les travailleurs sociaux « *visitent, conseillent et soutiennent les intéressés, en commençant par les plus jeunes, les primaires et parmi les récidivistes ceux qui paraissent ouverts à leur bonne influence.* » Comme on le voit c'est une mission moralisatrice qui cible la population jugée la plus à même d'être "reclassée" et supposée présenter le plus faible risque de récidive. Il s'agit d'établir une relation individuelle proche du « patronage » en vue d'influencer des changements positifs chez l'intéressé.

Dans la perspective du relèvement moral des détenus, une autre approche –collective cette fois– est développée par la circulaire qui confie au service social des prisons la mission de « *rechercher tous les moyens (...) susceptibles d'enrichir les connaissances intellectuelles, professionnelles et la culture générale des détenus* ». La bibliothèque constitue en cela un outil privilégié. La circulaire détaille les missions du travailleur social quant à son organisation et son contrôle : « *contrôler le détenu bibliothécaire en veillant au bon classement des ouvrages, à la mise à jour du catalogue général et des catalogues annexes sur lesquels les détenus font leur choix, à la tenue du registre de distribution, à la réparation et à la reliure des livres.* »

Outre la gestion de cette institution permanente, le travailleur social est incité à organiser ponctuellement « *des conférences, concerts, chorales, représentations théâtrales, cours ménagers, cours d'instruction générale ou de technique industrielle, etc...* ». Le texte lui suggère y compris de recourir « *à des émissions radiophoniques et à des projections cinématographiques suivies, si possible, de commentaires appropriés* ».

L'action caritative compte également parmi les outils du relèvement moral : pour les fêtes de fin d'années il est recommandé aux assistantes sociales d'organiser « *des distributions de denrées alimentaires ou d'objets utiles.* »

Le reclassement des libérés

La préparation de la sortie, soit en fin de peine, soit dans le cadre d'une libération conditionnelle, constitue l'essentiel de la mission de « *reclassement des libérés* ».

Pour ce faire, l'assistante sociale doit recevoir les détenus libérables un mois avant leur sortie et entreprendre, en liaison avec les œuvres charitables et les services publics, « *les démarches ayant notamment pour but de procurer à tous ceux qui en auraient besoin, travail, hébergement, vêtements et aide financière* ». Pour les libérés sortant de l'infirmerie ou hospitalisés, elle doit « *rechercher, en accord avec le médecin, un placement sanitaire adéquat à la situation* ». Elle peut intervenir auprès du Service Social de la Main-d'œuvre Étrangère à la demande d'un détenu étranger souhaitant régulariser sa situation administrative. Si un libéré définitif « *ne possède pas d'appui moral* », l'assistante sociale « *s'efforce de le persuader avant son élargissement, de solliciter le soutien du Comité d'Assistance aux Libérés.* » et passe le relais. En cas de libération immédiate et imprévue, l'assistante sociale doit préparer la sortie dans l'urgence.

Concernant les détenus susceptibles d'être proposés pour la libération conditionnelle, l'assistante sociale juge de l'opportunité d'accomplir les démarches utiles. Dans l'affirmative, elle est chargée de réunir les certificats d'hébergement ou de travail nécessaires à l'instruction du dossier. Tout en précisant qu'il n'a pas de caractère obligatoire, la circulaire spécifie le contenu attendu d'un éventuel rapport social. L'assistante sociale « *peut, si elle l'estime utile, joindre au dossier un rapport social. Cette pièce comporte des renseignements sur le détenu, son milieu, ses conditions de vie antérieures à l'incarcération, ses projets et ses possibilités de reclassement. Ce rapport doit être objectif et mettre par conséquent en évidence aussi bien ce qui est défavorable au détenu que ce qui lui est favorable.* »

De la même façon, l'assistante sociale juge de l'utilité de passer le relais au Comité d'Assistance aux Libérés « *pour indiquer tous les moyens susceptibles, à son avis, de favoriser la réintégration du libéré dans la vie sociale.* »

Les règles relatives à l'intervention de l'assistante sociale en détention

Concernant les modalités d'intervention de l'assistante sociale, la circulaire du 31 mai 1952 prévoit qu'elle peut convoquer les détenus et que ceux-ci peuvent solliciter une audience auprès d'elle par écrit et sous pli fermé. Le texte précise que « *dans tous les cas, elle est seule juge de l'opportunité de recevoir un détenu ou d'effectuer pour lui les démarches qu'on sollicite d'elle.* »

Elle peut circuler librement en détention²⁴ et s'entretenir avec les détenus en dehors de leurs heures de travail « *soit dans les salles où ceux-ci sont placés, soit dans un bureau aménagé à l'intérieur de la détention et qui (lui) est réservé* ». Si l'assistante sociale peut s'entretenir avec les détenus « *en dehors de toute autre présence* »²⁵ les courriers qu'elle leur adresse sont soumis à visa, voire à censure si le détenu réside dans un autre établissement que celui où elle exerce ses fonctions.

²⁴ Sauf dans les quartiers disciplinaires, les dortoirs en commun des quartiers des hommes ainsi que dans les ateliers durant les heures de travail.

²⁵ À l'exception des condamnées à mort, qu'elle ne peut voir qu'en présence d'un gradé, et des détenus soumis à une interdiction de communiquer qu'elle ne peut rencontrer qu'avec une autorisation écrite du magistrat chargé de l'information.

Conformément à ce qu'énonce leur statut²⁶, la circulaire rappelle que « *les assistantes sociales sont tenues, à l'égard des tiers, au secret en tout ce qui concerne les renseignements qu'elles ont pu recueillir dans l'exercice de leurs fonctions* ».

Bien que le statut spécial ne leur soit pas applicable, il leur est demandé de faire preuve dans leurs interventions de la plus stricte neutralité sur le plan politique, philosophique et confessionnel et de ne pas porter préjudice à la sécurité et à la discipline des établissements. Elles doivent se garder d'influencer un détenu dans le choix d'un avocat ou d'une stratégie de défense. Il leur est en outre interdit de critiquer une décision judiciaire et de s'exprimer publiquement sur un sujet d'ordre pénitentiaire sans autorisation.

Outre cette censure, l'administration reprend davantage de contrôle sur le personnel des services sociaux, qui est désormais rattaché sur le plan administratif et disciplinaire au directeur de l'établissement. Par ailleurs, il est demandé aux assistantes sociales d'adresser tous les six mois à l'administration centrale un rapport sur le fonctionnement du service dont elles sont chargées.

Enquêtes sociales concernant les détenus

L'assistante sociale peut éventuellement être amenée à exercer d'autres missions à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire. Elle peut être saisie par l'administration centrale d'une demande d'enquête suite à laquelle elle effectuera des visites et déplacements hors de la prison pour recueillir les éléments utiles à la rédaction d'un rapport. Celui-ci doit suivre un schéma dicté par l'administration centrale et être aussi objectif que possible, l'objectivité résidant dans le fait de ne pas « *chercher à interpréter les faits ou les déclarations* ». L'assistante sociale n'est invitée à « *faire connaître son opinion personnelle que dans la conclusion du rapport.* »

Coordination des Comités d'assistance aux détenus libérés

Enfin, le président du Comité d'Assistance aux Détenus Libérés peut charger une assistante sociale d'un établissement pénitentiaire d'assurer le bon fonctionnement du comité. Sa mission consiste à assurer le secrétariat du comité, à rechercher des délégués et à les former, à leur attribuer les dossiers des libérés conditionnels qu'elle aura pris soin de quérir chaque semaine au cabinet du président, et enfin, à réunir trimestriellement les délégués afin de recueillir les éléments du rapport qu'elle doit, après chaque réunion, adresser à la Chancellerie.

À toutes ces tâches, s'ajoutent toujours l'assistance sociale auprès du personnel et des familles de détenus.

²⁶ Article 9 de la loi du 8 avril 1946 relative à l'exercice des professions d'assistantes et d'auxiliaires de service social et d'infirmier(e)s.

À travers les textes se dessine l'extrême polyvalence des missions de l'assistante sociale, vouée à ferrailer tel un Don Quichotte des temps modernes sur tous les fronts de l'administration pénitentiaire. Faut-il y voir un manque de réalisme ou l'hypocrisie d'un pouvoir politique maquillant sous l'incantation son désir de rendre inopérante la réforme pénitentiaire ? Quoiqu'il en soit, la polyvalence et la démesure sera à l'avenir la caractéristique des missions assignées aux travailleurs sociaux pénitentiaires.

Le statut spécial de personnels de l'administration Pénitentiaire

En 1958, un statut spécial est imposé aux personnels pénitentiaires, en dépit d'une opposition massive des agents²⁷. Ce statut spécial confisque de fait des droits fondamentaux aux personnels, notamment le droit de grève et la liberté d'expression. Il prévoit en effet que « *toute cessation concertée du service, tout acte collectif d'indiscipline caractérisée de la part des personnels (...) est interdit. Ces faits, lorsqu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'ordre public, pourront être sanctionnés en dehors des garanties disciplinaires.* »²⁸ Il muselle toute critique provenant des personnels qui doivent « *en tout temps, qu'ils soient ou non en service, s'abstenir en public de tout acte ou propos de nature à déconsidérer le corps auquel ils appartiennent ou à troubler l'ordre public.* » Ces dispositions sont toujours en vigueur au 31 décembre 2010.

Le statut des éducateurs est remanié. Le corps est désormais réduit à 2 classes, pourvues respectivement de 8 échelons (pour la 2e classe) et de 5 (pour la 1re classe). Au concours externe (toujours niveau baccalauréat) est adjoint un concours interne, ouvert aux fonctionnaires et aux agents non titulaires justifiant de cinq ans de services dans l'administration pénitentiaire. Les épreuves du concours restent inchangées mais les candidats doivent désormais subir un examen psychologique. La durée du stage est réduite de 15 mois à un an.

Quant aux surveillants, si leur mission principale reste la garde des détenus et le maintien l'ordre et de la discipline dans les établissements pénitentiaires, ils sont associés aux tâches de rééducation.

Création de la fonction de Juge de l'Application des Peines

Afin de protéger le système pénitentiaire des dérives et de l'arbitraire inhérents à tout lieu d'exercice d'un pouvoir sans partage, Paul Amor a entrepris de développer un champ légal régissant les activités pénitentiaires. Mais il fallait un contre pouvoir pour contrôler ce champ. C'est pourquoi en 1946, il crée à titre expérimental un nouveau

²⁷ Un important mouvement de grève contre le projet de statut spécial a occasionné le blocage de nombreux établissements en juillet 1957.

²⁸ Ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des personnels des services pénitentiaires extérieurs de l'administration pénitentiaire. Article 3.

magistrat « *chargé de suivre l'exécution des peines* ».

Cette fonction est officialisée en 1958 par la création du statut de Juge de l'Application des Peines²⁹ qui constitue la pièce maîtresse du système. Ce nouveau magistrat est chargé de « *suivre l'exécution des peines* » de chaque condamné et de déterminer « *les principales modalités de son traitement pénitentiaire* » notamment dans les établissements « *où le régime est progressivement adapté au degré d'amendement et aux possibilités de reclassement du condamné* ».

Outre la libération conditionnelle qu'il peut proposer mais qui relève d'une décision du ministre de la Justice, il peut accorder de nouvelles mesures d'aménagement de peine telles que le placement à l'extérieur, la semi-liberté et les permissions de sortir.

Parallèlement, l'ordonnance du 23 décembre 1958 enrichit le tout récent code de procédure pénale³⁰ d'une section définissant les règles de fonctionnement des prisons et les missions des personnels pénitentiaires.

L'extension du milieu ouvert par le développement des peines alternatives à l'incarcération

Initiée dans les prisons, la réforme pénitentiaire va rapidement dépasser la question de la prise en charge sociale et éducative des détenus et libérés. Considérant que « *les courtes peines sont inutiles et dangereuses* » et que « *95% des détenus n'ont pas leur place en prison* »³¹, Paul Amor entend faire évoluer profondément la politique pénale en rendant possible la substitution des courtes peines d'emprisonnement par des peines de milieu ouvert. Cette position a été défendue en 1949 par le Congrès international de Défense Sociale et en 1950 au cours de congrès de la Commission Internationale Pénale et Pénitentiaire qui préconisent la probation ou « *sursis avec mise à l'épreuve* ».

Dès octobre 1950, le Garde des Sceaux a expérimenté la mesure de sursis avec mise à l'épreuve dans les ressorts des tribunaux de Lille, Mulhouse, Strasbourg et Toulouse³². La mesure est officialisée en 1958³³ avec une durée de mise à l'épreuve comprise entre 3 et 5 ans. Complétant le sursis simple apparu en 1891, c'est la première peine alternative à l'incarcération qui nécessite la mise en place de mesures de contrôle et d'assistance. Elle va de ce fait être à l'origine du développement du milieu ouvert.

Les anciens Comités d'Assistance et de Placement des Libérés voient leur rôle étendu à la probation et sont par conséquent rebaptisés Comité de Probation et d'Assistance aux Libérés.

²⁹ Ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958 modifiant et complétant le Code de procédure pénale.

³⁰ Institué par la loi n°57-1426 du 31 décembre 1957.

³¹ Paul AMOR, 1947, cité par Christian CARLIER dans « l'administration pénitentiaire en 1968 », in *Expressions pénitentiaires* N°26, juin 2008, p. 11 et p. 15.

³² Source : Christian CARLIER *Chronologie relative aux peines et aux prisons en France : de 1914 à nos jours*, sur le site : <http://www.criminocorpus.cnrs.fr/article513.html>).

³³ Ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958 modifiant et complétant le Code de procédure pénale.

La prise en charge des personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve appelle la création d'une nouvelle fonction, celle d'agent de probation qui sera confiée aux éducateurs pénitentiaires après quelques hésitations. Le travail de l'agent de probation sera par la suite décliné à travers les fonctions de contrôle, de surveillance et d'assistance³⁴.

Nouveau statut particulier des personnels pénitentiaires

Le développement du milieu ouvert entraîne une évolution statutaire du corps des éducateurs. Le nouveau statut spécial des personnels pénitentiaires³⁵ de 1966 ne parle d'ailleurs plus des éducateurs mais du « *personnel éducatif et de probation* ».

Outre leur mission initiale « *d'observation et de rééducation des détenus en vue de leur amendement et de leur reclassement social* », le nouveau statut confie en effet aux éducateurs la mission de « *contrôle et d'assistance des condamnés mis à l'épreuve, des libérés conditionnels et des interdits de séjour assistés* ». Ils peuvent dès lors être appelés à exercer les mêmes fonctions que les assistantes sociales en milieu ouvert, sous l'appellation de « *délégués à la probation* » et sous l'autorité du Juge de l'Application des Peines.

En milieu fermé, le texte étend également leur champ d'activité jusque-là limité aux seuls établissements réformés. Ils peuvent désormais être affectés dans tout établissement pénitentiaire où ils sont placés sous l'autorité du chef d'établissement.

Le concours reste ouvert aux candidats titulaires du baccalauréat. L'examen médico-psychologique introduit en 1958 est maintenu et des épreuves physiques sont ajoutées. Des dispositions facilitent le recrutement d'éducateurs de l'éducation surveillée et l'intégration d'adjoints de probation et d'éducateurs contractuels exerçant déjà au sein des Comités. En effet, le nombre insuffisant de personnels titulaires a conduit l'administration à recourir –en plus des bénévoles– à diverses catégories de contractuels pour suppléer aux carences.

La formation de la première promotion d'éducateurs –au nombre de 55– débute en 1967 à l'École d'Administration Pénitentiaire, nouvellement installée dans l'ancien centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis. La durée de formation est désormais de 2 ans. La première année est consacrée à un enseignement théorique dispensé par l'école pénitentiaire ; la deuxième à un apprentissage pratique dans le cadre de stages de terrain. La formation théorique est organisée en trois volets :

- sciences humaines ;
- droit pénal, réglementation pénitentiaire et criminologie ;
- fait éducatif et rééducation.

³⁴ Décret n° 72-852 du 12 septembre 1972 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale, Article D. 548

³⁵ Décret n° 66-874 du 21 novembre 1966 portant règlement d'administration publique relatif au statut spécial des fonctionnaires des services extérieurs de l'administration pénitentiaire.

Du fait qu'elle est rémunérée, un engagement de cinq ans minimum est requis des éducateurs recrutés à l'issue du concours.

Le décret définit le statut des « *adjoints de probation*³⁶ » dont la mission consiste à assister les éducateurs « *délégués à la probation* ». Rattachés aux catégories C et D, ils sont également recrutés par voie de concours, mais au niveau du brevet d'études du premier cycle.

Enfin, le nouveau statut introduit un corps de personnels de direction des « *personnels éducatifs et de probation* ». Inclus dans la catégorie des « *Chefs de Service Pénitentiaire*³⁷ », ils peuvent être « *chefs de service éducatif lorsqu'ils sont chargés, notamment dans les maisons centrales et les établissements spécialisés, de diriger l'action de plusieurs éducateurs, de coordonner l'enseignement scolaire ou d'organiser et d'animer les activités culturelles et sportives* » ou « *chefs de service de probation lorsque, sous l'autorité du juge de l'application des peines, ils contrôlent l'activité des délégués à la probation, en coordonnant leur action et celle des assistantes et assistants sociaux* ». Ils sont recrutés par concours interne ou par concours externe ouvert aux titulaires du diplôme d'études juridiques générales.

L'extension du champ d'intervention des éducateurs prévue par ce nouveau statut spécial appelle une politique de recrutement de grande envergure. Or deux ans plus tard, en 1968, on ne compte encore que 224 éducateurs pénitentiaires pour tous les établissements et les comités de probation.

³⁶ Le corps des adjoints de probation sera mis en extinction par le décret n° 77 - 1143 du 22 septembre 1977 relatif au statut particulier du personnel éducatif et de probation des services extérieurs de l'administration pénitentiaire.

³⁷ Les chefs de service pénitentiaire peuvent aussi diriger une maison d'arrêt de 100 à 300 détenus, un service administratif, ou technique.

Le développement d'un milieu ouvert indigent

La mise en œuvre de la politique de développement du milieu ouvert est lente et laborieuse. À la fin de l'année 1959, les Comité de Probation et d'Assistance aux Libérés qui fêtent leur premier anniversaire prennent en charge 3 469 condamnés (881 sursis avec mise à l'épreuve et 2588 libérations conditionnelles). L'administration pénitentiaire a affecté dix éducateurs en milieu ouvert mais « *seuls 25 comités pilotes ont un Juge de l'Application des Peines, une assistante sociale et un agent de probation à temps complet* »³⁸. Entre 25 et 50% des assistantes sociales n'interviennent qu'à temps partiel dans les comités.

L'effectif des travailleurs sociaux n'évolue pas aussi vite que celui des condamnés qui continuent à être massivement suivis par des bénévoles (voir tableau page suivante). En 1965, la moitié des 110 comités existant « *ne disposent que de délégués bénévoles et d'une assistante sociale à temps partiel* ».

Il faut dire qu'après la révolte populaire de 1968, l'administration pénitentiaire est victime d'une profonde désaffection et rencontre de sérieuses difficultés de recrutement. La pénurie de candidats frappe l'ensemble de la filière socio-éducative – éducateurs, assistantes sociales, adjoints de probation et chefs de service– mais également les corps d'infirmières pénitentiaires et de surveillants.

En dépit de cette pénurie, les Comités de Probation et d'Assistance aux Libérés voient encore leurs missions s'étoffer avec l'instauration en 1970 du contrôle judiciaire³⁹ dans le but de limiter le recours à la détention provisoire.

Pour résoudre le problème, la loi de finances du 21 décembre 1970 donne le feu vert au recrutement de 150 délégués vacataires. Ces personnels contractuels à temps partiel combleront le déficit d'éducateurs qualifiés dans des comités de probation de plus en plus hétéroclites.

Dans le décret du 12 septembre 1972, les Comités de Probation et d'Assistance aux Libérés apparaissent comme des patchworks composés de :

- fonctionnaires de l'administration pénitentiaire sous statut spécial : les chefs de service de probation, les éducateurs (délégués à la probation) et les adjoints de probation,
- de fonctionnaires des corps communs : assistants de service social et assistants sociaux chefs,
- de délégués à la probation contractuels (à temps plein) et vacataires (à temps partiel),

³⁸ Toutes les données chiffrées sont extraites de : Christian CARLIER, Marc RENNEVILLE, *Chronologie relative au milieu ouvert et à ses personnels*, publiée sur le site <http://www.criminocorpus.cnrs.fr/article389.html>

³⁹ Loi n° 70-643 du 17 juillet 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens.

- de délégués bénévoles,
sans compter les membres actifs et les membres d'honneur ou bienfaiteurs⁴⁰.

Évolution des effectifs en milieu ouvert et nombre de condamnés suivis

Effectif des agents selon leur statut		1960	1961	1962	1964	1965	1966	1972
Assistantes sociales	à temps complet	19	23	21	33	33	28	26
	à temps partiel	nc	63	67	57	55	50	52
Agents de probation	éducateurs	15	24	23	27	30	28	61
	contractuels (tps plein)	-	-	13	35	48	56	22
	vacataires (tps partiel)	-	-	-	-	-	-	79
	adjoints à la probation	-	-	-	-	-	-	63
Total des professionnels en milieu ouvert		34	110	124	152	166	162	303
Délégués bénévoles		541	1008	1707	1773	1906	1986	2000
Nb de condamnés suivis en milieu ouvert *		5479	7713	11401	16000	17000	16000	32670

*Condamnés à un sursis avec mise à l'épreuve, libérés conditionnels et interdits de séjour. Les chiffres en italiques sont estimés en l'absence de données précises sur le nombre des interdits de séjour.

En 1972, le nombre d'assistantes sociales en milieu ouvert est en légère régression. Les éducateurs délégués à la probation sont au nombre de 61 alors que le bureau de la probation à l'administration centrale estime qu'il en faudrait 278. Quant au nombre des condamnés suivis en milieu ouvert (32 670), il a dépassé celui des détenus (30 306). De sorte que fin 1974, malgré la multiplication des supplétifs de tous poils, le ratio s'établit à 1 professionnel pour 157 condamnés (1 pour 114 en 1970-71)⁴¹.

L'effectif des juge de l'application des peines reste également très insuffisant pour couvrir les besoin des 181 tribunaux de grande instance : au nombre de 29 en 1959, ils sont 70 en 1960, 105 en 1961 puis leur nombre stagne à 116 pendant plus de 10 ans.

Quant aux « chefs de service de probation », le premier est nommé en 1971 et ils sont seulement 6 l'année suivante faute de candidats.

Ces chiffres montrent à quel point, après presque trente ans, la grande réforme voulue par Amor est loin d'être devenue réalité. Les peines de milieu ouvert ne se sont pas substituées aux peines d'emprisonnement mais s'y sont ajoutées et les deux types de condamnations ont augmenté. La primauté de la réadaptation est restée un vœu pieu et la mission socio-éducative demeure le parent pauvre de l'administration pénitentiaire.

⁴⁰ Décret n° 72-852 du 12 septembre 1972 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale, Article D. 196 et D. 547.

⁴¹ Ce ratio ne prend pas en compte les bénévoles et ne reflète donc pas la charge de travail réelle des personnels.

Le développement insatisfaisant des services éducatifs en milieu fermé

Au début des années 60, les prisons n'ont guère connu d'évolution à l'exception du tout petit nombre d'établissements dans lesquels la réforme Amor a été mise en œuvre et où sont affectés les rares éducateurs. Pourtant, le phénomène des « blousons noirs » a entraîné l'afflux dans les prisons d'une population jeune qu'il s'agit d'occuper. Mais plutôt que de recruter des éducateurs, l'administration a fait appel à des surveillants « *jugés particulièrement dignes* »⁴² qui se voient confier la fonction d'éducateurs adjoints.

En 1966, le directeur de l'administration pénitentiaire lui-même (Raymond Morice) admet que la « *fonction éducative* » est insuffisamment développée. Reste à savoir ce que l'on entend par « fonction éducative ». La population carcérale ne cesse de s'accroître et les incidents se multiplient dans les établissements. Dans ce contexte, son successeur appelle de ses vœux le développement des services éducatifs, « *très importants pour réduire l'agressivité des détenus* »⁴³. Le projet éducatif humaniste cher à la Défense Sociale a cédé la place à une approche pragmatique de gestion des tensions au sein des établissements pénitentiaires.

Par ailleurs, les difficultés de recrutement décrites en milieu ouvert touchent aussi le milieu fermé où le nombre des éducateurs passe de 90 en 1969 à 80 en 1973.

Il est vrai que les prisons vivent une période sombre qui restera marquée par un enchaînement d'événements dramatiques. On ne compte pas moins de 205 agressions d'agents entre 1971 et 1973. Deux travailleurs sociaux sont pris en otage en 1970. En 1971, un surveillant est poignardé à mort par un détenu à la prison de Lyon. La même année, un surveillant et une infirmière sont assassinés au cours de la prise d'otage de Clairvaux⁴⁴ ; une infirmière et une assistante sociale sont prises en otage à la Maison d'Arrêt d'Aix-en-Provence, tandis qu'une autre AS est menacée de mort dans le bureau du service social à la Maison centrale de Muret. En 1972, une assistante sociale est à nouveau prise en otage lors d'une tentative d'évasion d'un détenu de Fresnes. Les mouvements collectifs et les mutineries spectaculaires se multiplient (158 entre 1971 et 1973), comme des répliques violentes à retardement des émeutes urbaines de mai 68.

Les revendications des détenus concernent les conditions matérielles de leur vie carcérale ainsi que la rigueur archaïque du régime disciplinaire. Ils réclament notamment la liberté d'information, des parloirs sans séparation, l'abandon du costume pénal, de la règle du silence et des quartiers de haute sécurité.

La réalité des prisons est en effet peu reluisante. Les régimes de détention restent

⁴² Christian Carlier, *Histoire de l'administration pénitentiaire : Un XXe siècle contrasté (5/5)* ; 2007 ; <http://www.criminocorpus.cnrs.fr/article162.html>.

⁴³ Août 1968, Rapport annuel du DAP Henry Le Corno devant le conseil Supérieur de l'administration Pénitentiaire. Source : CARLIER, RENNEVILLE, *Chronologie relative au milieu ouvert et à ses personnels*, op. cit.

⁴⁴ Claude Buffet et Roger Bontemps seront condamnés à mort et exécutés pour ces faits le 28 novembre 1972.

globalement organisés autour des préoccupations de sécurité, toujours prioritaires malgré les discours louant les vertus de la réadaptation. Une chape de plomb est maintenue sur l'institution. Le statut spécial qui muselle les agents, l'absence d'instance indépendante de contrôle, l'impossibilité pour les détenus de s'exprimer librement sur leur condition, favorisent la permanence au sein de l'administration de zones de violence et d'arbitraire.

Le syndicat de la magistrature dénonce cette situation dans une lettre adressée en 1971 au ministre Pleven. Les juges de l'application des peines, déclarent-ils, sont mis en difficulté ou écartés quand ils veulent jouer leur rôle de « *garants des libertés individuelles* » en faveur des condamnés. « *Pour avoir révélé quelques vérités, des éducateurs ont été menacés de poursuites disciplinaires ; un psychiatre s'est vu interdire l'accès de la prison ; une assistante sociale a été écartée.* »⁴⁵ Pour les magistrats, ce type d'agissement « *accrédite dans l'opinion publique l'idée que l'administration mène une politique de secrets parce qu'elle a quelque chose à cacher.* » Ils mettent en cause la permanence au sein de l'institution pénitentiaire d'un système de valeur archaïque.

Dans l'esprit du syndicat de la magistrature, « *la mission de la justice est moins la répression que la recherche d'une adhésion à un système de valeurs sociales. Or l'actuel système pénitentiaire reconnaît de moins en moins ces valeurs, en accordant par des pratiques parfois dégradantes, parfois désocialisantes, une place trop exclusive à l'idée d'élimination et de sanction.* »

Les magistrats déplorent le peu de moyens et de considération accordée par l'administration pénitentiaire à ses personnels et notamment aux services éducatifs : « *Surveillants et personnel socio-éducatif ont peine à croire qu'ils exercent une mission sociale importante, quand ils considèrent la pauvreté des moyens qui leur sont donnés. Mais il y a plus grave : dans un univers carcéral où la sécurité a fait perdre de vue depuis longtemps la réadaptation, l'éducateur redevient fréquemment un intrus.* »

Ce point de vue est partagé par le SNEPAP, à l'époque unique syndicat des éducateurs pénitentiaires, qui a vu le jour en 1958. Son représentant, Jacques Chort souligne « *la gravité de la situation (...) au moment même où certains remettent en cause la présence du personnel éducatif en détention et contestent son utilité.* » Les méthodes éducatives, jugées néfastes pour la discipline, ont fait les frais d'une politique sécuritaire et répressive menée par le directeur de l'administration pénitentiaire Le Corno.

Les déclarations édifiantes de Jacques Chort, vieilles de 40 ans, témoignent de l'ancienneté de la crise d'identité au sein du corps des éducateurs. À divers égards, elles rejoignent les constats très sombres que les conseillers d'insertion et de probation ont pu faire ces dernières années :

⁴⁵ Lettre du syndicat de la magistrature citée par Christian Carlier, « l'administration pénitentiaire et les prisons, 1969 - 1974 : "ça casse" », in *Expressions pénitentiaires*, n° 28, décembre 2008, p. 14.

« Qu'a-t-on fait de la réforme pénitentiaire ? En 1960 fonctionnaient encore quatre centrales à régime progressif (Caen, Mulhouse, Ensisheim, Melun), à la satisfaction unanime. Dix ans après on peut dire qu'en France aucune détention n'applique plus le régime progressif tel qu'il avait été défini. La réforme n'existe plus au niveau du milieu fermé ; le système actuel se caractérise par son inefficacité, son principal trait étant d'être générateur d'incidents. L'état actuel est un état de régression pour ce qui nous concerne ; certains même n'ont pas hésité à le qualifier de véritable sabotage de la réforme pénitentiaire. Ce qui est en jeu est l'existence même des éducateurs, saupoudrés aux quatre coins de la France : tout se passe comme si l'on voulait démontrer l'inefficacité, voire la dangerosité du personnel éducatif lequel, paraît-il, ne parvient pas à s'intégrer. Il est évident que l'éducateur ne peut s'intégrer que dans un système pénitentiaire visant réellement au reclassement et à l'amendement du condamné et non dans un système basé uniquement sur la sécurité. »⁴⁶

Si le vocabulaire a changé, cette réalité perdure. Certes, l'organisation structurelle et les conditions de travail ont évolué, mais le sentiment reste fort chez les actuels conseillers d'insertion et de probation de ramer à contre courant au milieu des rapides. Comme leurs prédécesseurs, ils sont victimes de l'incohérence –ou faut-il parler d'hypocrisie ?– des politiques pénales et pénitentiaires.

⁴⁶ Cité par Christian Carlier, « l'administration pénitentiaire et les prisons, 1969 - 1974 : "ça casse" », in *Expressions pénitentiaires*, n° 28, décembre 2008, p. 14

Des politiques pénitentiaires sans cohérence

Les partisans de la Défense Sociale et d'un humanisme progressiste ont incontestablement exercé une influence déterminante sur la législation pénale et la réglementation pénitentiaire entre 1945 et 1985. Pourtant, durant cette période, la politique pénitentiaire n'a cessé de fluctuer, parfois jusqu'à la schizophrénie, entre vagues d'humanisation et raz de marée sécuritaires.

Dès 1958, la guerre d'Algérie amène dans les prisons françaises une nouvelle population de membres du FLN d'abord, puis de l'OAS, dont on redoute la capacité d'organisation. Une série d'évasions de ces prisonniers politiques à partir de 1961 entraîne un durcissement des politiques pénitentiaires. L'état de guerre et la crainte d'actes terroristes sert à justifier l'abandon du discours humanitaire au regard des enjeux de sécurité publique.

Les luttes populaires de mai 68 remettent fortement en cause l'ordre établi, la politique menée par l'Etat et tout particulièrement sa dimension répressive. Les mouvements contestataires se multiplient sur ce terrain et organisent des actions d'information, et de lutte sociale qui sont durement réprimées. Suite à l'adoption en juin 1970 par le gouvernement Pompidou de la loi Marcellin dite « loi anticasseurs », qui permet de condamner tout participant à une manifestation illégale, de nombreux manifestants sont incarcérés. Regroupés en un mouvement, ils réclament le statut de prisonniers politiques mais élargissent leur combat à la dénonciation, au nom de tous les prisonniers, du « *scandaleux régime actuel des prisons* »⁴⁷. La lutte de ces militants incarcérés suscite de nombreux soutiens de la part des intellectuels de gauche qui se traduiront notamment par la création du Groupe d'Information sur les Prisons sous l'impulsion de Jean-Marie Domenach, Michel Foucault et Pierre Vidal-Naquet.

Comme ils l'énoncent dans leur manifeste, le GIP n'a d'autre but que d'informer en permettant la prise de parole des détenus et la mobilisation des intellectuels et professionnels soucieux des conditions carcérales : « *Peu d'informations se publient sur les prisons ; c'est l'une des régions cachées de notre système social, l'une des cases noires de notre vie. Nous avons le droit de savoir, nous voulons savoir. C'est pourquoi, avec des magistrats, des avocats, des journalistes, des médecins, des psychologues, nous avons formé un Groupe d'Information sur les Prisons.* »⁴⁸ Un voile est levé sur la condition carcérale qui dispose désormais d'un espace d'expression public, aussi restreint soit-il, qui tente de faire contrepoids à la campagne médiatique peu amène suscitée par les mutineries et émeutes carcérales.

Mais les nouvelles réformes viendront une nouvelle fois du travail discret de hauts magistrats qui puisent aux thèses de la Défense Sociale Nouvelle. Pierre Arpaillange,

⁴⁷ Extrait d'un tract rédigé par « l'Organisation des Prisonniers Politiques » le 1er septembre 1970. Source : Ban Public : Association pour la communication sur les prisons et l'incarcération en Europe. *Le système pénitentiaire à travers les luttes des détenus de 1970 à 1987* de Loïc Delbaere, 2007. URL : <http://prison.eu.org/spip.php?article9319>

⁴⁸ Extrait du Manifeste du GIP annonçant sa création le 8 février 1971.

magistrat détaché au ministère de la Justice de 1965 à 1974, période au cours de laquelle il verra défilier 7 ministres de la Justice, œuvre inlassablement à la modernisation des prisons. Il sera un des principaux artisans des réformes introduites dans la première moitié des années 1970.

Renouant avec la politique humaniste de l'après guerre, le ministre de la Justice Pleven lance en 1972 un train de réformes visant à « *améliorer le régime d'exécution des peines en vue de réduire les effets négatifs de l'emprisonnement* »⁴⁹. Il instaure les premiers parloirs sans hygiaphone dans certains établissements, limite les « *punitions de cellule* », et autorise la lecture des journaux et la diffusion collective (sous le contrôle de l'administration) d'émissions radiophoniques ou télévisées. Il assigne au travail pénitentiaire, jusque là « *considéré comme un élément afflicatif de la peine* », un objectif de réadaptation. Il favorise la création d'associations attachées aux établissements pénitentiaires pour y « *développer l'action éducative au profit des détenus* ». Enfin, par la loi du 29 décembre 1972, il institue une commission de l'application des peines présidée par le juge de l'application des peines auprès de chaque prison. Chaque fois qu'il devra prendre une décision concernant le régime d'exécution de peine d'un condamné, le JAP recueillera l'avis de cette commission composée du chef d'établissement, du surveillant-chef, des éducateurs et assistants sociaux, du médecin et du psychiatre.

L'objectif de ces nouvelles dispositions est de « *permettre à travers l'exécution des peines de mieux assurer la sanction des comportements délictueux et la préparation à la réinsertion sociale.* »⁵⁰ Le terme de réinsertion est employé pour la première fois dans un texte réglementaire relatif à la politique pénitentiaire. Il supplantera progressivement les notions de reclassement et de réadaptation dans le vocabulaire officiel de la justice.

En 1973, le garde des Sceaux Jean Taittinger affirme à son tour sa volonté de « *développer une politique systématique de réinsertion sociale* »⁵¹ et envisage d'étendre les mesures alternatives à l'emprisonnement : sursis avec mise à l'épreuve et contrôle judiciaire. Il s'alarme d'un « *développement autarcique du monde pénitentiaire* », conséquence selon lui du « *rejet des délinquants par le groupe social* »⁵². Il observe que les établissements pénitentiaires sont peuplés de « *déviants* » qui n'y ont pas leur place –il évoque notamment les malades psychiatriques (déjà!)– et s'interroge sur la nécessité de redéfinir la mission assignée à la prison.

Le directeur de l'administration pénitentiaire Le Corno partage désormais ces questionnements. Selon lui, la surpopulation pénale est un signal d'alarme qui doit alerter les acteurs de la Justice sur les dysfonctionnements de la politique pénale. De fait, le nombre des condamnés au sursis avec mise à l'épreuve a progressé de 52 % entre 1972 et 1973 sans pour autant freiner l'inflation carcérale.

De leur côté, les médias continuent de relayer, souvent sans analyse de fonds, les

⁴⁹ Décret n° 72-852 du 12 septembre 1972 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale (3° partie : Décrets).

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Source : Carlier, Renneville, *Chronologie relative au milieu ouvert et à ses personnels*, op. cit.

⁵² Christian Carlier, « l'administration pénitentiaire et les prisons, 1969 - 1974 : "ça casse" », in *Expressions pénitentiaires*, n° 28, décembre 2008, p. 14.

événements violents qui secouent les prisons, transmettant l'image d'une population carcérale globalement dangereuse. Aussi accueillent-ils plutôt fraîchement la réforme pénitentiaire de 1975 que le garde des Sceaux Jean Lecanuet articule autour de 3 axes :

- amélioration et libéralisation des conditions de détention ;
- assouplissement des mesures d'aménagement de la peine ;
- redéfinition des établissements pour peine en 3 catégories (centres de détention à régime libéral, maisons centrales à régime sécuritaire et quartiers ou établissements de sécurité renforcée).

Les réformes de 1975⁵³ sont assez symptomatiques de la schizophrénie pénitentiaire : tout en lâchant du lest d'un côté, elles amorcent un virage sécuritaire de l'autre. Elles étendent aux personnes détenues certains droits sociaux –l'assurance maladie et maternité, la pension de vieillesse– et créent une prestation spécifique : l'allocation d'aide publique aux libérés⁵⁴. Elles libéralisent les permissions de sortir et la libération conditionnelle. Elles instaurent de nouvelles mesures d'aménagement de peine : suspension ou fractionnement de peine, réductions de peine supplémentaires pour "gage exceptionnel de réinsertion" à partir de la quatrième année d'incarcération, et réductions de peine exceptionnelles pour examen⁵⁵. Pour ce qui est du milieu ouvert, elles étendent à tous les condamnés correctionnels la possibilité de bénéficier d'un sursis avec mise à l'épreuve. Dans le même temps, elles ruinent le principe d'un régime progressif à l'intérieur des établissements et créent 10 établissements ou quartiers de sécurité renforcée.

La réprobation des médias se focalise sur les permissions de sortir qu'ils jugent trop généreusement accordées par les juges de l'application des peines, ce que dénonce aussi le ministre de l'Intérieur. Suite à un nouveau remaniement ministériel, la politique d'assouplissement évolue vers un discours d'ordre public et on assiste à un nouveau raidissement de la politique pénale. Le régime progressif est définitivement abandonné au profit d'un système de catégorisation des détenus suivant leur dangerosité. L'évasion de Mesrine de la prison de la Santé en mai 1978 viendra justifier et renforcer ce virage sécuritaire qui aboutira en février 1981 à la loi « Sécurité et liberté »⁵⁶, laquelle sera en grande partie abrogée en 1983, suite à l'arrivée au pouvoir de la gauche en mai 1981.

Robert BADINTER, nommé Ministre de la Justice en juin 1981, arrache par un plaidoyer mémorable l'abolition de la peine de mort qui sera votée le 9 octobre 1981. Durant les 5 ans de son ministère, il mène une politique de promotion des libertés publiques et d'humanisation des prisons. Il supprime le droguet (la tenue pénale) et les quartiers de haute sécurité, adoucit les sanctions disciplinaires et assouplit les conditions des permissions de sortir ; il généralise les parloirs sans dispositifs de séparation, permet l'accès des détenus au téléphone en établissement pour peine et autorise les

⁵³ Voir : Christian Carlier, « 1975 : la fin d'un temps », in Expressions pénitentiaires, n° 29, mars 2009, pp. 16-17.

⁵⁴ Respectivement : lois des 2 juillet, 31 décembre et 30 décembre 1975.

⁵⁵ Loi du 11 juillet 1975.

⁵⁶ Loi n° 81-82 du février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes. (Dite Loi PEYREFITTE)

téléviseurs en cellule. Il rend obligatoires les associations socioculturelles dans les prisons et encourage l'accès des détenus à leur conseil d'administration.

Considérant l'évidente contradiction entre la réalité pénitentiaire et les principes affichés d'amendement et de reclassement des délinquants, il modernise la politique de réadaptation des détenus en leur donnant accès aux dispositifs de réinsertion de droit commun.

Conscient des effets délétères de l'incarcération, il fait modifier le code de procédure pénale en étoffant les missions du service social. Désormais, « *le service social a pour mission de participer à la prévention des effets désocialisants de la prison sur les détenus, de favoriser le maintien de leurs liens sociaux et familiaux et de les aider à préparer leur réadaptation sociale.* »⁵⁷

Il s'emploie enfin à développer les peines alternatives à l'incarcération en créant en 1983 le travail d'intérêt général (TIG), le sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général (STIG) et la peine de jours-amende. Ces nouvelles mesures auront pour effet un accroissement important des activités en milieu ouvert.

Mais comme cela avait été le cas lors de la création du sursis avec mise à l'épreuve, ces nouvelles peines de substitution n'ont pas pour résultat de vider les prisons. Bien au contraire, le nombre des détenus ne cesse d'augmenter, entraînant une surpopulation carcérale chronique. En fin 1984, on dénombre 43 000 détenus pour 32 500 places.

Pour faire face à cette surpopulation, Albin Chalandon, successeur de Badinter au sein du gouvernement d'alternance, engage en 1987 le "programme 13 0000", vaste politique de construction immobilière que poursuivront tous les gouvernements successifs. La construction de nouvelles prisons laissant une part de plus en plus importante au privé constituera dès lors la priorité de la politique pénitentiaire, quelque soit l'orientation du gouvernement.

La loi pénitentiaire de 1987 affirme désormais clairement l'ancrage de l'administration pénitentiaire dans le domaine de la sécurité publique⁵⁸. Si elle confirme sa mission de réinsertion sociale et d'individualisation des peines, elle ouvre la porte à la privatisation ou à l'externalisation de ces missions en prévoyant dans son article 2 que « *dans les établissements pénitentiaires, les fonctions autres que celles de direction, du greffe et de surveillance peuvent être confiées à des personnes de droit public ou privé selon une habilitation définie par décret en Conseil d'État.* »

⁵⁷ Décret 83-48 du 26 janvier 1983 modifiant le Code de procédure pénale. Article D. 460.

⁵⁸ Loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, Art.1er : « Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique. Il favorise la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation des peines ».

Des services socio-éducatifs aux services pénitentiaires d'insertion et de probation

La création des services socio-éducatifs

En 1979, les services sociaux des prisons et les services éducatifs sont regroupés en un seul service par la circulaire U-111 relative à l'action socio-éducative dans les établissements pénitentiaires. Ces nouvelles entités réunissant assistants sociaux et éducateurs en milieu fermé prennent le nom de Services Socio-éducatifs. C'est la première apparition de ce terme dans le vocabulaire pénitentiaire. Dorénavant, les assistantes sociales et les éducateurs exerceront les mêmes missions en milieu fermé comme en milieu ouvert.

Il faut trouver un terme générique pour désigner les deux corps qui composent ces nouveaux services : ils seront dès lors désignés dans les textes réglementaires par le terme de « travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaire ».

Le texte fixe trois missions aux nouveaux services socio-éducatifs : prendre en charge les problèmes sociaux et familiaux des détenus, prévenir la délinquance physique et intellectuelle due à l'isolement et préparer leur réinsertion sociale. La mission éducative est désormais essentiellement axée sur la protection et la socialisation des détenus et l'approche moralisatrice qui renvoyait à la notion d'amendement est abandonnée.

La transition ne se fera pas sans certaines difficultés notamment en raison des formations et des statuts différents entre assistant(e)s de services social et éducateurs.

Il faudra attendre 1985⁵⁹ pour qu'un décret rende obligatoire dans chaque établissement pénitentiaire l'existence d'un service socio-éducatif, désormais placé sous la responsabilité d'un chef de service socio-éducatif. Le décret crée par ailleurs la fonction de délégué régional à l'action socio-éducative (DRASE) qui supprime les chargés d'unité socio-éducative (CUASE) dans les directions régionales.

L'ouverture à la société civile

Sous l'ère Badinter est impulsée une ouverture des prisons qui touche au premier chef les services socio-éducatifs. Les missions de réinsertion sont partagées avec la collectivité nationale dans une perspective tout à fait nouvelle de reconstruction des individus. Cette nouvelle approche basée sur l'accès aux droits sociaux, sur le développement de l'enseignement, de l'information, de la santé physique et psychologique, suppose un relais des services extérieurs de l'État. Les détenus doivent pouvoir bénéficier de tous les dispositifs de droit commun auxquels ont droit les citoyens libres. On passe d'une politique de l'assistantat à une politique de rétablissement des

⁵⁹ Décret n°85-836 du 6 août 1985 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale (3ème partie : décrets).

droits des détenus. Dans cette nouvelle configuration, les services socio-éducatifs se voient chargés de coordonner les actions de la collectivité en faveur des détenus.

C'est l'esprit de la circulaire de 1987 relative aux missions et au fonctionnement des services socio-éducatifs. Le texte fait de ces services la plaque tournante de l'ensemble des prestations destinées à concourir à la réinsertion des détenus. La circulaire définit trois grands objectifs : les travailleurs sociaux doivent assurer l'accompagnement socio-éducatif des détenus et préparer les aménagements de peine ; pour cela, ils doivent avoir une bonne connaissance de la population pénale et utiliser les dispositifs d'insertion de droit commun ; ils doivent rechercher des moyens et créer des réseaux de partenaires ; ils doivent enfin définir un projet d'action éducatif pour l'établissement.

Le milieu ouvert est également concerné par cette politique d'ouverture. Les travailleurs sociaux des Comités de Probation et d'Assistance aux Libérés (CPAL) sont incités à développer le partenariat avec les collectivités territoriales qui ont vu leurs compétences étendues par les lois de décentralisation. Par ailleurs, avec la création en 1983 du travail d'intérêt général, la société civile (collectivités, associations, services publics) est pour la première fois associée à l'exécution d'une sentence pénale.

Outre les nouvelles mesures alternatives à l'incarcération –travail d'intérêt général, sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général, et jours amende–, de nouvelles missions apparaissent dans le domaine pré-sententiel. Les travailleurs sociaux des CPAL peuvent désormais être chargés d'effectuer des enquêtes avant jugement pour apporter aux magistrats tous les éléments familiaux, sociaux et professionnels utiles à la décision. Enfin, le caractère socio-éducatif du contrôle judiciaire est renforcé.

Milieu ouvert / milieu fermé, des services cloisonnés

C'est également à cette période que l'organisation structurelle des services chargés du suivi et de la réinsertion des prévenus et condamnés commence à être remise en question. Au début des années 1980, le cloisonnement entre milieu ouvert et milieu fermé reste total. L'administration pénitentiaire commence à s'attaquer à cette question et entreprend d'établir des liens institutionnels entre les services socio-éducatifs des prisons et les CPAL. Dans quelques sites pilotes, on regroupe à titre expérimental les deux services en un seul sous la dénomination de « services unifiés ». Parallèlement, une réflexion est menée sur l'uniformisation des méthodes de travail. Le député socialiste Gilbert Bonnemaïson, remet en 1989 un rapport sur « *la modernisation du service public pénitentiaire* » dans lequel il recommande de regrouper les services chargés « *de l'orientation pénale et de l'insertion sociale* ». Dans un rapport de 1992, l'inspection des services judiciaires préconise une organisation départementale de ces services afin de renforcer leur identité administrative. Ces réflexions aboutiront à la création du corps des conseillers d'insertion et de probation (CIP) en 1993, puis, six ans plus tard, à l'unification des services socio-éducatifs et des CPAL en une seule entité baptisée « service pénitentiaire d'insertion et de probation » (SPIP).

La création du corps des conseillers d'insertion et de probation

Le décret du 21 septembre 1993 qui crée le corps des conseillers d'insertion et de probation redéfinit les missions des travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaire. Les conseillers d'insertion et de probation sont « *chargés d'une mission d'aide à l'insertion sociale, qu'ils peuvent exercer, tant en milieu fermé qu'en milieu ouvert.* » S'ils sont toujours sous l'autorité des chefs d'établissement dans les prisons et des juges de l'application des peines dans les tribunaux de grande instance, ils sont désormais nombreux à être dotés d'une hiérarchie spécifique, que le décret rebaptise « *chefs des services d'insertion et de probation* ».

Les missions quant à elles restent inchangées : « *Dans les établissements pénitentiaires, ils participent notamment à la prévention des effets désocialisants de l'emprisonnement et au maintien des liens sociaux et familiaux des personnes incarcérées, et préparent les mesures d'individualisation prononcées par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, ou par le magistrat chargé de l'application des peines. Dans les services placés auprès des tribunaux de grande instance, ils concourent à la préparation des décisions de justice à caractère pénal et en assurent le suivi et le contrôle.* »⁶⁰

Les conditions d'accès au concours externe sont modifiées : les candidats doivent désormais être titulaires d'un titre ou diplôme équivalent à Bac + 2. La durée de la formation est toujours de deux ans. Elle n'est toujours pas sanctionnée par un diplôme d'État, mais par un certificat d'aptitude aux fonctions de conseiller d'insertion et de probation.

En ce qui concerne les chefs des services d'insertion et de probation, le décret précise qu'ils « *encadrent les personnels, coordonnent et animent l'activité des services d'insertion et de probation* », mais ils n'ont pas autorité pour noter les agents. Leur corps comprend un grade unique et ils sont recrutés en interne parmi les conseillers d'insertion et de probation et les assistants de service social du ministère de la justice, mais aussi, le cas échéant, parmi les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse. Les futurs chefs des services d'insertion et de probation reçoivent « *une formation d'adaptation à l'emploi d'encadrement* » d'un an.

En 1995, est votée une loi de programme relatif à la justice qui prévoit entre autre le doublement des effectifs en personnel socio-éducatif. Un processus massif de recrutement est engagé mais le retard à combler est énorme. En 20 ans, le nombre de personnes incarcérées a doublé malgré les lois d'amnistie et l'instauration de grâces présidentielles annuelles. Alors que les prisons de France métropolitaine hébergeaient 26 032 détenus en 1975, on en compte 51 623 en 1995. Selon le démographe Pierre

⁶⁰ Décret n° 93-1114 du 21 septembre 1993 relatif au statut particulier du personnel d'insertion et de probation de l'administration pénitentiaire. Article 5 (avant modification en 2005).

Tournier⁶¹, cette inflation carcérale qui s'est encore accélérée depuis 1981, est essentiellement liée à l'accroissement des durées de détention.

La situation est encore pire en milieu ouvert où le nombre des personnes prises en charge est multiplié par 4,4 entre 1972 et 1999 (de 32 670 on passe à 143 746⁶²). Il est vrai que les mesures alternatives à l'incarcération ne cessent de se multiplier. Une loi permet depuis 1995 de convertir toutes les peines d'emprisonnement inférieures à six mois en travail d'intérêt général⁶³, entraînant un accroissement des mesures de TIG prises en charge par les CPAL. En 1997 est instauré le placement sous surveillance électronique⁶⁴ (PSE) pour les détenus purgeant une condamnation de moins d'un an ou dont le reliquat de peine est inférieur à un an. En plus du suivi "classique" associant contrôle des obligations et aide à l'insertion, cette nouvelle modalité d'exécution de la peine nécessite, pour toute demande de PSE, une enquête préalable au domicile du condamné, lieu où celui-ci sera assigné.

Enfin, suite au retentissement médiatique de plusieurs affaires sordides –notamment l'affaire Dutroux en Belgique–, le suivi socio-judiciaire⁶⁵ est mis en place en 1998 pour prévenir la récurrence d'infractions sexuelles. Cette nouvelle mesure ordonnée comme peine principale ou en complément d'une peine privative de liberté sans sursis, peut s'accompagner d'une injonction de soins et soumet le condamné à des mesures de surveillance et d'assistance. D'une durée maximum de dix ans s'il s'agit d'un délit, ou de vingt ans s'il s'agit d'un crime, c'est la plus longue peine de milieu ouvert. L'augmentation du nombre des mesures suivies par les CPAL s'accompagne donc dans le cas du suivi socio-judiciaire d'un allongement de la durée du suivi.

Le doublement des effectifs annoncé en 1995 mettra plus de 10 ans à se réaliser : de 1611 en 1995, les personnels de la filière socio-éducative passent à 2991 en 2005. Ces chiffres indiquent les postes budgétaires et non les effectifs réels : en 1995, 193 de ces postes n'étaient pas pourvus.

La création du service pénitentiaire d'insertion et de probation

En 1999, les comités de probation et d'assistance aux libérés et les services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires sont regroupés au sein d'une structure unique : le service pénitentiaire d'insertion et de probation⁶⁶ (SPIP).

Chaque département possède désormais son SPIP, service déconcentré de

⁶¹ Pierre Tournier, *inflation carcérale et aménagements des peines : séminaire européen « prévention de la délinquance et alternative pénale » : un atelier sur la peine aménagée* ; CESDIP, 1995.

⁶² Direction de l'administration pénitentiaire, *Les Chiffres clés de l'administration pénitentiaire décembre 2005*, Graphique « Évolution des mesures depuis 1995 », p. 9.

⁶³ Loi 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

⁶⁴ Loi 97-1159 du 19 décembre 1997 consacrant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté.

⁶⁵ Loi n° 98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs.

⁶⁶ Décret 99-276 du 13 avril 1999 modifiant le code de procédure pénale (troisième partie - Décrets) et portant création des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

l'administration pénitentiaire doté d'une hiérarchie propre : les directeurs de service pénitentiaire d'insertion et de probation, eux-mêmes placés sous l'autorité du directeur régional des services pénitentiaires.

Cette nouvelle organisation poursuit plusieurs objectifs :

- doter les services concernés d'une structuration administrative cohérente offrant une meilleure lisibilité et clarifier la répartition des responsabilités administratives et judiciaires dans leur organisation et leur fonctionnement ;
- garantir la continuité de la prise en charge des personnes entre le milieu fermé et le milieu ouvert et harmoniser les méthodes de travail en mutualisant les ressources et les missions des travailleurs sociaux ;
- créer vis-à-vis des partenaires un interlocuteur unique de l'administration pénitentiaire au plan départemental afin de mieux articuler la mission de réinsertion dévolue à cette administration avec les politiques publiques ;

La réforme répond par ailleurs à deux autres objectifs majeurs mais non affichés :

- renforcer le contrôle de l'administration pénitentiaire sur ses travailleurs sociaux ;
- permettre des économies d'échelle par une flexibilité accrue du personnel et une mutualisation des moyens.

Une des conséquences majeures de la création des SPIP est sans conteste l'éviction du juge de l'application des peines des anciens CPAL. Même s'il continue de donner des instructions particulières pour le suivi d'une mesure, le JAP n'en saisit plus directement un agent mais le service ; il n'a désormais plus aucune autorité hiérarchique sur les travailleurs sociaux. Son pouvoir sur le SPIP se limite dorénavant à la définition des orientations générales relatives à l'exécution des mesures qu'il lui confie et à l'évaluation de leur mise en œuvre. C'est désormais au directeur du SPIP de s'assurer du suivi de chaque mesure, de l'envoi des rapports semestriels et de l'exécution des instructions données par les magistrats mandants.

De la même manière, les travailleurs sociaux du milieu fermé ne sont plus soumis à l'autorité du chef d'établissement.

Pour autant, même s'il introduit certaines évolutions, le décret de 1999 ne modifie pas fondamentalement la nature de l'intervention des travailleurs sociaux. Leur mission consiste toujours à favoriser l'individualisation des mesures ou des peines et la réinsertion sociale des personnes prises en charges en facilitant leur accès aux droits et aux dispositifs d'insertion de droit commun.

Quoiqu'il en soit, la création des SPIP marque un tournant déterminant pour les travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaire qui devront au cours de la décennie suivante s'adapter à un cadre législatif en constante évolution et à une extension de leurs domaines d'intervention.

Deuxième partie :

L'évolution des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation depuis leur création à travers les politiques publiques et les textes

Au cours des dix dernières années, les SPIP se sont trouvés pris dans une tourmente législative sans précédent.

Sur fond de réforme générale des politiques publiques et de durcissement de la politique pénale, les personnels d'insertion et de probation ont vu se succéder les réformes modifiant leurs méthodes d'intervention et se multiplier les procédures, notamment dans le domaine de l'application des peines.

Ils ont vu apparaître de nouvelles mesures judiciaires dont ils doivent assurer la prise en charge.

Ils ont été amenés à renforcer leur activité dans divers domaines suite aux nouvelles législations ou aux orientations des politiques pénales et pénitentiaires.

Au gré de ces changements, leurs missions ont connu des évolutions nombreuses, conséquentes et à un rythme accéléré.

L'évolution des politiques publiques

La RGPP et la LOLF

L'évolution des SPIP au cours de la dernière décennie s'inscrit dans le contexte plus général des réformes de la fonction publique⁶⁷. Schématiquement, ces réformes s'articulent autour de quatre grands axes :

- L'introduction d'une logique de performance corrélée à une approche gestionnaire et à une préoccupation de maîtrise des dépenses publiques ;
- L'exigence d'une mesure de l'action publique par l'évaluation des résultats et non plus seulement par les moyens octroyés ;
- Une volonté de restreindre le périmètre de la fonction publique dans une logique de réduction des dépenses publiques, en limitant les missions régaliennes –c'est à dire assurées exclusivement par l'État– et en déléguant celles qui peuvent l'être ;
- La prise en compte accrue de l'utilisateur dans les modes de fonctionnement internes.

Ces transformations culturelles et structurelles brutales qui redéfinissent depuis peu les conditions de travail des fonctionnaires touchent en particulier 3 variables :

- les finances avec la LOLF (loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001) qui réforme en profondeur la gestion de l'État dans un souci de maîtrise de la dépense publique. L'obligation de moyens est remplacée par une logique de résultat et de performance ;
- l'organisation structurelle avec la RGPP (révision générale des politiques publiques) adoptée en 2007. La démarche consiste à analyser les missions et les actions de l'État dans le but d'effectuer des réformes structurelles permettant une réduction de la dépense publique. Cela se traduit sur le terrain par des logiques de regroupement, de fusion, d'absorption de services ou par l'externalisation de pans entiers de l'activité publique.
- la gestion du personnel à travers la réduction des effectifs (règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux qui à ce jour ne concerne pas les SPIP) et la réforme du statut de la fonction publique.

Ces réformes vont avoir une incidence sur la finalité de l'action et les conditions de travail des agents.

⁶⁷ Ferreri Pierre, *Fonctions publiques : changement de repères, identités troublées*, conférence dans le cadre d'un colloque le 24 juin 2009 au Collège de France sur le thème : "Travail, Identités, Métiers : Quelles Métamorphoses ?".

La logique de service public se trouve infléchi par les nouvelles obligations de gestion financière et d'efficacité, caractérisées par des logiques de résultat et de production plus oppressantes qui s'accompagnent de contrôles plus étendus et plus stricts.

Les agents sont confrontés à une constante augmentation par sédimentation des tâches et activités. Les restructurations entraînent des transferts de technicité descendants –responsabilisation accrue des échelons inférieurs– et montants –notamment une augmentation très importante des tâches de secrétariat. Une demande croissante d'évaluation statistique vient alourdir la sur-prescription de tâches et d'activités. Il n'y a plus de temps disponible pour l'inventivité et l'innovation.

En dépit de l'inflation, de la complexification et de l'empilement des textes et des procédures, une expertise croissante est demandée aux agents dont on attend qu'ils répondent à la fois aux besoins accrus de polyvalence et de spécialisation. Cela explique la floraison de guides et référentiels de « bonnes pratiques » empruntant à la démarche qualité leur vocation normative. Les agents se retrouvent face à un dilemme professionnel : appliquer scrupuleusement les règles et les consignes en vigueur avec un sentiment grandissant de bâcler le travail, ou personnaliser leur intervention en se référant à des valeurs implicites mais sans reconnaissance institutionnelle et au risque de se laisser déborder par le temps.

Ces velléités sont toutefois facilement découragées dans la mesure où les initiatives personnelles exposent davantage les agents qui sont désormais moins protégés par le caractère impersonnel de la fonction.

Parmi tous ces changements, la transformation du rapport au temps constitue une évolution culturelle majeure. Au cours des dernières décennies, l'accélération technologique et la multiplication des possibilités d'échange ont bouleversé notre conscience du temps. Dans un contexte de changement rapide et permanent, le temps du politique et des décideurs s'est raccourci et accéléré, entraînant en synchronie le temps administratif. Le travail s'inscrit désormais dans un temps immédiat, rentable, contrôlé, et qui s'est contracté. Le fonctionnaire traditionnellement voué à des tâches d'exécution inscrites dans une temporalité lente est désormais soumis à une pression croissante. À tel point qu'apparaît une déconnexion entre le temps du cadre dirigeant et celui des agents d'exécution. C'est ce qui explique l'importance particulière dans les nouvelles organisations de travail des cadres intermédiaires, chargés de traiter les tensions générées par cette déconnexion en développant des compétences dans la gestion de la crise et la gestion de flux.

Ces évolutions bouleversent d'autant plus les identités professionnelles des fonctionnaires que ces réformes offrent peu de place à la réflexion sur les valeurs et sur le sens de l'action.

Les SPIP, pour leur part ont eu à subir concomitamment ces réformes d'envergure et une évolution des politiques pénales et pénitentiaires d'une intensité sans précédent.

L'évolution de la politique pénale

Dans une société de plus en plus soucieuse de sa sécurité, l'évolution de la politique pénale au cours de la dernière décennie se caractérise par un renforcement du système répressif et par une volonté de prendre davantage en compte les droits des victimes. La confluence d'une recherche d'efficacité accrue de l'appareil pénal, d'une politique plus répressive à l'égard de catégories d'infractions en constante extension et d'une focalisation du système pénal sur la lutte contre la récidive, conduit à une inflation carcérale sans précédent que l'administration pénitentiaire peine à absorber malgré une politique essentiellement axée sur la construction de nouvelles places d'hébergement. En conséquence, les gouvernements successifs ont développé une politique d'encouragement des aménagements de peines dans le but de désengorger les prisons remplies par les réformes sécuritaires. En contrepartie, sous la pression de l'opinion publique et des médias, la gestion du risque post-carcéral est assurée par l'extension des dispositifs d'évaluation de la dangerosité et des mesures de contrôle en milieu ouvert.

Une meilleure prise en compte des victimes

Après des années de vie politique dominées par l'éternel débat sur la sécurité, la société française, bercée par l'idéal d'un risque égal à « zéro », est demandeuse d'une protection accrue des individus, de leurs droits et de leurs biens. Dans tous les domaines, la tolérance au risque recule, suscitant un recours croissant aux systèmes assurantiels. C'est dans ce contexte que depuis dix ans, les législateurs ont poursuivi une politique volontariste de renforcement des droits des victimes d'infractions pénales. Deux lois ont constitué une avancée considérable dans ce domaine.

La loi du 15 juin 2000⁶⁸ a renforcé le droit des victimes à tous les stades de la procédure pénale en rendant obligatoire l'enregistrement des plaintes, en améliorant l'information des victimes sur leurs droits de se constituer partie civile pour obtenir réparation du préjudice subi et en élargissant les critères ouvrant droits à indemnisation.

Pourtant, une enquête de suivi des victimes réalisée en 2007 sous la direction de Jean-Luc Warsmann révèle que le taux d'indemnisation des victimes reste très insatisfaisant de sorte que de nombre d'entre elles nourrissent le sentiment de ne pas être prises en considération par le système judiciaire.

Le système d'indemnisation des victimes d'infractions qui repose alors sur deux instances –la commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI) et le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et autres infractions (FGTI)– présente en effet de nombreuses lacunes. Les critères légaux de saisine de la CIVI limitent le recours à cette instance aux seules victimes des infractions les plus graves. Or, la majorité des décisions sur intérêts civils prononcées par les juridictions concernent de

⁶⁸ La loi du 15 juin 2000 sur le renforcement de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

faibles préjudices corporels ou des dommages aux biens qui ne remplissent pas les critères légaux de la CIVI.

Les résultats de l'enquête de 2007 incitent donc le législateur à étendre à toutes les victimes d'infractions le droit à une indemnisation rapide de leur préjudice. De nouveaux droits sont donnés aux victimes pour améliorer le recouvrement des dommages et intérêts. Pour les situations ne relevant pas de la CIVI, la loi du 1er juillet 2008⁶⁹ crée un « service d'aide au recouvrement des dommages et intérêts pour les victimes d'infractions » (SARVI). Lors de sa création, ce nouveau dispositif concerne potentiellement 35 000 victimes. Celles-ci pourront désormais obtenir du fond de garantie le règlement de tout ou partie des dommages et intérêts qui leurs sont dus. Le FGTI se substituera ensuite à elles pour le recouvrement des sommes versées ou manquantes. D'autre part, pour répondre aux vagues d'incendies volontaires dans certaines banlieues, la loi assouplit les conditions d'indemnisation par la CIVI des propriétaires de véhicules incendiés.

Mais au-delà de ces dispositions, le législateur entend également renforcer la pression exercée sur l'auteur pour l'inciter à dédommager volontairement la victime. En ce sens, le condamné sera désormais informé à l'audience qu'en l'absence de paiement volontaire, si le SARVI est saisi, des pénalités lui seront réclamées en sus des frais de recouvrement. Par ailleurs, la réforme des réductions de peine introduite par la loi Perben II permet au JAP d'ordonner, préalablement à la libération d'un condamné ayant bénéficié de réductions de peines, une obligation d'indemniser la partie civile pendant une durée qui ne peut excéder le total des réductions de peines dont il a bénéficié⁷⁰.

L'administration pénitentiaire a intégré cette priorité au point de retenir, dans les documents budgétaires, et comme unique indicateur de l'activité des services en milieu ouvert, le pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes.

Une recherche de modernisation et d'efficience

La place croissante occupée par la question de l'insécurité dans le débat politique et l'attention particulière portée aux victimes poussent la société et les médias à demander toujours plus de comptes à la justice. Régulièrement, à l'occasion de faits divers particulièrement odieux, le fonctionnement et les résultats de l'institution judiciaire sont passés au crible. L'exigence sociale d'une protection à toute épreuve contre "l'insupportable" légitime une demande d'amélioration incessante du système pénal et de son efficacité. Face à ce cycle sans fin, les gouvernements successifs répondent en accentuant toujours davantage la pression sur les différents maillons de la chaîne pénale –police, magistrats, administration pénitentiaire– et en multipliant les textes. À ces pressions s'ajoutent celle des institutions européennes dont les règles et recommandations pèsent lourdement sur l'évolution des cadres législatifs nationaux.

⁶⁹ Loi n° 2008-644 du 1er juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines.

⁷⁰ Art. 721-2 du CPP créée par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

C'est dans ce contexte, que s'inscrivent les lois Perben I et Perben II⁷¹, présentées comme des lois de « modernisation » visant à renforcer la cohérence et l'efficacité de la justice pénale. Cette modernisation s'illustre d'une part par le recours accru aux nouvelles technologies de l'information et de la communication dans l'administration de la preuve, dans la gestion des procédures ou pour le contrôle des lieux et des individus (interception, fichage, surveillance vidéo ou PSE). Ces lois se caractérisent d'autre part par une recherche effrénée d'efficacité, associée dans son acception moderne à la notion de rapidité.

Ainsi, les principaux objectifs de la loi Perben I sont l'accélération des procédures de jugement, l'adaptation des réponses judiciaires pour favoriser une meilleure réactivité et l'exécution effective et rapide des décisions judiciaires.

Concernant les deux premiers objectifs, le texte prévoit notamment de donner des moyens supplémentaires à la justice afin de réduire les délais de traitement des affaires civiles et pénales ; il étend le champ d'application de la comparution immédiate et les cas de recours au juge unique ; il diversifie les mesures de composition pénale.

Concernant l'effectivité de l'exécution des peines, la loi entend simplifier la procédure pénale pour garantir une répression plus efficace. Aux yeux du législateur, le développement de la capacité de mise à exécution des peines passe surtout par la création de nouvelles places en détention et par le renforcement des effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation qui assurent le suivi et le contrôle de 180 000 personnes en milieu fermé et en milieu ouvert. La loi annonce en outre l'amélioration du fonctionnement des services pénitentiaires et une revalorisation de la situation des personnels de façon à assurer une meilleure prise en charge des détenus tout en renforçant la sécurité. En ce qui concerne les travailleurs sociaux des SPIP, ces annonces resteront lettre morte.

La loi Perben II poursuit la même logique de pression productiviste en instaurant une réponse pénale plus systématique et rapide. Elle crée notamment la procédure correctionnelle simplifiée et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), mesure phare de la loi. Dans la même logique, elle introduit une procédure simplifiée et accélérée d'aménagement des fins de peines pour les personnes détenues.

Il est vrai que la réforme du management public impose désormais dans le cadre de la LOLF d'évaluer et de diminuer le coût des politiques publiques. Ainsi, afin de faire face à la perpétuelle extension du filet pénal et au développement des contentieux de masse, les procédures simplifiées se multiplient, se substituant de plus en plus souvent au procès de droit commun et empiétant toujours davantage sur les prérogatives des juges. À tel point que certains juristes s'inquiètent de cette dérive administrative de la justice pénale, « *intégrant des modes diversifiés de gestion des transgressions* ». Au-delà de la complexification du droit pénal par la prolifération des procédures dérogatoires, c'est l'idéologie dont elles sont porteuses qui est alarmante : « *l'idée qu'il est nécessaire d'automatiser le traitement des infractions ; surtout, c'est l'octroi d'une peine, plus que d'un jugement qui doit être rapide, comme le traduit l'assouplissement du régime de la*

⁷¹ Loi d'orientation et de programmation pour la Justice du 09 septembre 2002 (dite "loi PERBEN I") et loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (dite " PERBEN II").

composition pénale. »⁷²

Fin 2007, un rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale présidée par Jean-Luc Warsmann⁷³ révèle les défaillances du système judiciaire en termes d'exécution des décisions pénales. Selon ce rapport, « *une peine d'emprisonnement sur cinq et un travail d'intérêt général sur dix ne sont pas exécutés près de trois ans après leur prononcé* » et « *la moitié des amendes prononcées par les juridictions n'est pas recouvrée* ». Suite à ce constat alarmant, la mission d'information formule une cinquantaine de propositions. S'appuyant sur ce travail, la loi du 1er juillet 2008⁷⁴ prend de nouvelles dispositions visant à améliorer l'effectivité de l'exécution des peines. Elle entend notamment encourager la présence des prévenus aux audiences en majorant les droits fixes de procédure en cas d'absence de ces derniers au procès. Elle modifie par ailleurs la procédure de notification afin d'améliorer la rapidité de la signification des décisions.

Ces notions d'efficacité, de rapidité et d'automaticité de la sanction s'inscrivent dans une évolution plus globale de la société : l'extension du filet pénal et la demande d'une pénalité toujours plus lourde qui conduisent à un traitement de masse de la justice pénale.

Une politique pénale de plus en plus répressive

Les réformes apportées au droit pénal ou à la procédure pénale depuis 2002 sont traversées par l'idée que la justice pénale doit pouvoir apporter une solution à tous les maux de la société. Cela suppose d'abord qu'elle s'applique effectivement à tous les citoyens sans exception. Cette idée justifie l'effritement des dérogations du droit pénal protégeant les catégories de justiciables jusque-là reconnus comme irresponsables (mineurs et personnes atteintes d'un trouble mental), de même que la généralisation du principe de responsabilité des personnes morales opérée par la loi « Perben II ».

Cela induit en second lieu une demande accrue de garanties dans le traitement des poursuites. Dans cette logique, la présomption d'innocence mise en avant par la loi du 15 juin 2000⁷⁵ est reléguée au second plan par l'idéologie répressive qui préside dorénavant aux réformes du droit pénal. Dès 2002, la loi d'orientation et de programmation pour la Justice revient sur un certain nombre de dispositions de la « loi Guigou » en élargissant les possibilités de recours à la détention provisoire et en rallongeant sa durée.

Le droit pénal doit par ailleurs créer de nouvelles réponses pénales adaptées à l'évolution de la délinquance et de la criminalité dont le champ ne cesse de s'étendre. Ainsi, la loi « Perben II » apporte un arsenal de mesures visant à mieux prendre en compte les nouvelles formes de la délinquance organisée, la loi du 23 janvier 2006

⁷² André GIUDICELLI, Jean-Paul JEAN, Michel MASSÉ, *Un droit pénal postmoderne ? Mise en perspective de certaines évolutions contemporaines*, Faculté de droit et des sciences sociales de l'université de Poitiers, Novembre 2007, p. 13.

⁷³ Rapport d'information n° 505 de la Commission des lois de l'Assemblée nationale - « Juger, et après ? » - Décembre 2007.

⁷⁴ Loi n° 2008-644 du 1er juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines.

⁷⁵ Loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, dite "loi Guigou".

augmente les moyens permettant de lutter contre le terrorisme et la circulaire du 19 juillet 2010⁷⁶ incite les procureurs généraux à développer une politique pénale plus offensive afin de réduire la disponibilité des armes illégales dans certains quartiers urbains qualifiés de « sensibles ».

Mais ce sont d'autres problématiques touchant davantage à la vie sociale quotidienne et à la sphère privée –voire intime– qui occupent prioritairement la justice « moderne ». De fait, depuis 2002, les réformes du droit pénal ciblent plus spécifiquement certaines catégories de délinquants (mineurs, récidivistes, personnes atteintes de troubles mentaux) et certaines formes de délinquance (délits routiers, infractions sexuelles, violences familiales). Les grands axes de l'évolution de la politique pénale dessinent ainsi les contours des nouvelles figures de la dangerosité plus proches du citoyen « lambda » que de la grande criminalité.

- La délinquance des mineurs

La délinquance des mineurs est une source de préoccupation croissante pour le législateur qui n'a de cesse de renforcer la répression à leur égard, de raccourcir les délais de traitement des affaires et d'accélérer les procédures de jugement. Dans cette perspective, la réforme du droit pénal des mineurs introduite par la loi « Perben I » traduit un durcissement sensible des réponses pénales apportées à la délinquance des mineurs. La loi met en avant le principe de leur responsabilité pénale dès lors qu'ils sont dotés de discernement et autorise par conséquent le placement sous contrôle judiciaire ou en détention provisoire des mineurs de 13 à 16 ans. La protection des plus jeunes est également remise en question : les conditions de la retenue judiciaire sont assouplies pour les 10-13 ans pour qui la loi instaure en outre des « *sanctions éducatives* ». Afin d'augmenter la réactivité de la justice, la loi rend possible « *le jugement à délai rapproché* » des mineurs multirécidivistes. Enfin, pour diversifier les réponses pénales, elle crée les « *centres éducatifs fermés* » pour les mineurs récidivistes âgés de 13 à 18 ans faisant l'objet d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve et les « *établissements pénitentiaires pour mineurs* » (EPM) destinés à supplanter les quartiers mineurs des établissements pénitentiaires. Ces structures viennent s'ajouter aux centres éducatifs renforcés (CER) créés en 1998.

Tandis que de nouvelles sanctions sont instaurées (pour lutter par exemple contre le regroupement intempestif dans les halls d'immeubles⁷⁷), et que les émeutes urbaines se multiplient dans les banlieues (on se souvient notamment des émeutes très médiatisées de novembre 2005 et 2007), le durcissement des réponses pénales se poursuit : la loi « Perben II », dans son volet « *lutte contre les discriminations* », aggrave les sanctions encourues en la matière et instaure un stage de citoyenneté ; la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance durcit encore les sanctions contre les mineurs délinquants et les récidivistes en développant les sanctions dès 10 ans et le recours à la détention provisoire dès 13 ans. Elle instaure en outre la « *présentation immédiate* » devant le tribunal pour enfants, à l'image de la comparution immédiate pour les majeurs. Enfin, la loi du 10 août 2007 relative à la lutte contre la récidive réforme une nouvelle

⁷⁶ Circulaire NOR : JUSD1018538C du 19 juillet 2010 relative aux infractions à la législation sur les armes.

⁷⁷ Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

fois l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante : sauf motivation spéciale, l'excuse de minorité est écartée pour les mineurs récidivistes de 16 à 18 ans pour qui des peines minimales sont instaurées.

Les mêmes causes entraînant les mêmes effets, comme dans le cas des majeurs, le durcissement du droit pénal des mineurs provoque un engorgement des tribunaux qui conduit la justice à rechercher de nouveaux modes de gestion des contentieux dits "de masse", notamment en diversifiant les réponses pénales. C'est à cet objectif que répond la relance –pour les mineurs comme pour leurs aînés– des mesures alternatives aux poursuites et à l'emprisonnement prévue par la loi du 9 mars 2004 sur l'adaptation de la justice aux nouvelles formes de criminalité.

En 2008, la garde des Sceaux Rachida Dati envisage une nouvelle refonte en profondeur de l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante et charge la commission Varinard de formuler des propositions en ce sens. Le rapport⁷⁸ remis par la commission le 3 décembre 2008 préconise que l'éducation prime désormais sur la sanction. Il fixe la minorité pénale à 12 ans et considère qu'en-dessous de cet âge un jeune ne peut se voir appliquer une sanction pénale. Pour les jeunes de moins de 12 ans la commission préconise l'application d'un régime spécial plus protecteur incluant le cas échéant une assistance éducative pour le mineur et à sa famille. Toutefois, pour les mineurs de moins de 12 ans ayant commis des faits plus graves, le rapport Varinard envisage un « *placement civil plus strict* » que l'assistance éducative. La commission préconise par ailleurs la création d'une nouvelle instance de jugement : le tribunal correctionnel pour mineurs. Composé d'un juge des mineurs –nouvelle appellation proposée pour le juge des enfants– et de deux autres magistrats professionnels, il serait compétent pour juger les mineurs multirécidivistes âgés de 16 à 18 ans et éventuellement les jeunes majeurs jusqu'à 19 ans. Enfin, dans le but d'éviter au maximum l'incarcération de très jeunes enfants, la commission reporte l'âge de l'incarcération au-delà de 14 ans en conformité avec les principes internationaux.

La refonte de l'ordonnance de 1945 n'étant pas réalisée à ce jour, nul ne sait encore ce qu'il adviendra de ces propositions.

- La délinquance routière

Déclaré chantier prioritaire de son deuxième mandat par le président de la République Jacques Chirac, la lutte contre la violence routière figure au premier rang des orientations nationales de politique pénale depuis 2002. Selon les termes du chef de l'État, il s'agit de « *faire comprendre à chacun qu'il n'y a plus d'impunité face à l'insécurité routière* ». Dans le cadre d'un programme pluriannuel de lutte contre ce fléau des temps modernes, une série de textes législatifs contribuent à renforcer la répression des infractions routières⁷⁹ en visant à accélérer les procédures de traitement des

⁷⁸ Ministère de la justice, Commission de propositions de réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 relative aux mineurs délinquants, Commission présidée par monsieur André VARINARD, *Rapport remis à madame le garde des Sceaux, ministre de la Justice : Entre modifications raisonnables et innovations fondamentales : 70 propositions pour adapter la Justice pénale des mineurs*, décembre 2008, 272 p.

⁷⁹ Notamment : loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice ; Loi n° 2003-87 du 3 février 2003 relative à la conduite sous l'influence de substances ou plantes classées comme stupéfiants ; décret du 31 mars 2003 relatif à

infractions, à diversifier les réponses pénales et à punir plus sévèrement les comportements jugés dangereux de certains conducteurs.

En amont, des dispositions sont prises pour renforcer l'efficacité des contrôles en matière d'alcool et de stupéfiant au volant, ainsi que de vitesse. De nouvelles procédures sont mises en place pour traiter plus efficacement un contentieux routier de plus en plus volumineux : ordonnance pénale délictuelle, procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, extension du contrôle automatisé, introduction de la consignation préalable, extension du champ de la composition pénale, création de la juridiction de proximité.

En matière d'infraction, outre une procédure automatique dérogatoire de contrôle/sanction la loi du 12 juin 2003 instaure les amendes forfaitaires et crée de nouvelles contraventions notamment pour punir l'usage d'un téléphone au volant. Pour les infractions les plus graves, le " permis blanc " est supprimé et de nouvelles peines complémentaires (stage de formation à la sécurité routière, interdiction de conduire certains véhicules, confiscation du véhicule) viennent compléter la gamme des réponses judiciaires.

En matière délictuelle, le fait de conduire après avoir fait usage de stupéfiants est puni de deux ans d'emprisonnement. Certaines infractions sont transformées en délits, notamment la conduite malgré invalidation du permis par retrait de la totalité des points. Les peines encourues en cas d'accidents mortels ou corporels de circulation sont sensiblement alourdies (jusqu'à 10 ans de prison et 150 000 € d'amende). Les récidivistes sont plus lourdement sanctionnés. Certaines dispositions de la loi du 12 juin 2003 ont en outre pour effet d'augmenter fortement le taux de récidive en allongeant d'1 à 3 ans le délai pris en compte pour la récidive et en considérant divers délits comme une même infraction au regard de la récidive (homicide involontaire et accident corporel ; conduite sous l'empire d'un état alcoolique, conduite après usage de stupéfiant, défaut de permis ou grand excès de vitesse en récidive).

Ces orientations pénales ont eu d'importantes répercussions sur l'activité des services judiciaires et pénitentiaires qui ont eu à gérer cette délinquance de masse. Le contentieux routier qui représentait en septembre 2004 un tiers des affaires traitées par les tribunaux correctionnels en constitue aujourd'hui 40%.

- La délinquance sexuelle

Sous la pression de l'opinion publique et des médias, la délinquance sexuelle est devenue depuis la fin des années 1990 le sujet le plus sensible en matière de justice pénale et le plus concerné par l'inflation répressive. Le délinquant sexuel, nouveau parangon de la dangerosité, concentre les peurs sociales et focalise l'attention du politique qui accumule les textes visant à réprimer et à prévenir plus efficacement ce type d'infractions. La multiplication des règles dérogatoires en matière de répression de la délinquance sexuelle est telle qu'elle façonne un véritable droit pénal spécial axé sur

la sécurité routière ; Loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière ; Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

le contrôle des individus et la prévention de la récidive.

En 2004, la répression de la délinquance sexuelle est renforcée par un élargissement du filet pénal. La loi "PERBEN II" étend le champ des infractions sexuelles et allonge le délai de prescription de l'action publique à vingt ans après la majorité de la victime pour les crimes sexuels. La récidive est plus lourdement sanctionnée suite à la loi du 12 décembre 2005⁸⁰ qui crée des récidives spéciales supplémentaires et limite la possibilité pour les juridictions de prononcer des sursis avec mise à l'épreuve successifs. Enfin, des dispositions sont prises pour augmenter les possibilités de recours à la mise à l'épreuve des condamnés après leur libération. Aux termes de la loi du 12 décembre 2005, les peines d'emprisonnement égales ou inférieures à 10 ans (contre 5 ans antérieurement) peuvent être assorties d'un sursis avec mise à l'épreuve dont la durée maximale est allongée de 3 à 5, voire 7 ans.

Plus que sur l'élévation de la peine encourue, la politique pénale en matière de délinquance sexuelle se centre en effet sur le développement de moyens permettant de prolonger de plus en plus la surveillance post-carcérale des condamnés. C'est dans cet esprit qu'a été mis en place en 1998 le suivi-socio judiciaire⁸¹ (SSJ), mesure phare de la prise en charge des délinquants sexuels créée spécialement à leur intention avant d'être étendue à d'autres infractions graves. Il s'agit pour le législateur d'apporter une réponse pénale efficace permettant d'assurer un suivi dans la durée. Au gré des affaires médiatiques impliquant des auteurs d'agressions sexuelles, notamment des récidivistes, les gouvernements n'auront de cesse de perfectionner cette mesure et de la prolonger par la création de nouvelles modalités de contrôle et d'évaluation de la dangerosité.

Ainsi, la loi du 9 mars 2004 allonge la durée maximale du SSJ à 20 ans pour les délits et à 30 ans –voire à la perpétuité– pour les crimes. Elle crée de nouvelles obligations pouvant accompagner la mesure. Pour les détenus, elle permet de sanctionner le refus de se soumettre à un traitement par la suppression des réductions de peine supplémentaires, châtement auquel la loi du 10 août 2007 ajoute l'impossibilité d'obtenir une libération conditionnelle.

La loi "PERBEN II" étend par ailleurs les moyens de contrôle en créant un fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles (FIJAIS) pour faciliter l'identification des récidivistes. La portée de ce fichier sera elle-même élargie à deux reprises par la suite. À titre de mesure de sureté la loi du 12 décembre 2005 impose aux personnes inscrites au FIJAIS des obligations permettant de les localiser avec précision. La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance accroît encore les contrôles pour les personnes considérées comme dangereuses. Les personnes inscrites au FIJAIS sont désormais astreintes, à justifier une fois par an de leur adresse et dans un délai de 15 jours de chaque changement d'adresse. Le pointage peut être mensuel ou semestriel si cela est jugé nécessaire. Il est obligatoirement mensuel pour les récidivistes.

⁸⁰ Loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive.

⁸¹ Loi n° 98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs.

La grande innovation de la décennie réside de fait dans la création de diverses mesures de sûreté. Pour les personnes condamnées à une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à sept ans et dont la dangerosité a été diagnostiquée dans le cadre d'une expertise médicale, le SSJ peut être assorti d'un placement sous surveillance électronique mobile (PSEM).

Le législateur a même résolu le problème de la non rétroactivité du SSJ en instaurant la « surveillance judiciaire ». Cette mesure peut être prononcée à la libération du condamné ayant commis une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru lorsqu'il n'a pas été prononcé. Expressément qualifiée de mesure de sûreté, la surveillance judiciaire peut à ce titre être appliquée de façon rétroactive. Elle concerne les personnes condamnées à une peine privative de liberté égale ou supérieure à 10 ans pour lesquelles un risque de récidive a été constaté par une expertise médicale⁸².

Une des caractéristiques de la politique pénale relative à la délinquance sexuelle, est la place de plus en plus importante donnée au médical (et en particulier, à la psychiatrie), à travers les expertises, devenues obligatoires à divers moments de l'exécution de la peine, mais aussi à travers les soins thérapeutiques qui constituent le socle du « traitement » des auteurs d'agressions sexuelles.

La loi du 9 mars 2004 a introduit l'obligation d'ordonner une ou deux expertises psychiatriques avant tout aménagement de peine concernant une personne condamnées pour des faits graves d'atteintes aux personnes (actes violents ou de nature sexuelle) notamment à l'égard de mineurs. Cette expertise doit se prononcer sur la dangerosité du condamné. La loi du 10 août 2007 exige en outre que l'expertise détermine si l'intéressé est susceptible de faire l'objet d'un traitement médical et la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, qu'elle se prononce expressément sur le risque de récidive. Quant à la prise en charge thérapeutique, la loi du 10 août 2007 rend automatique l'injonction de soin dans le cadre du suivi socio-judiciaire comme de la surveillance judiciaire, sauf décision contraire de la juridiction ou du juge de l'application des peines. Lorsque le suivi socio-judiciaire encouru n'a pas été prononcé, elle permet au JAP d'y remédier en ordonnant une injonction de soins en cours d'exécution de la peine, après expertise médicale. Enfin, le recours aux traitements antihormonaux visant à diminuer la libido est facilité et renforcé par deux lois successives en 2008 et 2010⁸³.

La restriction du droit à l'oubli qui frappe les délinquants sexuels constitue un autre aspect saillant de l'évolution du droit dans ce domaine, à travers le fichage, le contrôle accru dont ils font l'objet ainsi que les règles particulières retardant l'extinction des condamnations et leur effacement du casier judiciaire. Selon André Giudicelli et ses co-auteurs, « *il ne s'agit plus en effet de se donner de plus amples moyens pour juger l'auteur d'une transgression à la loi. Il s'agit de toujours garder un œil sur lui, de le rendre toujours visible, non pas pour ce qu'il a fait mais pour ce qu'il risque de faire. Le droit pénal a ainsi opéré un glissement d'une réaction légitime à l'infraction commise vers une prévention exacerbée de l'infraction redoutée. Au cœur de ce mouvement, et*

⁸² Le PSEM associé au SSJ, de même que la surveillance judiciaire ont été introduits par la loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive. Il est en outre intéressant de noter que la loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental a été adoptée à la suite d'un viol sur un enfant de 8 ans commis par un sortant de prison récidiviste.

⁸³ Loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental et Loi du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale.

en quelques années, a émergé la notion de dangerosité, nouveau paradigme de la menace sociale que le droit pénal doit prévenir. »⁸⁴

Comme on l'a vu, c'est désormais cette notion de dangerosité supposée, clé de voûte de la nouvelle politique pénale en matière de délinquance sexuelle, qui préside à l'application des peines et des mesures de sûreté. Ces nouvelles orientations pèsent lourdement sur les acteurs chargés d'évaluer la dangerosité criminologique des auteurs d'agressions sexuelles –membres du corps médical et travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaire– d'autant qu'ils ne sont pas formés pour cela.

- La responsabilité pénale des personnes atteintes de troubles mentaux

Le traitement pénal des personnes atteintes de troubles mentaux présente des similitudes avec celui des délinquants sexuels sur plusieurs points. Comme cela a été constaté par une série de rapports successifs⁸⁵, c'est un public qui fait l'objet d'une pénalisation croissante, appliquée à travers le prisme de la dangerosité potentielle et pour qui le législateur a souhaité mettre en place un traitement judiciaire particulier et accroître les mesures de contrôle.

Conformément à l'article 122-1 du code pénal, n'est pas pénalement responsable la personne qui était atteinte, au moment des faits, d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant « aboli » son discernement ou le contrôle de ses actes. Toutefois, la personne dont le discernement a été uniquement « altéré » demeure punissable, la juridiction devant tenir compte de cette circonstance lorsqu'elle détermine la peine et en fixe le régime.

Jusqu'à une période récente, lorsque l'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental était reconnue, la procédure judiciaire s'achevait systématiquement sur un non-lieu. Suite à l'affaire des infirmières de Pau, la loi du 25 février 2008⁸⁶ modifie cette procédure dans le but d'apporter une réponse plus satisfaisante aux victimes. Les parties civiles peuvent désormais saisir la chambre d'instruction afin qu'elle organise une audience spécifique ayant pour objet l'imputabilité (matérielle) de l'infraction commise par une personne dont le discernement était aboli au moment des faits. Suite à cette audience, la chambre d'instruction ne prononce plus un non-lieu mais un arrêt de déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental mettant fin à la détention provisoire ou au contrôle judiciaire.

À la demande de la partie civile, l'affaire pourra tout de même être renvoyée devant le tribunal correctionnel pour qu'il se prononce sur la responsabilité civile de la personne et qu'il statue sur les demandes de dommages et intérêts. Sur la base d'une expertise psychiatrique, la chambre de l'instruction peut en outre prononcer, à l'encontre d'une personne déclarée irresponsable, une ou plusieurs mesures de sûreté, comme par exemple l'interdiction d'entrer en relation avec la victime ou de se rendre en certains

⁸⁴ André GIUDICELLI, Jean-Paul JEAN, Michel MASSÉ, *Un droit pénal postmoderne ? Mise en perspective de certaines évolutions contemporaines*, Faculté de droit et des sciences sociales de l'université de Poitiers, Novembre 2007, p. 8.

⁸⁵ Le rapport Burgelin du 6 juillet 2005 sur la santé, la justice et les dangers : pour une meilleure prévention de la récidive ; Le rapport des sénateurs Philippe GOUJON et Charles GAUTIER du 22 juin 2006 sur les mesures de sûreté concernant les personnes dangereuses ; Le rapport Garraud du 19 octobre 2006 sur la dangerosité et la prise en charge des individus dangereux.

⁸⁶ Loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.

lieux. Lorsque l'expertise psychiatrique établit que le mis en examen atteint de troubles mentaux nécessite des soins et qu'il compromet la sûreté des personnes ou porte gravement atteinte à l'ordre public, la chambre de l'instruction peut ordonner, par décision motivée, son hospitalisation d'office au titre d'une mesure de sûreté. Enfin, la déclaration d'irresponsabilité pénale sera inscrite au casier judiciaire si elle est assortie d'une mesure de sûreté.

Mais en dépit de l'intérêt que lui porte le législateur, l'irresponsabilité pénale est de plus en plus rarement prononcée et de nombreux observateurs font depuis des années le constat de l'inexorable augmentation du nombre de détenus présentant des pathologies psychiatriques.

D'après un récent rapport du Sénat⁸⁷, 10 % de la population carcérale serait constituée de détenus atteints de graves troubles mentaux. Cette forte proportion s'expliquerait par la diminution de la capacité d'hospitalisation en psychiatrie générale qui est passée de 129 500 à 89 800 lits entre 1985 et 2005. Selon les sénateurs, « *il en serait résulté, de manière dommageable, une tendance des experts à refuser l'irresponsabilité [pénale] d'auteurs d'infractions afin d'éviter de mobiliser un lit d'hospitalisation* ».

Ce constat est d'autant plus alarmant que dans bien des cas, « *la peine n'a pas de sens* » pour ces personnes et qu'elles ne peuvent pas être prises en charge dans de bonnes conditions en milieu pénitentiaire. Les soins psychiatriques en prison souffrent en effet de l'insuffisance de moyens en personnels médicaux. Pour répondre à cette recrudescence, l'administration pénitentiaire a mis en œuvre un programme de construction d'unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), mais « *sans pouvoir faire face à l'ampleur du phénomène* ». Des 17 UHSA programmées, une seule fonctionne à ce jour et 3 autres sont inscrites au projet de loi de finances pour 2011. Enfin, autre faiblesse du système, la continuité de la prise en charge des détenus atteints de troubles mentaux n'est pas toujours assurée à leur libération. En ce sens, plusieurs experts auditionnés par les sénateurs ont déploré le « *manque de structures intermédiaires susceptibles d'accueillir le détenu libéré pour ménager une transition entre la prison et une prise en charge ambulatoire* ».

La question fondamentale reste posée : la prison est-elle vraiment la réponse adaptée pour les délinquants souffrant de graves pathologies mentales ?

- Les violences au sein du couple ou de la famille

La volonté de réprimer plus sévèrement la violence au sein de la sphère familiale constitue une orientation récente du droit pénal français. Avec la loi du 4 avril 2006⁸⁸, le législateur renforce l'arsenal répressif à l'encontre des auteurs de violences conjugales ou commises sur un mineur, déjà étoffé par la loi du 12 décembre 2005 sur la récidive.

Le texte comporte une série de dispositions visant à renforcer la protection des mineurs

⁸⁷ Sénat, *Prison et troubles mentaux : comment remédier aux dérives du système français ?*, mai 2010.

⁸⁸ Loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs.

contre les violences, notamment contre l'exploitation sexuelle, l'excision et les autres mutilations sexuelles. Elle porte à 20 ans le délai de prescription pour les violences sur mineurs ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente et à 10 pour les violences ayant entraîné une incapacité de travail de plus de huit jours.

Concernant les violences conjugales, la loi étend la circonstance aggravante aux violences commises à l'égard d'un ancien conjoint, concubin ou partenaire dans le cadre d'un PACS, et crée une nouvelle circonstance aggravante en cas de meurtre commis dans ce contexte. La possibilité de recourir à l'éviction du domicile conjugal est également étendue à l'ancien conjoint, concubin ou pacsé.

La loi reconnaît par ailleurs l'existence du viol au sein du couple. Elle rend possibles les poursuites en cas de vol entre époux lorsque les objets ou les documents concernés sont indispensables à la vie quotidienne de la victime (documents d'identité, titre de séjour ou de résidence d'un étranger, moyens de paiement).

Dans une circulaire du 19 avril 2006 le garde des Sceaux encourage les magistrats à traiter en temps réel les cas de violences conjugales, y compris en l'absence de plainte de la victime. Estimant que la sévérité de la réponse pénale doit être dissuasive, il proscrit les classements prononcés en pure opportunité du fait du faible préjudice ou trouble à l'ordre public, et préconise de recourir avec parcimonie aux mesures alternatives aux poursuites, rappels de la loi ou sursis à poursuites. Il limite également le recours à la médiation pénale. À tous les stades de la procédure, des mesures d'éloignement du conjoint violent du domicile conjugal devront être requises, accompagnées le cas échéant d'interdictions et d'obligations.

Les mesures de protection des victimes et de contrôle des auteurs de violences sont renforcées. Le décret du 1er avril 2010⁸⁹ crée un dispositif de téléprotection des femmes victimes de violences permettant d'alerter les autorités publiques en cas de violation de ces obligations ou interdictions. Par ailleurs, la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance étend le recours au suivi socio-judiciaire aux personnes reconnues coupables de violences conjugales.

La loi du 9 juillet 2010⁹⁰ vient compléter les dispositifs existants. Elle crée « l'ordonnance de protection » qui vise à protéger en urgence les victimes de violences conjugales et à stabiliser leur situation juridique et matérielle tout en organisant leur séparation avec l'auteur des violences. En cas de non-respect de cette ordonnance, le conjoint violent ou menaçant encoure une peine de 2 ans d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

La loi prévoit par ailleurs d'autres mesures de protection à caractère pénal. Elle crée une nouvelle procédure permettant d'interpeller et de retenir pendant 24 heures l'auteur de violences mis en examen et placé sous contrôle judiciaire qui ne respecte pas les obligations assignées. Elle donne d'autre part la possibilité de placer sous surveillance

⁸⁹ Décret n° 2010-355 du 1er avril 2010 relatif à l'assignation à résidence avec surveillance électronique et à la protection des victimes de violences au sein du couple.

⁹⁰ Loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants.

électronique mobile, dans des conditions dérogatoires au droit commun, le conjoint violent mis en examen pour des violences ou menaces et assigné à résidence ainsi que le conjoint violent condamné à un suivi socio-judiciaire. Dans les deux cas, les seuils de peines permettant le placement sous surveillance électronique mobile ont été abaissés à 5 ans d'emprisonnement au lieu de 7.

La loi du 9 juillet 2010 alourdit enfin la pénalité des violences intrafamiliales. Elle ajoute deux nouveaux articles au code pénal pour signifier que les violences pénalement sanctionnées incluent désormais les violences psychologiques, pour lesquelles est créé un délit de harcèlement au sein du couple, puni par des peines maximales de 3 à 5 ans d'emprisonnement. Les peines applicables en cas de violences répétées au sein du couple sont aggravées et graduées de 5 à 30 ans selon la gravité des faits (au lieu de 3 à 20 ans antérieurement). Les menaces proférées par le conjoint font également l'objet d'une répression plus sévère : les peines encourues passent de 6 mois à 2 ans d'emprisonnement et de 3 à 5 ans selon la gravité des menaces. Enfin, dans le but de lutter contre les mariages forcés, la loi aggrave les sanctions pour les faits de violences ou les meurtres commis « *contre une personne en raison de son refus de contracter un mariage ou de conclure une union* » ou pour la « *contraindre à contracter un mariage ou à conclure une union* ».

Les évolutions de la politique pénale au cours de la dernière décennie désignent ces différentes catégories de délinquants comme les nouvelles figures de la dangerosité. Sans vouloir atténuer l'horreur de certains crimes ou délits, force est de constater que ces orientations sont le résultat d'une construction sociale, idéologique et politique propre à une civilisation et à une époque données. À ce titre, une lecture en creux de cette construction peut se révéler éclairante. On peut ainsi s'étonner de l'absence, dans la liste des figures modernes de la dangerosité, de certaines catégories de délits, notamment dans la sphère des affaires et de la finance dont on connaît la grande proximité avec le monde politique. Dans ces domaines, on assiste en fait à un phénomène inverse : une dépenalisation rampante, malgré un pouvoir de nuisance considérable, révélé par la récente crise mondiale des "subprimes".

En effet, entre 2001 et 2004, une vingtaine de délits pour infractions financières ont été supprimés du Code pénal, parmi lesquels le défaut de communication de certains documents aux actionnaires des sociétés ou l'absence de tenue de procès verbal de délibérations. La plupart de ces infractions concernaient des éléments d'information sur la gestion des entreprises à destination des personnels, des actionnaires et du public.

Au cours de cette même période, 14 000 infractions ont été inscrites dans le Code pénal –comme par exemple, le rassemblement des jeunes dans les halls d'immeuble et le racolage passif– et 18 lois sécuritaires ont été votées.

En 2003, un allègement est également intervenu sur les appels d'offre pour les marchés publics et le seuil de déclenchement de la procédure a été fixé à 6,2 millions d'euro.

Ainsi en dessous de ce seuil, les procédures d'appel d'offre n'existent plus, il n'y a donc plus de contrôle de l'application des règles de marché public et les contrats signés sont des contrats privés. Est notamment concernée par cette dérogation la construction de nouvelles prisons, ces marchés étant généralement inférieurs à ce seuil.

Les affaires de délinquance financière sont par ailleurs très faiblement sanctionnées et leur nombre est en chute –seulement 21 affaires enregistrées au pôle de Paris en 2008 contre 730 en 2006.

Parallèlement un processus de dépénalisation du droit des affaires est en marche sous l'égide du président de la République Nicolas Sarkozy. « *La pénalisation à outrance de notre droit des affaires est une grave erreur. (...) Je veux y mettre un terme* », déclarait-il le 6 septembre 2007 dans un discours au tribunal de commerce de Paris. Il annonçait dans la foulée la création d'un groupe de travail sur le sujet au ministère de la Justice, dans la perspective de « *limiter le risque pénal des entreprises et d'envisager des modes de régulation plus adaptés à la vie économique* ». C'est dans ce cadre qu'a été élaboré le rapport Coulon⁹¹, remis à la garde des Sceaux, le 20 février 2008.

Une politique pénale réorientée vers l'évaluation de la dangerosité et la lutte contre la récidive

L'idéologie de l'efficacité qui domine aujourd'hui les politiques publiques a conduit à focaliser l'attention de l'opinion, des médias et donc du politique sur la question de la récidive, marqueur ultime de l'échec de l'action pénale, mais aussi de la dangerosité des individus. L'intérêt anciennement porté aux causes sociales de la délinquance, avec pour conséquence l'orientation des politiques pénales et pénitentiaires vers la réinsertion, s'est déplacé vers une démarche prédictive visant à évaluer la dangerosité et à limiter le risque de récidive. Ce déplacement de perspective modifie complètement la logique qui préside à la prise en charge des "personnes placées sous main de justice". Sur la base d'une responsabilisation accrue des individus, se développe une approche plus psychologisante des questions pénales, perçues à travers le prisme de la dangerosité criminologique. La réponse judiciaire évolue en conséquence, l'objectif de réinsertion cédant la place à la recherche d'un contrôle accru des individus jugés dangereux.

- Une préoccupation croissante des autorités à l'égard de la dangerosité et de la récidive

La multiplication des rapports sollicités par les pouvoirs publics sur les thèmes de la dangerosité et de la récidive au cours des dernières années montre à quel point ce sujet les obsède, en cela qu'il remet en question l'efficacité de leur action et les expose aux critiques de l'opinion et des médias. Au cours des sept années écoulées, pas moins de sept rapports ont été rédigés sur la question de la récidive, qui avait en outre fait l'objet

⁹¹ Jean-Marie COULON, *La dépénalisation de la vie des affaires*, février 2008.

d'une étude en 1996 :

- CABANEL Guy-Pierre, *Pour une meilleure prévention de la récidive*, Paris : Ministère de la justice, 1996, 136 p.
- CLEMENT Pascal, LEONARD Gérard, *Rapport d'information sur le traitement de la récidive des infractions pénales*, Paris : Assemblée nationale, juillet 2004, 87 p.
- Commission Santé - Justice, *Santé, justice et dangerosité : Pour une meilleure prévention de la récidive*, Paris : Ministère de la justice, juillet 2005, 87 p.
- Commission d'analyse et de suivi de la récidive, *Rapport de la Commission d'analyse et de suivi de la récidive*, Paris : Ministère de la justice, juin 2007, 110 p.
- ZOCHETTO François, *Rapport fait sur le projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs*, Paris : Sénat, 2007, 102 p.
- GEOFFROY Guy, *Rapport fait sur le projet de loi (n°63), adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs*, Paris : Assemblée nationale, 2007, 154 p.
- LAMANDA Vincent, *Amoinrir les risques de récidives criminelles des condamnés dangereux*, Paris : Présidence de la République, 2008, 70 p.
- Cour des comptes, *Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale (Juillet 2010) : Rapport public thématique*, Paris : La documentation française, juillet 2010, 240 p.

Quant à la question de la dangerosité, elle fait l'objet de quatre rapports parlementaires en deux ans, dont celui de la Commission Santé - Justice déjà cité au sujet de la récidive :

- FENECH Georges, *Le placement sous surveillance électronique mobile*, Paris : Ministère de la justice, avril 2005, 79 p.
- GOUJON Philippe, GAUTIER Charles, *Rapport d'information fait au nom de la Commission des lois [...], sur les mesures de sûreté concernant les personnes dangereuses*, France : Sénat, juin 2006, 95 p.
- GARRAUD Jean-Paul, *Réponses à la dangerosité*, Paris : Premier Ministre, octobre 2006, 192 p.

Sur la base de ces rapports, les questions relatives à la lutte contre la récidive, à l'évaluation de la dangerosité et au traitement des délinquants dangereux vont faire l'objet d'une série de lois et devenir des objectifs prioritaires de la politique pénale et pénitentiaire.

- Une répression accrue de la récidive

Suite aux rapports de MM Clément et Léonard et de la Commission Santé – Justice, la prévention de la récidive devient un des éléments déterminants de l'individualisation des peines. La loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales complète l'article 132-24 du code pénal par un alinéa ainsi rédigé :

« *La nature, le quantum et le régime des peines prononcées sont fixés de manière à concilier la protection effective de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de favoriser l'insertion ou la réinsertion du condamné et de prévenir la commission de nouvelles infractions.* »

La loi élargit les catégories de délits assimilés en matière de récidive et en renforce la répression. Elle limite le nombre de sursis avec mise à l'épreuve dont les récidivistes pourront bénéficier. Elle introduit la notion de « *réitération d'infractions pénales* » en complément de la notion de « *récidive légale* » pour permettre le cumul des peines même lorsque la récidive ne s'applique pas. Elle étend les possibilités de placement en

détention provisoire en cas de récidive et prévoit l'incarcération obligatoire à l'audience des délinquants sexuels ou violents récidivistes. Elle restreint les possibilités de confusion de peines en cas de réitération et allonge la période de sûreté dont la durée maximale passe de 15 à 20 ans en cas de récidive. Pour les condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité, la période de sûreté est augmentée de 15 à 18 ans, et passe à 22 ans en cas de récidive. Enfin, le texte diminue la durée des réductions de peine applicables aux récidivistes.

Quelques mois plus tard, un décret⁹² vient durcir les conditions d'octroi de la libération conditionnelle, et demande aux juridictions de l'application des peines d'intégrer davantage l'objectif de prévention de la récidive dans leurs décisions. Il leur est demandé de donner autant de poids à la nature et à la gravité des faits commis par le condamné qu'à ses possibilités de réinsertion. À cette fin, elles devront préciser les garanties de représentation et de resocialisation du condamné dans la motivation du jugement de libération conditionnelle.

Avec la loi du 5 mars 2007⁹³, tout est fait pour que l'emprisonnement devienne la peine de référence pour les récidivistes. En effet, le texte demande à la juridiction de motiver spécialement le choix de la nature, du quantum et du régime de la peine qu'elle prononce en matière correctionnelle, lorsque l'infraction est commise en état de récidive légale ou de réitération. L'objectif est clairement d'obliger la juridiction à justifier des raisons pour lesquelles elle n'aurait pas prononcé une peine d'emprisonnement à l'encontre d'un récidiviste. Quelques mois plus tard, une nouvelle loi⁹⁴ vient encore réduire la marge de manœuvre des magistrats en imposant des « *peines plancher* » en cas de récidive et en restreignant l'application de l'excuse de minorité pour les mineurs récidivistes de 16 à 18 ans.

L'administration pénitentiaire est également mise à contribution dans le cadre de ces nouvelles orientations, notamment à travers le développement d'un nouveau dispositif intitulé « *programmes de prévention de la récidive* ». La prévention de la récidive devient avec la loi pénitentiaire de 2009 une de ses principales missions.

- L'extension des mesures de contrôle et de sûreté.

Au-delà de l'aggravation des sanctions à l'encontre des récidivistes, les pouvoirs publics, se basant sur les propositions des diverses commissions parlementaires, vont peu à peu déployer une palette de mesures nouvelles visant à renforcer le contrôle des condamnés jugés dangereux dans le cadre de l'exécution des peines et même au-delà.

Le suivi socio-judiciaire, la surveillance judiciaire, la surveillance de sûreté, le placement sous surveillance électronique mobile et l'assignation à résidence avec surveillance électronique fixe ou mobile sont autant de nouveaux dispositifs créés depuis 1998 dans le but de circonscrire les risques de récidive des délinquants les plus dangereux. Leur champ d'application a été maintes fois étendu et ces mesures ont été complétées par

⁹² Le décret n° 2006-385 du 30 mars 2006 modifiant le code de procédure pénale et relatif au traitement de la récidive des infractions pénales.

⁹³ La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

⁹⁴ Loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs.

des obligations de plus en plus nombreuses et contraignantes.

Mais la mesure la plus polémique reste la rétention de sûreté, créée par la loi du 25 février 2008⁹⁵, du fait qu'elle permet de garder un condamné enfermé au-delà de sa peine en cas de risque de récidive. Cette loi autorise en effet, à titre exceptionnel, la rétention dans un centre fermé dénommé centre socio-médico-judiciaire, des personnes condamnées pour certains crimes⁹⁶ à une peine de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à quinze ans et qui présentent à l'issue de leur peine, une probabilité très élevée de récidive et une particulière dangerosité résultant d'un trouble grave de leur personnalité. Cette mesure ne peut être prononcée qu'à la suite d'une évaluation du détenu réalisée par la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, créée par la loi du 12 décembre 2005 pour le placement sous surveillance électronique mobile. La loi prévoit par ailleurs l'extension de la rétention de sûreté à certains condamnés ayant violé les obligations auxquelles ils étaient soumis dans le cadre d'un placement sous surveillance de sûreté prononcé à l'issue de leur peine.

En corollaire des mesures visant à assurer la prise en charge et le suivi des condamnés jugés dangereux, d'autres outils ont été mis en place pour le fichage des publics à risque et le recoupement des informations les concernant. On assiste aujourd'hui à une multiplication des fichiers venant s'ajouter au casier judiciaire et au fichier des personnes recherchées :

- Le Fichier National Automatisé des Empreintes Génétiques (F.N.A.E.G.), créé par la loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs a été étendu par des lois successives (loi sur la sécurité quotidienne de 2001, loi pour la sécurité intérieure de 2003, loi Perben II, etc.) à de nombreux autres crimes et délits.
- Le « Système JUdiciaire de Documentation et d'EXploitation » (J.U.D.E.X.) créé par le décret du 20 novembre 2006, et le « Système de Traitement des Infractions Constatées » (S.T.I.C.), officialisé par le décret du 5 juillet 2001, appelés à fusionner en un fichier unique nommé Ariane ;
- Le Fichier Judiciaire national automatisé des Auteurs d'Infractions Sexuelles (F.I.J.A.I.S.) créé par la loi du 9 mars 2004. Rebaptisé FIJAISV (Auteurs d'Infractions Sexuelles ou violentes) son champ a été étendu aux auteurs de certains crimes particulièrement graves par la loi du 12 décembre 2005 sur la récidive des infractions pénales.
- Un nouveau répertoire des données à caractère personnel (expertises) vient en outre d'être créé au sein des services du casier judiciaire par la loi du 10 mars 2010⁹⁷ pour faciliter la connaissance de la personnalité et l'évaluation de la dangerosité des personnes poursuivies ou condamnées pour l'une des infractions pour lesquelles le suivi socio-judiciaire est encouru.

⁹⁵ Loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.

⁹⁶ Assassinat ou meurtre, torture ou actes de barbarie, viol, enlèvement ou séquestration commis sur une victime mineure.

⁹⁷ Loi du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale.

Le foisonnement des fichiers constituant une limite à leur efficacité, les pouvoirs publics cherchent désormais à favoriser leur rapprochement. Après la fusion du JUDEX et du STIC, la loi du 10 mars 2010 prévoit une interconnexion entre le FIJAISV et celui des personnes recherchées.

Toutes ces dispositions visent à constituer une sorte de filet de sécurité pour préserver la société des individus dont la dangerosité persistante justifie qu'ils soient soumis à un contrôle permanent. Elles mettent en lumière l'émergence d'un droit pénal de l'anticipation et de la traçabilité, dont la vocation dépasse la seule sanction des infractions pour englober la prédiction et la gestion des risques que fait courir à la société un individu potentiellement dangereux. Dans cette perspective, le diagnostic criminologique de dangerosité devient le pivot autour duquel s'articule la procédure pénale, depuis les décisions relatives aux poursuites jusqu'aux mesures de sûreté post-carcérales, en passant par l'application des peines.

Cette nouvelle orientation de la justice pénale pose problème dans la mesure où elle laisse en suspens des questions essentielles. Elle a fait à ce titre l'objet de critiques sévères de la part du commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe qui soulignait en 2008, dans un rapport sur les politiques pénitentiaires actuelles, le « *risque d'arbitraire qui découle de l'appréciation de la dangerosité du criminel* »⁹⁸. À propos de la loi du 25 février 2008⁹⁹, il exprimait sa préoccupation quant à la notion de « *dangerosité* » sur la base de laquelle la rétention de sûreté peut être prononcée. Il ne s'agit pas selon lui d'une « *notion juridique claire* » et son « *contenu scientifique est également flou* ». Demander de surcroît à des professionnels non formés d'établir ces diagnostics de dangerosité relève par conséquent de l'escroquerie politique.

⁹⁸ Memorandum de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, Strasbourg : Conseil de l'Europe, novembre 2008.

⁹⁹ Loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.

La gestion de la surpopulation carcérale par une politique d'encouragement des aménagements de peines

La conjonction de toutes ces nouvelles orientations pénales entraîne une augmentation régulière de la population carcérale dont le tableau ci-dessous donne une indication.

Évolution de la population carcérale au cours de la dernière décennie

	prévenus	condamnés hébergés	total	condamnés non hébergés	ensemble des écroués
2000	20 527	31 376	51 903		51 903
2001	16 107	31 730	47 837		47 837
2002	16 124	32 470	48 594		48 594
2003	20 852	34 555	55 407		55 407
2004	21 749	37 193	58 942	304	59 246
2005	20 134	38 097	58 231	966	59 197
2006	19 732	38 612	58 344	1 178	59 522
2007	18 483	39 919	58 402	2 001	60 403
2008	16 797	44 279	61 076	2 927	64 003
2009	15 933	46 319	62 252	3 926	66 178
2010	15 395	45 583	60 978	5 111	66 089

Source : Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire.

Les chiffres ci-dessus correspondent au nombre de personnes présentes au 1^{er} janvier de l'année de référence et ne reflètent pas la variation annuelle de la population carcérale qui connaît traditionnellement un pic important durant la période estivale. Le tableau suivant donne une idée de cette variation :

Nombre de personnes écrouées

	au 1er janvier	au 1er juillet
2006	59 522	61 413
2007	60 403	64 586
2008	64 003	68 151
2009	66 178	68 518
2010	66 089	68 659

Source : Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire.

Face à une telle inflation, les programmes de construction de nouveaux établissements lancés depuis le début des années 1990 se poursuivent sans jamais parvenir à rattraper l'avancée de la population pénale.

Ainsi, l'administration pénitentiaire disposait au 1er juillet 2006 de 50 332 places alors qu'elle était amenée à héberger jusqu'à 61 413 détenus, soit un déficit de 11 081 places. Au 1er janvier 2010, sa capacité d'hébergement était montée à 54 988 places alors que le pic de population atteignait les 68 659 personnes, soit un déficit de 13 671 places.

Dans ce contexte, la politique pénale se trouve tiraillée entre des objectifs contradictoires : réprimer plus sévèrement et plus systématiquement un nombre toujours croissant d'infractions et limiter l'encombrement des prisons. Ce conflit d'intérêt donne lieu à un empilement de textes contradictoires multipliant les dispositions dérogatoires. En même temps que se multiplient les lois répressives, se développe une politique visant à systématiser et accélérer les aménagements de peines.

La loi du 9 mars 2004¹⁰⁰ promulguée dans une période où la surpopulation carcérale atteint des taux records est bien symptomatique de cette forme de schizophrénie. Si certaines de ses dispositions s'inscrivent clairement dans une volonté de réponse pénale systématique, d'autres visent à favoriser les alternatives aux poursuites et à l'incarcération dans le but de soulager les établissements pénitentiaires. La loi pose pour principe que les peines d'emprisonnement ont vocation à être aménagées et introduit une refonte de l'application des peines dont l'objectif est de systématiser les aménagements de peines afin d'éviter les « sorties sèches » qui présentent davantage de risques en termes de récidive. À cette fin, la loi met en place un « sas de sortie » pour les condamnés en fin de peine.

Alors que les personnels d'insertion et de probation chargés de mettre en œuvre la nouvelle procédure ont le sentiment qu'on leur demande de faire sortir discrètement par la porte de derrière les condamnés incarcérés en masse au nom de la « *tolérance zéro* », le directeur de l'administration pénitentiaire, Didier Lallement, tente de faire passer la pilule en déclarant qu'un « *texte d'une telle importance constitue une chance historique pour rappeler l'importance fondamentale des missions d'insertion et de probation, et la place éminente des personnels pénitentiaires en matière de prévention de la récidive* »¹⁰¹. De fait, ces agents longtemps méprisés par l'institution sont devenus les principaux acteurs de ce nouvel enjeu stratégique pour l'administration pénitentiaire.

Dans le prolongement de la loi Perben II, la circulaire du 27 juin 2007 relative aux aménagements de peine et aux alternatives à l'incarcération entend donner une nouvelle impulsion à cette politique. La garde des Sceaux, Rachida Dati, constate que l'ensemble des aménagements de peine a augmenté de 28,6% entre 2006 et 2007 mais demande qu'un effort particulier soit fait pour relancer les libérations conditionnelles dont le nombre n'a pas progressé depuis plusieurs années. Elle donne des consignes aux parquets en faveur du développement des aménagements ab initio (prononcés directement par la juridiction de jugement) et devant les juridictions de l'application des peines.

Elle instaure dans chaque cour d'appel une conférence régionale chargée d'accroître les

¹⁰⁰ La loi n° 2004-204 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (dite "loi PERBEN II").

¹⁰¹ Les SPIP au cœur de la réforme des aménagements de peine, In *DAP – Infos* du 28 novembre 2003.

potentialités en matière d'aménagements de peine mais également d'alternatives à l'incarcération. Y sont associés des magistrats du siège et du parquet ainsi que les responsables des services de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Le directeur départemental du SPIP y représente le directeur interrégional des services pénitentiaires. Le décret du 16 novembre 2007 précise sa fonction :

« Cette conférence a pour objet :

- de dresser le bilan des aménagements de peines et des alternatives à la détention intervenus dans le ressort de la cour ;
- de recenser ou mettre à jour le recensement des moyens disponibles en cette matière ;
- d'améliorer les échanges d'informations entre les juridictions, les services pénitentiaires et les services de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- de définir et mettre en œuvre les actions nécessaires à un renforcement des aménagements de peines et des alternatives à la détention. »¹⁰²

Ce décret comporte par ailleurs de nouvelles dispositions visant à simplifier les procédures relatives à l'aménagement des peines. Dans le but d'accélérer le prononcé des décisions, il permet au juge de l'application des peines de statuer hors débat contradictoire si le procureur de la République y est favorable. Afin de faciliter la mise en œuvre des permissions de sortir accordées par le JAP, le texte lui donne la possibilité de laisser le directeur du SPIP en fixer la date et les modalités d'exécution.

Une nouvelle modification en profondeur des règles de procédure relatives à l'application des peines est introduite par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Elle augmente les possibilités d'aménagement des peines d'emprisonnement, lors de leur prononcé par la juridiction de jugement, ou par une juridiction de l'application des peines à tous les stades de la procédure d'exécution, en élevant le seuil des peines aménageables d'un à deux ans, sauf en cas de récidive. Elle renforce par ailleurs les procédures simplifiées d'aménagement des peines, aussi bien pour les condamnés libres que pour les détenus en fin de peine.

D'autres dispositions de la loi pénitentiaire, de la loi du 10 mars 2010¹⁰³ et du décret du 27 octobre 2010¹⁰⁴ favorisent le prononcé des peines de travail d'intérêt général et de jours-amendes et apporte des modifications au régime de la libération conditionnelle et de la surveillance judiciaire.

Sous la pression de ces orientations toujours plus prégnantes, le nombre d'aménagements de peine accordés augmente chaque année, en particulier les

¹⁰² Décret n° 2007-1627 du 16 novembre 2007 modifiant le code de procédure pénale et renforçant le recours aux aménagements de peines et la lutte contre la récidive.

¹⁰³ Loi n°2010-242 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale.

¹⁰⁴ Décret n° 2010-1277 du 27 octobre 2010 relatif à la libération conditionnelle et à la surveillance judiciaire et portant diverses dispositions de procédure pénale.

placements sous surveillance électronique qui garantissent un haut niveau de contrôle et tendent pour cette raison à supplanter les aménagements traditionnels tels que la semi-liberté, en perte de vitesse, ou le placement à l'extérieur et la libération conditionnelle dont l'augmentation reste modeste.

Progression des aménagements de peines entre 2003 et 2010

	Placement extérieur	Semi-liberté	Libération conditionnelle	Placement sous surveillance électronique	Placement sous surveillance électronique mobile
2003	2 550	6 527	5 056	358	
2004	2 733	6 261	5 509	948	
2005	2 221	6 819	nc	2 911	
2006	2 478	6 619	5 916	4 128	
2007	nc*	nc	nc	6 192	
2008	2 289	5 283	6 436	7 900	
2009	2 608	5 928	7 494	11 259	23
2010	2 890	5 578	7 871	13 994	45

Source : Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire.

Les chiffres correspondent au nombre d'aménagements prononcés durant l'année écoulée.

* Donnée non communiquée

Brutalement, les aménagements de peines sont devenus une mission prioritaire pour l'administration pénitentiaire et l'activité des SPIP a été fortement réorientée sur cet objectif dans une perspective de gestion des flux carcéraux. À moyens humains égaux, cette priorisation s'est forcément faite au préjudice d'autres tâches, moins quantifiables ou moins prioritaires aux yeux de l'administration.

L'évolution de la politique pénitentiaire

La décennie s'ouvre sur un livre et deux rapports accablants pour l'administration pénitentiaire. En janvier 2000, Véronique Vasseur, ancien *Médecin-chef à la prison de la santé* –c'est le titre de l'ouvrage qu'elle publie au Cherche Midi– livre son témoignage sur le quotidien carcéral et contribue à la création de deux commissions d'enquête parlementaires.

Un état des lieux désastreux

Dans leurs rapports¹⁰⁵, les députés et sénateurs constatent une surpopulation carcérale due au doublement de la population pénale et au quasi-doublement de la durée moyenne de détention en 20 ans. Les détenus s'entassent dans « *des établissements pénitentiaires très majoritairement vétustes* », mal entretenus et inadaptés, offrant des conditions de détention inégalitaires du fait de leur hétérogénéité et de l'inapplication des régimes de détention différenciés.

Tandis que les structures sont restées inchangées, les parlementaires observent une importante mutation de la population pénale, caractérisée par l'augmentation du nombre des toxicomanes, des délinquants sexuels, des malades mentaux, des détenus âgés et des mineurs.

Le rapport du Sénat dénonce des conditions de détention « *indignes de la patrie des Droits de l'Homme* » : un statut de sous-détenus pour les prévenus et les indigents, une hygiène défailante, des suicides et des automutilations en augmentation, une violence omniprésente liée à la promiscuité, un manque criant de travail et d'activités, une inégalité de traitement et des règles arbitraires.

En ce qui concerne les personnels, les commissions d'enquête font le constat de « *l'éternelle pénurie des effectifs* » dont la conséquence est « *la désorganisation du service pénitentiaire* » et « *un déphasage entre les objectifs et les moyens* ». Elles décrivent « *un personnel pénitentiaire dévoué, désorienté* » et en manque de reconnaissance dont les conditions de travail sont « *rendues pénibles* » par le manque de moyens humains, qui entraîne en outre « *des conséquences graves pour la sécurité* ».

S'agissant des SPIP, les parlementaires font état de « *moyens très insuffisants* », « *d'effectifs dérisoires* » et déplorent que la « *mission d'insertion [soit] trop souvent reléguée au second plan* » du fait de la « *prédominance des impératifs de sécurité* ». Le rapport de l'Assemblée nationale précise que parmi les 25 700 emplois budgétaires de l'administration pénitentiaire, 20 250 sont affectés aux personnels de surveillance et 2100 aux personnels socio-éducatifs. Ces chiffres s'entendent tous corps confondus,

¹⁰⁵ Jacques Floch (rapporteur), *La France face à ses prisons : Rapport au nom de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation des prisons françaises*, France : Assemblée nationale, Document d'information n° 2521, 28 juin 2000. Jean-Jacques HUEST et Guy-Pierre CABANEL, *Les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France*, Paris : Sénat, Rapport de commission d'enquête n° 449 (1999-2000), 29 juin 2000.

hors vacances de postes, activité à temps partiel, etc. En effet, le rapport, fait apparaître un écart non négligeable entre ces effectifs budgétaires et les effectifs réels, en raison de nombreux postes non pourvus (cf. tableau ci-dessous). Selon la commission sénatoriale, ces vacances de postes qui frappent tous les corps de métiers pénitentiaires révèlent la difficulté de recrutement de l'administration, du fait de la pénibilité du travail, de rémunérations peu attractives, de l'absence de perspective de carrière intéressantes, et du manque de considération de la société pour les métiers pénitentiaires.

Effectifs budgétaires et effectifs réels des SPIP au 1^{er} janvier 2000

	Effectifs budgétaires	Effectifs réels	Vacances
<i>Directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation</i>	90	84	6
<i>Chefs des services d'insertion et de probation</i>	140	136,7	3,3
<i>Conseillers techniques de service social</i>	63	52,1	10,9
<i>Conseillers d'insertion et de probation</i>	1 330	1 264	66
<i>Assistants de service social</i>	477	421,9	55,1
Sous-total Personnel socio-éducatif	2 100	1 958,7	141,3

Source : Rapport au nom de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation des prisons françaises.

Concrètement, le rapport des députés établit qu'au 1^{er} janvier 2000, 1 807 travailleurs sociaux (1 330 conseillers d'insertion et de probation et 477 assistants de service social) assurent la prise en charge de près de 52 000 détenus et de 150 000 mesures de milieu ouvert. Il souligne que ces chiffres « édifiants » ne reflètent que partiellement la réalité car ils ne traduisent pas en termes de flux le nombre réel de personnes prises en charge par les SPIP. Si les parlementaires jugent positives les créations récentes de postes au sein des SPIP (200 en 1998, 77 en 1999, 14 en 2000), à leurs yeux, « *elles ne changent pas fondamentalement le fait que ces services ne sont pas en mesure d'assumer leur mission* ». Comme l'indique le rapport, le nombre de personnes suivies en milieu ouvert a en effet augmenté de 25 % entre 1994 et 1998. En raison de ce qu'ils considèrent comme une véritable « *pénurie* » de personnel, les députés affirment que la mutualisation des moyens du milieu ouvert et du milieu fermé voulue par la réforme des SPIP s'est plutôt transformée en « *une mutualisation de leur insuffisance* ».

Comme le souligne également Daniel Farge, président de la commission sur la libération conditionnelle, la crédibilité des mesures alternatives à la détention tient « *au sérieux avec lequel les mesures de contrôle et d'assistance sont exercées* ». Or, cela est selon lui incompatible avec la prise en charge d'un « *nombre de personnes démesuré* » par travailleur social. C'est pourquoi « *la commission [sur la libération conditionnelle] a souhaité ardemment un renforcement des travailleurs sociaux à l'extérieur.* »

Le député Gilbert Bonnemaïson partage également cet avis, d'autant qu'il est conscient des nouvelles missions induites par la loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence. Il considère que si l'on veut « *faire diminuer les récidives* », il faut « *que les agents du milieu ouvert soient en nombre suffisant pour s'en occuper utilement,*

efficacement ». Sans cela, « *les échecs se multiplieront, les médiatisations suivront, l'émotion populaire tout autant* ». L'avenir devait malheureusement lui donner raison.

Pour remédier à cet état de fait peu reluisant, les parlementaires avancent plusieurs propositions. Ils engagent les autorités à entreprendre une réflexion en profondeur sur le sens de la peine et la mission de la prison. Ils préconisent de réhabiliter le parc pénitentiaire mais de limiter les incarcérations et de développer des solutions alternatives à l'emprisonnement afin d'endiguer la surpopulation carcérale. La prise en charge des détenus, à leurs yeux « *déficiente* » doit être améliorée : les règles doivent être clarifiées et l'accès aux droits des détenus favorisé ; l'offre de travail et de formation doit être développée et la réinsertion préparée très en amont de la libération. Le contrôle extérieur sur les prisons doit être renforcé. Pour aboutir, ces réformes doivent se faire en étroite association avec le personnel. « *Pour cela, l'administration doit disposer de personnel en quantité et en qualité suffisantes* », insistent-ils.

Une politique pénitentiaire incohérente qui peine à définir ses priorités

- « L'objectif primordial de réinsertion »

En écho à ces travaux, Marylise Lebranchu, ministre de la justice, affirme le 8 novembre 2000, dans son discours d'inauguration des nouveaux locaux de l'école nationale d'administration pénitentiaire à Agen, que « *le grand défi de l'institution pénitentiaire [est de] donner un sens à la peine* » et que « *la prison doit rester l'ultime solution, quand aucune action éducative, quand aucune mesure alternative ne peut être mise en œuvre. Et si la seule solution est la privation de liberté, alors il faut encore que le résultat soit positif : le temps de l'incarcération doit être celui de la réinsertion, car tous les détenus, sauf une infime minorité sont un jour libérés* ». Elle évoque ses projets de réformes et les moyens qu'elle entend « *mettre en œuvre pour satisfaire l'objectif primordial de réinsertion* » afin de prévenir la récidive.

Elle envisage pour ce faire une réorganisation des tâches des personnels pénitentiaires qui doivent suivre des normes plus précises et une déconcentration de la structure verticale traditionnelle de l'administration pénitentiaire.

- Le programme immobilier

Cependant, l'inflation carcérale se poursuit. Entre octobre 2001 et octobre 2002, le nombre de détenus passe de 50 000 à plus de 60 000. Le parc pénitentiaire est alors d'environ 50 500 places, dont 4 000 environ appelées à disparaître pour cause de vétusté. La construction d'établissements pénitentiaires est donc relancée et inscrite dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 qui prévoit la construction de 13 200 nouvelles places de prison. Dans le même temps, les SPIP récemment créés quittent progressivement les tribunaux pour s'implanter dans des locaux autonomes mais aux loyers onéreux. Le programme immobilier engloutit une part conséquente du budget de l'administration pénitentiaire. Il s'agit là d'une orientation lourde et durable. Le « plan 13 200 » commence à se concrétiser en 2007 avec l'ouverture des premiers établissements pénitentiaires pour mineurs (380 places) puis

par la livraison de nouvelles places pour détenus majeurs : 2 680 en 2008, 5 130 en 2009, et 1 230 en 2010.

- Le renforcement de la sécurité

Après le retour de la droite au pouvoir, l'année 2003 marque un tournant sécuritaire dans l'orientation de la politique pénitentiaire. En janvier, est créée au sein de l'administration centrale un « *état-major de la sécurité* » doté d'un « *bureau de renseignement pénitentiaire* »¹⁰⁶.

Suivant l'exemple de la police nationale, les grades du personnel de surveillance sont calqués sur ceux des militaires : majors, lieutenants, capitaines, commandants. Les chefs d'établissements et directeurs de SPIP se voient attribuer un uniforme de cérémonie.

En février, suite à une mutinerie survenue à la centrale de Clairvaux, le garde des Sceaux Dominique Perben crée, au sein de chaque direction régionale, une équipe régionale d'intervention et de sécurité (ERIS) composée de 23 surveillants spécialement formés et équipés pour gérer rapidement les situations de crise.

En mars, après deux évasions réalisées en faisant usage d'armes de guerre (le 7 mars à la maison d'arrêt de Borgo et le 12 mars au centre pénitentiaire de Fresnes), de nouvelles mesures sont mises en œuvre pour renforcer la sécurité et la discipline dans les prisons : fouilles à corps individuelles systématiques des détenus à la sortie de cellule ; port de cagoule pour les surveillants effectuant les fouilles ; multiplication des fouilles inopinées ; généralisation d'un régime différencié de détention en fonction de la dangerosité du détenu ; changements fréquents de cellule ou d'établissement pour les détenus les plus dangereux.

En mars, un décret relatif à la sécurité des établissements est promulgué¹⁰⁷. Enfin en juin, un système de reconnaissance biométrique des détenus est mis en place pour éviter les évasions par échange d'identité tandis qu'une unité hospitalière sécurisée régionale est inaugurée à Nancy.

- Le développement des aménagements de peines

À compter de 2004, en raison de l'inflation carcérale galopante, le développement des aménagements de peines et des alternatives à l'incarcération devient un axe prioritaire de la politique pénitentiaire comme cela sera développé plus loin.

La mission de réinsertion toujours à la traîne

En février 2006, un nouveau rapport émanant cette fois du Conseil Économique et Social¹⁰⁸ vient attirer l'attention des pouvoirs publics sur l'insuffisance des moyens alloués par l'administration pénitentiaire à la mission de réinsertion inscrite dans la loi du 22 juin

¹⁰⁶ Arrêté du 7 janvier 2003.

¹⁰⁷ Décret 2003-259 modifiant le code de procédure pénale et relatif à la classification des établissements pénitentiaires, à la répartition des détenus dans les établissements pénitentiaires et portant diverses autres dispositions destinées à améliorer le fonctionnement et la sécurité des établissements pénitentiaires.

¹⁰⁸ République Française, Conseil Économique et Social, *Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France : Rapport présenté au nom de la section des affaires sociales par M. Donat DECISIER*, février 2006, 242 p.

1987 relative au service public pénitentiaire.

Le rapport propose une approche globale de la question de la délinquance et souligne, sans vouloir tomber dans le déterminisme sociologique, que la pauvreté « *peut créer des conditions favorables à la délinquance* ». Il rappelle que « *comme le confirment de nombreuses études statistiques menées dans des pays étrangers et en France, il y a bien une relation étroite entre les indicateurs du marché du travail et ceux de la population carcérale. Précarisation économique, développement de l'insécurité sociale et professionnelle, dislocation du lien social, affaiblissement des politiques sociales contribuent en amont à augmenter le risque de délinquance. Si pauvreté ne rime pas avec délinquance, la lutte contre l'exclusion, la pauvreté et ses déterminants est à l'évidence une action de prévention contre le développement de la délinquance.* »

En se basant sur une enquête réalisée en 2002 par la direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques, le rapport démontre que « *les situations des personnes confiées à l'administration pénitentiaire sont particulièrement difficiles et précaires.* » Il estime que « *dès lors, c'est cette perspective de réinsertion sociale et professionnelle, véritable exigence au regard de la démocratie, du civisme et de la lutte contre la récidive, qui doit guider les politiques pénitentiaires, autant que les préoccupations d'ordre sécuritaire liées à la garde et la surveillance des détenus.* »

Le rapport constate cependant que cette mission « *peine à s'affirmer alors que la prison accueille une population très désocialisée* », le souci de réinsertion s'effaçant trop souvent devant les impératifs de sécurité. Il déplore la faiblesse du budget consacré à la réinsertion des détenus au regard des objectifs que s'est fixée l'administration elle-même dans le cadre de la LOLF. Pour mémoire, l'administration pénitentiaire s'est fixé sept objectifs assortis d'indicateurs de performance dont cinq concernent directement ou indirectement la mission de réinsertion des détenus :

- augmenter l'effectif des personnes placées sous main de justice qui exécutent leur peine dans le cadre d'un aménagement,
- permettre le maintien des liens familiaux,
- améliorer l'accès aux soins,
- favoriser les conditions d'orientation professionnelle des détenus,
- améliorer le délai de mise en œuvre du suivi du condamné en milieu ouvert.

En cela le rapport considère que la structure du budget de l'administration pénitentiaire n'est pas en adéquation avec sa programmation stratégique.

Sur la base de ces constats et de ces analyses, le Conseil Économique et Social engage l'administration pénitentiaire à « *faire de la réinsertion des détenus une mission réellement prioritaire* ». Pour cela, elle doit en premier lieu promouvoir les actions de lutte contre les exclusions. Elle doit ensuite renforcer la lutte contre la récidive. À ce titre, le Conseil Économique et Social recommande de recourir davantage aux mesures d'aménagement de peine mais aussi de mieux évaluer la dangerosité des détenus aux différents stades de l'exécution de leur peine. Il préconise de s'inspirer de l'exemple du

Canada pour développer des « *programmes de réinsertion pour prévenir la récidive* » notamment en direction des détenus violents et des délinquants sexuels. Il prône la création de « *centres régionaux d'observation* » des détenus, chargés d'évaluer leur dangerosité et d'établir un bilan psychosocial qui constituerait la base d'un « *projet d'affectation et d'exécution de peine* ». De plus, il préconise la création dans le ressort de chaque cour d'appel, d'un « *centre d'évaluation et d'expertise criminologique* » qui aurait pour mission « *d'évaluer régulièrement la conduite du détenu bénéficiant d'un aménagement de peine et de contribuer ainsi à l'évaluation souvent si difficile du risque de récidive* ». Enfin il préconise la création d'un observatoire de la récidive centralisant les données sur le sujet.

En dernier lieu, pour améliorer l'accompagnement après la sortie de prison, le rapport conseille de mobiliser davantage les compétences des collectivités territoriales et locales et des associations.

Quelques mois plus tard, des « États généraux de la condition pénitentiaire », organisés de mars à novembre 2006 par un collectif d'associations, concluent à leur tour à la nécessité de faire de la réinsertion une priorité. Par ailleurs, les participants appellent de leurs vœux l'adoption d'une loi pénitentiaire définissant et garantissant les droits des détenus.

La réforme pénitentiaire

- Les règles pénitentiaires européennes

À partir de 2006, l'administration pénitentiaire va s'engager sur la voie d'une réforme de fond. À l'automne, elle annonce sa décision de mettre en œuvre la Recommandation adoptée le 11 janvier 2006 par le Conseil de l'Europe sur les règles pénitentiaires européennes (RPE) qui devient dès lors son cadre éthique et sa charte d'action. Ces règles, qui se limitent à la gestion de l'emprisonnement, rappellent des principes fondamentaux et des recommandations pratiques concernant les conditions de détention (santé et accès aux soins, discipline, régimes de détention, inspections et contrôles). Elles consacrent le « *parcours d'exécution de peine* » (PEP) comme le fil directeur du suivi des détenus.

L'administration prévoit une mise en application progressive des RPE et sélectionne dans un premier temps 8 règles européennes sur 108, relatives à l'accueil, au traitement des requêtes et à l'orientation des condamnés. La mise en œuvre d'abord limitée à 67 prisons sur 190 est étendue en janvier 2009 à l'ensemble des établissements.

- La loi pénitentiaire

Le 24 novembre 2009 est promulguée une loi pénitentiaire dont l'un des objectifs principaux est de traduire dans le droit français les règles pénitentiaires européennes. La loi vise également à clarifier et renforcer le droit pénitentiaire en rassemblant dans un texte unique les dispositions réglementaires qu'elle élève au niveau législatif.

L'article premier de la loi précise le sens donné à la peine de privation de liberté :

« le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions. »

Les missions du service public pénitentiaire sont redéfinies pour intégrer ces principes. Ainsi, si la loi prévoit toujours que le service public pénitentiaire « *contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées* » et assure l'individualisation des peines, elle intègre désormais deux nouveaux objectifs :

- la contribution à « la prévention de la récidive et [à] la sécurité publique » ;
- l'aménagement des peines qui devient un principe de l'exécution des peines.

L'élévation de ces nouveaux objectifs au niveau législatif reflète l'importance majeure qui leur est accordée. Dans son discours de présentation de la loi, la ministre de la Justice et des Libertés, Michèle Alliot-Marie, célèbre d'ailleurs fièrement cette évolution : « *Troisième force de sécurité du pays, l'administration pénitentiaire est pleinement reconnue dans sa mission de lutte contre la récidive. Il était temps.* »

La loi distingue en outre les missions régaliennes (direction, surveillance et greffe des établissements pénitentiaires) des fonctions pouvant être confiées à des personnes de droit public ou privé (dont les missions du SPIP font manifestement partie).

Une partie de la loi est consacrée aux droits, désormais garantis aux personnes détenues : notamment le droit au travail et à la formation, un meilleur accès aux soins et aux droits administratifs et sociaux, des aides d'État en substitution de revenus et des aides matérielles pour les détenus démunis, le maintien des liens familiaux (la loi autorise l'accès au téléphone et aux unités de vie familiale à tous les détenus).

Les détenus seront consultés sur les activités proposées mais seront en contrepartie soumis à une obligation d'activité, visant selon la garde des Sceaux à « *transformer le temps de détention en temps de reconstruction* ».

L'individualisation de la peine doit se traduire par des régimes différenciés, adaptés à la personnalité et aux capacités de réinsertion de chaque détenu. La loi réaffirme enfin le principe d'encellulement individuel mais donne un délai de cinq ans à l'administration pour atteindre cet objectif.

Dans un souci de désengorgement des prisons, diverses dispositions visent à développer les alternatives à la détention provisoire ainsi que les aménagements de peine dont les procédures sont élargies et simplifiées.

Un observatoire indépendant est créé pour permettre une évaluation de l'activité de l'administration pénitentiaire conformément aux orientations de la réforme générale des politiques publiques. Il est chargé d'analyser les données statistiques relatives aux infractions, à l'exécution des décisions pénales, à la récidive et à la réitération, au taux de suicide dans les établissements pénitentiaires et aux actions menées dans ces établissements pour prévenir la récidive ou la réitération, pour favoriser la réinsertion et pour prévenir le suicide.

Concernant les agents, la loi pénitentiaire maintient le statut spécial pour l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire. Elle introduit un code de déontologie et l'obligation pour le personnel nouvellement recruté de prêter serment. Elle crée la réserve civile constituée d'anciens agents retraités recrutés en renfort.

Des moyens toujours insuffisants au regard des missions assignées

En raison de l'accroissement de la population pénale, l'insuffisance des effectifs reste un problème criant, malgré une politique de recrutement plus dynamique que dans les autres secteurs de la fonction publique depuis la RGPP.

- L'évolution de la population pénale et de la charge de travail en milieu fermé

Les chiffres relatifs à l'évolution de la population carcérale au cours de la dernière décennie ont déjà été présentés dans un précédent chapitre (cf. tableau p. 63). Nous rappellerons simplement ici que le nombre des personnes écrouées est passé de 51 903 au 1^{er} janvier 2000 à 66 089 au 1^{er} janvier 2010, soit une augmentation de 27,33%.

Ces chiffres ne reflètent cependant pas la réalité en termes d'activité des services, les chiffres relatifs aux flux (nombre d'entrées et de sorties au cours de l'année) pouvant se révéler plus éclairants. En effet, pour ce qui concerne les SPIP, chaque détenu entrant est reçu par un travailleur social et fait l'objet d'une prise en charge individuelle durant toute sa détention. Dans ce cadre, le SPIP doit théoriquement préparer chaque libération, ce qui n'est pas toujours le cas –notamment s'agissant des personnes qui ne sollicitent pas le service– en raison de l'insuffisance des moyens humains.

Comme on le voit dans le tableau ci-dessous, les chiffres sont tout autres si l'on considère le "turn-over" de la population carcérale.

Population carcérale en flux

	Personnes détenues	Nombre d'incarcérations	Nombre de sorties de prison
	au 1er janvier	durant l'année écoulée	
2006	58 344	85 540	85 215
2007	58 402	86 594	85 713
2008	61 076	90 270	85 375
2009	62 252	84 354	84 443

Source : Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire.

En outre, pour un nombre croissant de détenus, la libération se fait dans le cadre d'un aménagement de peine dont la préparation, assurée par le SPIP, requiert un lourd investissement en temps. La progression des aménagements de peines entre 2003 et 2010 a déjà été évoquée dans un chapitre précédent (voir tableau p. 66). Cette activité a donc capté une part de plus en plus importante de l'énergie des SPIP au cours de

cette décennie.

Enfin, l'activité des SPIP en établissement pénitentiaire ne se limite pas à la prise en charge et au suivi des dossiers individuels mais englobe comme on l'a vu d'autres tâches souvent appelées « transversales » comme l'organisation des activités socio-culturelles et éducatives, l'accès aux droits, le développement de relations avec les partenaires extérieurs, etc.

- L'évolution de la population pénale et de la charge de travail en milieu ouvert

Outre l'augmentation des personnes détenues, qui concerne l'ensemble de l'administration pénitentiaire, les personnels des SPIP ont également dû faire face à l'accroissement plus important encore de la population suivie en milieu ouvert.

Le tableau ci-dessous donne une indication de l'évolution de l'activité du milieu ouvert à travers la progression du nombre de personnes mais aussi de mesures suivies, une même personne pouvant être prise en charge simultanément dans le cadre de plusieurs mesures (par exemple un sursis avec mise à l'épreuve et un travail d'intérêt général).

Population et mesures suivies en milieu ouvert

	Nombre de personnes suivies	Nombre de mesures
2003	129 269	139 361
2004	123 492	135 721
2005	125 437	138 855
2006	146 567	160 984
2007	145 675	160 000*
2008	148 077	162 491
2009	160 000*	nc**
2010	168 671	186 600

Source : Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire.

*Les chiffres en italique sont des estimations - ** Donnée non communiquée

La remarque faite au sujet de l'activité des SPIP en milieu fermé peut être réitérée pour le milieu ouvert : le nombre de personnes prises en charge n'est qu'un indicateur incomplet de l'activité des agents qui assurent notamment l'accueil des sortants de prison qui sollicitent le service, l'organisation de stages ou d'actions collectives, ainsi qu'un certain nombre d'enquêtes et de permanences non comptabilisées dans ces chiffres : enquêtes en vue d'un aménagement de peine pour les condamnés libres (article 723-15 du code de procédure pénale), enquêtes sociales rapides dans le cadre de permanences d'orientations pénales, enquêtes de vérification dans le cadre d'une demande de libération conditionnelle, de placement sous surveillance électronique ou de permission de sortie, etc.

- L'évolution des effectifs et les moyens des SPIP

Parallèlement à l'augmentation de la population prise en charge, les effectifs des SPIP ont progressé, sans faire baisser significativement la charge de travail et le nombre de

personnes suivies par chaque agent. Le tableau suivant met en parallèle l'évolution de l'effectif des SPIP et celle du nombre de personnes prises en charge par ces services depuis 2003.

Évolution de l'effectif des SPIP et de la population pénale

	Nombre de personnes prises en charge*	Personnels d'insertion et de probation
2003	181 172	2 452
2004	171 329	2 610
2005	174 031	2 810
2006	201 974	2 764
2007	204 921	2 766
2008	207 274	3 115
2009	219 522	3 747
2010	229 074	3 941

Source : Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire.

* Nombre des personnes suivies par les SPIP en établissement pénitentiaire et en milieu ouvert.

La lecture de ce tableau appelle une première remarque : l'augmentation des effectifs des SPIP durant cette période est conséquente, mais de nombreuses créations de postes correspondent encore au renforcement de l'encadrement et des personnels administratifs dont les anciens services socio-éducatifs et comités de probation étaient totalement dépourvus. De ce fait, ces chiffres ne permettent pas d'établir un ratio exploitable (nombre de personnes suivies par travailleur social). Toutefois, dans les *Chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1er janvier 2010*, il est précisé que sur les 3 941 personnels, seuls 3 029 suivent les personnes placées sous main de justice, ce qui donne un ratio de 76 personnes suivies par travailleur social.

Les professionnels de terrain savent que ce ratio est encore largement sous-estimé, les chiffres relatifs aux effectifs ne tenant compte ni des temps partiels, ni des vacances de postes, quel qu'en soit le motif. En réalité, dans les SPIP, le nombre de dossiers par agent tombe rarement en dessous de la centaine, chiffre qui, en revanche, est souvent largement dépassé. Dans un récent rapport¹⁰⁹, la Cour des comptes constate en effet que « le ratio de dossiers suivis par conseiller d'insertion et de probation (CIP) varie, selon les services, de 60 à 180 » et qu'il n'a donc pas évolué malgré une politique soutenue de recrutement.

Il est vrai que les effectifs des SPIP ont doublé depuis leur création en 1999. Depuis 2006, le mouvement s'est accéléré et les nouvelles promotions d'élèves conseillers d'insertion et de probation sont deux à trois fois plus importantes que celles du début des années 2000 (271 en 2006, 286 en 2007 et 149 en 2008, contre 74 en 2000 et 114 en 2001). Quant à l'encadrement, il s'est considérablement étoffé. Selon la Cour des Comptes, on comptait en 2008 84 directeurs de services d'insertion et de probation (DSPIP), 109 directeurs d'insertion et de probation (DIP) et 136 chefs de service d'insertion et de probation (CSIP), soit un taux d'encadrement de 9,4 agents par personnel de direction.

¹⁰⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le service public pénitentiaire : « Prévenir la récidive, gérer la vie carcérale »*, Paris : La Documentation française, Juillet 2010, 227 pages.

Malgré ces efforts, le retard accumulé depuis des décennies tarde à être comblé. Dans son rapport de juillet 2010, la Cour des comptes, évoque « *des ressources humaines en situation tendue et précaire* » et souligne une nouvelle fois « *la place encore très faible qu'occupent les SPIP dans le budget de fonctionnement du service public pénitentiaire* ». Bien que les documents budgétaires de l'administration ne fassent pas apparaître clairement les crédits consacrés aux SPIP et aux actions de réinsertion, la Cour des comptes les estime à 190 M€ pour l'année 2008, soit près de 8 % du budget total de l'administration pénitentiaire. Toujours selon ses estimations, 50 % de ces crédits seraient absorbés par les frais de fonctionnement des SPIP, au premier poste desquels apparaissent les loyers et les frais de déplacement. Les sages en concluent que le positionnement des SPIP au sein de l'administration pénitentiaire « *reste à consolider* ».

D'autres observateurs ont formulé des remarques similaires et souligné la nécessité de renforcer les effectifs des SPIP : dans un rapport de 2003, le député Jean-Luc Warsmann¹¹⁰ préconisait la création immédiate de 3000 emplois de personnels d'insertion et de probation ; en 2008, le rapport Lamanda¹¹¹ estimait que « *le nombre des conseillers d'insertion et de probation [devait] être sensiblement augmenté* » pour garantir « *un suivi effectif et efficace* » des personnes placées sous main de justice. En novembre 2010, dans un avis sur le projet de loi de finance 2011, le sénateur UMP Jean-René Lecerf¹¹² s'inquiétait de « *l'insuffisance des personnels d'insertion et de probation dont le rôle est pourtant fondamental pour le développement des mesures d'aménagement de peine* ». En prévision de l'accroissement des aménagements de peine résultant de la loi pénitentiaire, il estimait nécessaire le recrutement de 1000 personnels d'insertion et de probation supplémentaires. Au-delà de cette urgence conjoncturelle, il fixait à 60 dossiers par conseiller d'insertion et de probation le ratio permettant d'assurer « *un suivi attentif* » à chacun.

- La tentation de la privatisation du travail pénitentiaire

Mais les choix de l'administration ne vont pas nécessairement dans ce sens. Au cours des années écoulées, les pouvoirs publics ont en effet envisagé des solutions palliatives au recrutement massif de personnels titulaires, pour résoudre le sous-effectif chronique des SPIP. Comme à la grande époque des Comités de probation et d'assistance aux libérés, certains directeurs de SPIP continuent à recourir à du personnel vacataire pour combler les vacances de postes et les carences des organigrammes. D'autres font appel à des jeunes dans le cadre du service civique. Dans le même ordre d'idée, on a vu apparaître dans la loi pénitentiaire un nouveau statut d'agents supplétifs avec la création de la réserve civile. Enfin, la voie de la privatisation du travail pénitentiaire, ouverte de longue date par la création de structures associatives dans le champ judiciaire, est une option tentante pour les pouvoirs publics. Deux types de mesures de

¹¹⁰ Rapport de la mission parlementaire auprès de Dominique PERBEN, garde des Sceaux, ministre de la Justice, confiée à Jean-Luc WARSMANN, député des Ardennes : « *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison* », Paris : Ministère de la Justice, avril 2003, 89 p.

¹¹¹ *Amoinsir les risques de récidive criminelle des condamnés dangereux : Rapport à M. le Président de la République*, par Vincent LAMANDA, Premier président de la Cour de cassation, Paris : Présidence de la République, mai 2008, 70 p.

¹¹² *Avis n° 116 (2010-2011) au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 2011 adopté par l'Assemblée nationale, Tome III : justice – administration pénitentiaire*, par M. Jean-René LECERF, Paris : Sénat, le 17 novembre 2010, 54 p.

milieu ouvert sont particulièrement concernés par cette perspective : le placement sous surveillance électronique le sursis avec mise à l'épreuve.

La gestion du placement sous surveillance électronique (PSE) repose actuellement sur un partage des tâches entre public et privé, le rôle du privé se limitant à la location et à l'entretien du matériel. Toutefois, une extension des compétences du secteur privé au domaine de la surveillance a été envisagée. Le cadre juridique du PSE a fait l'objet d'un réaménagement en ce sens et un premier appel d'offres avait été passé avant d'être retiré en mars 2005. Rien n'empêche donc qu'il soit renouvelé à l'avenir en englobant désormais la surveillance du PSE et du PSEM (mobile).

Comme on l'a évoqué, un certain nombre d'associations habilitées par le ministère de la Justice suivent depuis des années des mesures de contrôle judiciaire et effectuent des enquêtes sociales rapides dans le cadre des permanences d'orientations pénale afin de suppléer les SPIP. Depuis quelques années, le suivi de certains sursis avec mise à l'épreuve leur a été confié à titre expérimental. Désormais, suite à la circulaire du 10 novembre 2010¹¹³, cette possibilité pourra être développée.

Le travail d'intérêt général et le sursis assorti d'une obligation d'effectuer un travail d'intérêt général pourraient bien suivre.

Ce transfert au privé pose un certain nombre de questions sur le caractère régalién ou non des missions liées à l'exécution des peines, sur la formation et la compétence des personnels amenés à assurer le suivi des condamnés et sur l'égalité de traitement des justiciables.

Quoiqu'il en soit, pour les personnels des SPIP, la question des moyens est d'autant plus prégnante qu'ils doivent faire face à une évolution rapide de leurs missions et à une inflation des mesures et des tâches relevant de leur compétence.

¹¹³ Circulaire du 10 novembre 2010 relative à la présentation des dispositions de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 relatives au prononcé des peines et aux aménagements de peines.

L'évolution du cadre d'intervention des SPIP

L'activité législative intense détaillée plus haut impacte fortement l'activité des SPIP. Situés au bout de la chaîne pénale, ils doivent absorber les changements nombreux dus à l'évolution rapide des politiques pénales et pénitentiaires : nouvelles procédures d'application des peines, évolution et multiplication des peines et mesures judiciaires, développement de nouveaux dispositifs de prise en charge des personnes suivies. Sous la pression de ces évolutions, une brutale accélération des réformes pénitentiaires va entraîner une refonte en profondeur du métier de travailleur social pénitentiaire.

Les nouvelles procédures d'application des peines

La juridictionnalisation de l'application des peines

Dès leur création, les SPIP doivent faire face à une réforme en profondeur de l'application des peines. Dans sa partie relative à l'exécution des peines, la loi du 15 juin 2000¹¹⁴ instaure la juridictionnalisation de l'application des peines et crée la possibilité d'appel. Les décisions d'aménagements de peine ne seront plus dorénavant de simples mesures d'administration judiciaire non susceptibles de recours, mais des jugements. Désormais, elles sont prises suite à un débat contradictoire au cours duquel le détenu est présent et peut être assisté d'un avocat. Le SPIP, généralement représenté par un personnel d'encadrement, peut siéger au débat contradictoire. Cette nouvelle instance se rajoute à la commission d'application des peines qui reste compétente pour les mesures d'individualisation de la peine –permissions de sortir, autorisations de sortie sous escorte et réductions de peine.

Pour les décisions qui ne relevaient pas antérieurement de la compétence du juge de l'application des peines mais de celle du garde des Sceaux, la loi crée la juridiction régionale de la libération conditionnelle –qui deviendra en 2004 le tribunal de l'application des peines–, mettant fin dans ce domaine à l'ingérence du pouvoir exécutif.

Suite à cette réforme structurelle, de nouvelles procédures sont mises en place pour la préparation des demandes d'aménagement de peine qui requiert un travail préliminaire pluridisciplinaire. La juridictionnalisation apporte donc un formalisme accru dans les modalités de travail qui se traduit notamment pour les SPIP par une inflation de l'écrit. Les rapports antérieurement destinés au juge de l'application des peines sont désormais accessibles aux avocats et peuvent se retrouver le cas échéant devant une instance d'appel. Il convient donc d'y apporter un soin particulier. En outre, le débat contradictoire constitue une échéance supplémentaire à gérer en termes d'organisation des tâches et de respect des délais.

¹¹⁴ Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

Les dispositions de la loi Perben II relatives à l'application des peines

En 2004, la loi Perben II –dont ce n'était pourtant pas l'ambition initiale– introduit une nouvelle modification des règles en matière d'application des peines. Si son impact est considérable sur la charge de travail des SPIP en milieu fermé, elle n'épargne pas non plus le milieu ouvert.

Suite à plusieurs amendements du député Warsmann¹¹⁵, une réforme conséquente des aménagements de fin de peine est incorporée à la loi. L'objectif est d'éviter les « *sorties sèches* » de prison –les libérations sans préparation ni accompagnement– qui constituent un important facteur de récidive, en créant un « *sas pour les fins de peine* ».

La nouvelle procédure d'application des peines (NPAP) étend considérablement le rôle et le pouvoir des SPIP dans le domaine de l'application des peines. Le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation (DSPIP) peut désormais proposer au JAP une permission de sortir ou un aménagement de peine (semi-liberté, placement à l'extérieur ou placement sous surveillance électronique) pour certains condamnés¹¹⁶. Le magistrat dispose de trois semaines pour homologuer ou rejeter la proposition du DSPIP. À défaut de réponse du JAP dans le délai imparti, le DSPIP peut ramener l'aménagement à exécution.

Pour les SPIP, cette procédure présente de nombreuses difficultés. Tout d'abord sur le fonds, les décisions d'aménagement de peine prises par le DSPIP constituent des mesures d'administration judiciaire et ouvrent une brèche dans le régime de l'application des peines récemment juridictionnalisé. Par ailleurs, la procédure pose problème dans son caractère systématique, entrant en contradiction avec la notion d'individualisation, souveraine en termes d'application des peines. La NPAP fait obligation aux travailleurs sociaux de proposer un aménagement de peine même lorsqu'aucune condition n'est réunie, ce qui représente une perte de temps et peut placer les professionnels en difficulté en suscitant l'incompréhension des détenus à qui l'aménagement est ensuite refusé.

La nouvelle procédure est particulièrement lourde : repérage et information systématique des condamnés éligibles, recueil du consentement ou du renoncement du détenu, constitution d'un dossier individuel consultable par le JAP, le procureur de la République et l'avocat, instruction des demandes, rédaction d'un rapport de proposition ou de non proposition, recueil de l'avis du chef d'établissement, transmission au parquet, saisine par requête du JAP, le tout dans des délais très courts. En effet, les textes précisent que le DSPIP doit faire examiner « *en temps utile* » par ses services le dossier de chaque condamné susceptible de bénéficier d'un aménagement de peine. Dans l'idée du législateur la nouvelle procédure doit permettre la mise à exécution de l'aménagement de peine dès le premier jour d'admissibilité. Pour les SPIP s'engage alors une véritable course contre la montre, d'autant que les peines concernées sont relativement courtes. De fait, pour certains condamnés, la procédure doit être mise en

¹¹⁵ Auteur du rapport de mission parlementaire : *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, avril 2003, La Documentation française.

¹¹⁶ En ce qui concerne les aménagements de peine : condamnés dont le reliquat de peine est de 3 mois si la peine est inférieure à 2 ans, ou de 6 mois pour les peines de 2 à 5 ans. Trois mois avant ces délais pour les permissions de sortir.

route dès l'incarcération.

La loi du 9 mars 2004 procède par ailleurs à une refonte des instances d'application des peines. Elle transforme la juridiction régionale de la libération conditionnelle en tribunal de l'application des peines (TAP) avec des compétences élargies. En plus des libérations conditionnelles, le TAP pourra prononcer des suspensions de peine et réexaminer la durée des périodes de sûreté qui ne relèvent pas du JAP.

Le droit d'appel est élargi aux ordonnances de réduction de peine, de permission de sortir et d'autorisation de sortie sous escorte ainsi qu'aux modifications de mesures. Le texte rend enfin possible le pourvoi en cassation sur les jugements du TAP.

La loi prévoit par ailleurs une réforme des réductions de peine. Le crédit de réduction de peine remplace les réductions de peine ordinaire dont le quantum est modifié. Pendant la durée de ce crédit, le JAP peut imposer un suivi par le SPIP du condamné après libération, au titre d'une interdiction ou obligation en relation avec l'existence d'une victime –obligation d'indemniser ou interdiction de la rencontrer.

En milieu ouvert, les mesures alternatives à l'incarcération sont également renforcées. La loi donne la possibilité à la juridiction de jugement de prononcer *ab initio* le placement extérieur et le placement sous surveillance électronique en plus de la semi-liberté, et d'en ordonner l'exécution provisoire. Pour une exécution plus rapide des mesures de milieu ouvert prononcées, la loi prévoit qu'une convocation devant le SPIP est remise par la juridiction dès la condamnation. Cette disposition devenue obligatoire à compter du 31 décembre 2006 entraîne une forte accélération des flux de mesures prises en charge par les SPIP.

La palette des JAP en termes d'aménagement de peine en milieu ouvert est élargie : ils peuvent désormais convertir une peine d'emprisonnement en jours amende ou en sursis assorti de l'obligation d'effectuer un travail d'intérêt général.

La loi Perben II comporte enfin diverses dispositions visant à redynamiser le prononcé des peines de travail d'intérêt général dont le taux a fortement baissé (-26,5% en 5 ans) : elle réduit sa durée maximale à 210 heures (au lieu de 240), ramène à 12 mois (au lieu de 18) le délai d'exécution de la mesure et simplifie les modalités d'application des sanctions en cas d'inexécution. Enfin, la loi ouvre au JAP la faculté de substituer une peine de jours-amende à un travail d'intérêt général si cela est mieux adapté à la situation de l'intéressé.

Ces dispositions ont sans doute contribué au retour en force du TIG : Alors que 19 106 condamnations à un TIG étaient prononcés en 2003, 24 260 l'ont été en 2006 et 27 431 en 2010.

Plusieurs modifications sont par ailleurs apportées au sursis mise à l'épreuve (SME) pour lutter contre la récidive ou faciliter l'exécution de la peine. Lorsque le condamné est présent, pour raccourcir les délais d'exécution et simplifier les procédures, la notification des obligations est dorénavant effectuée par la juridiction sitôt le jugement prononcé, et non plus par le JAP. Dans la foulée, une convocation devant le SPIP est remise à

l'intéressé dont la prise en charge débute sans délai.

La durée minimale du délai d'épreuve est ramenée de 18 à 12 mois, la durée maximale restant fixée à 3 ans. Corrélativement, pour accroître l'effectivité de la sanction en cas de nouvelle infraction ou de non respect des mesures de contrôles et des obligations, le texte transfère du tribunal au JAP le pouvoir de révoquer ou d'ordonner la prolongation du délai d'épreuve.

Le texte introduit enfin de nouvelles obligations et interdictions pouvant être imposées à un condamné dans le cadre du SME et qui doivent par conséquent faire l'objet de mesures de contrôle de la part des travailleurs sociaux. La loi crée notamment l'obligation d'effectuer un stage de citoyenneté, nouveau dispositif dont la mise en place échoit aux SPIP.

Une modification est également apportée au régime du sursis assorti de l'obligation d'effectuer un travail d'intérêt général (STIG) visant à prolonger les mesures de contrôle. Auparavant, la peine était considérée non avenue dès lors que le TIG était exécuté. Désormais, la juridiction peut décider en prononçant la mesure que les obligations imposées au condamné perdureront au-delà de l'accomplissement du TIG.

Une disposition concernant la suspension de peine impacte potentiellement l'activité du milieu ouvert. La loi du 4 mars 2002 relative au droit des malades avait donné aux JAP la possibilité d'ordonner la suspension de la peine pour les détenus dont le pronostic vital est engagé ou dont l'état de santé n'est plus compatible avec le maintien en détention. La loi Perben II ajoute à ces dispositions la possibilité pour le JAP d'assortir la suspension de peine des mesures de contrôles ou des obligations prévues dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve. Dès lors, ces aménagements de peines impliquent une prise en charge par le milieu ouvert qui n'existait pas auparavant.

Enfin, la loi Perben II rend systématique le recours aux enquêtes sociales rapides avant toute réquisition de placement en détention provisoire dans le cadre de la comparution immédiate et de la nouvelle procédure du « plaider coupable¹¹⁷ » instaurée par cette même loi.

Les répercussions de cette loi sont pour les SPIP à double détente. Elle entraîne à plusieurs titres un accroissement des condamnations et mesures prises en charge : par la répression accrue et systématisée de certaines infractions, par la création de nouvelles procédures (CRPC) qui élargissent le filet pénal, par l'extension des obligations et des mesures de contrôle, par les dispositions visant à rendre plus effective l'exécution des sanctions pénales. Elle entraîne une accélération des cadences de travail avec la réduction des délais d'exécution (NPAP, TIG, SME) et la réduction du délai entre le prononcé et la mise à exécution. Elle introduit enfin de nouvelles tâches (procédures NPAP, stage citoyenneté, enquêtes sociales étendues).

¹¹⁷ Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC).

Les dispositions de la loi pénitentiaire de 2009 relatives à l'application des peines

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009¹¹⁸ modifie en profondeur les règles de fond et de procédure concernant l'application des peines. Dans le but d'encourager un recours massif aux aménagements de peine, elle les érige en principe, en simplifie les procédures d'octroi et en assouplit les modalités d'exécution. Ces dispositions vont modifier significativement l'activité des SPIP.

- Affirmation du principe de l'aménagement de peine

La loi pénitentiaire étend considérablement le champ des aménagements de peine qui doivent devenir la règle, tant pour les courtes peines que pour les fins de peines privatives de liberté.

Jusqu'en 2009, le code pénal prévoyait qu'en matière délictuelle, toute peine d'emprisonnement ferme devait être spécialement motivée. Une exception avait été introduite en 2005¹¹⁹ pour les faits commis en récidive légale.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 donne force de loi au principe selon lequel, en matière correctionnelle, l'emprisonnement ferme ne doit être prononcé qu'en dernier recours, sauf en cas de faits commis en état de récidive légale pour lesquels une « peine plancher¹²⁰ » est applicable. En dehors de ce cas, une peine d'emprisonnement ne peut être prononcée que si elle apparaît « *nécessaire, compte tenu de la gravité de l'infraction et de la personnalité de son auteur* » et que « *toute autre sanction est manifestement inadéquate* ». Dans les autres cas, la juridiction choisit la mesure d'aménagement la plus appropriée à la personnalité et à la situation de la personne condamnée parmi les quatre possibles : semi-liberté, placement à l'extérieur, placement sous surveillance électronique, fractionnement.

En conséquence, l'article 707 du code de procédure pénale est modifié et dispose désormais que les peines « *sont* » (et non plus « *peuvent être* ») aménagées « *avant leur mise à exécution ou en cours d'exécution* » lorsque la personnalité ou la situation du condamné le permet.

- Dispositions favorisant le recours aux aménagements de peine

La loi pénitentiaire élargit significativement les critères d'octroi de ces aménagements de peines, qui peuvent être prononcés par le tribunal correctionnel *ab initio* ou par le juge de l'application des peines avant ou après incarcération.

- Elle porte de un à deux ans la durée des peines d'emprisonnement (ou du

¹¹⁸ Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

¹¹⁹ Article 132-19 du code pénal modifié par la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales.

¹²⁰ Le dispositif des peines planchers a été introduit par la loi n°2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs.

reliquat de peine) pouvant faire l'objet d'un aménagement de peine¹²¹. Concernant la semi-liberté, le placement à l'extérieur et le placement sous surveillance électronique, le seuil d'octroi est maintenu à un an si les faits ont été commis en état de récidive légale.

Pour permettre aux détenus cumulant plusieurs condamnations de bénéficier plus rapidement de conditions favorables à un aménagement de peine, l'ordre d'exécution des peines est modifié de façon à ce que les peines sanctionnant des faits commis en état de récidive légale soient exécutées en priorité.

- Elle assouplit les critères d'octroi des aménagements de peines qui peuvent désormais être obtenus dès lors que le condamné démontre des « *efforts sérieux de réadaptation sociale résultant de son implication durable dans tout projet caractérisé d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive* », notamment son assiduité dans la recherche d'un emploi.
- Elle supprime l'exigence de gravité du motif médical, familial, professionnel ou social permettant un fractionnement ou une suspension de la peine et allège les critères permettant au JAP d'octroyer en urgence une suspension pour raison médicale grave (lorsque le pronostic vital du condamné est engagé).
- Elle autorise la juridiction d'application des peines à prononcer une libération conditionnelle un an avant la date d'éligibilité du condamné, en la subordonnant à l'exécution à titre probatoire d'une mesure de semi-liberté, de placement à l'extérieur ou de placement sous surveillance électronique. Cette disposition est applicable en milieu fermé comme en milieu ouvert.

Une plus grande souplesse est également donnée aux magistrats pour favoriser le recours aux aménagements de peine.

Les juridictions de jugement peuvent désormais décider *ab initio* de n'aménager qu'une partie de la peine. Par exemple, lorsqu'une partie de la peine prononcée est couverte par une période de détention provisoire, cette disposition permet au tribunal, d'aménager à la barre le reliquat de peine d'emprisonnement à subir par le condamné.

Les modalités d'exécution de l'aménagement de peine ne relevant pas de sa compétence, la juridiction de jugement doit solliciter immédiatement le juge de l'application des peines pour qu'il les fixe. En attendant, la personne condamnée est placée sous mandat de dépôt mais doit pouvoir bénéficier de l'aménagement prononcé dans les plus brefs délais. La circulaire d'application¹²² précise que lorsque le tribunal a prononcé un placement sous surveillance électronique, la mise en place du dispositif doit intervenir au plus tard dans les cinq jours qui suivent la décision.

Lorsqu'aucun aménagement n'a été prononcé *ab initio* concernant une personne incarcérée dans le cadre d'un mandat de dépôt ou d'arrêt, la loi donne au juge de

¹²¹ Sous forme de semi-liberté, de placement à l'extérieur, de placement sous surveillance électronique, de fractionnement ou de suspension de peine.

¹²² Circulaire du 10 novembre 2010 relative à la présentation des dispositions de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 relatives au prononcé des peines et aux aménagements de peines.

l'application des peines la possibilité d'aménager la peine dès l'entrée de la personne en détention, sans attendre que la décision soit définitive.

Par ailleurs, la loi pénitentiaire donne aux juridictions de l'application des peines deux nouvelles compétences lorsqu'elles se prononcent sur l'octroi d'un aménagement de peine. Elles peuvent désormais, à la demande du condamné, exclure du bulletin n°2 du casier judiciaire les condamnations qui font obstacle au projet d'aménagement de peine et relever le condamné d'une interdiction (notamment d'interdictions limitant l'exercice d'une activité professionnelle). Ces dispositions élargissent considérablement la palette des projets professionnels compatibles avec un aménagement de peine.

Comme le souligne le directeur de l'administration pénitentiaire, « *ces dispositions auront des répercussions importantes sur le nombre de détenus éligibles à un aménagement de peine et donc sur l'activité des services* »¹²³. Certaines d'entre elles introduisent des contraintes en termes d'échéances qui entraîneront en outre une accélération des cadences de travail pour les services chargés de la préparation et de l'exécution de ces mesures.

- Compétences données aux SPIP pour modifier certaines modalités d'exécution

Conséquence attendue de ces nouvelles dispositions, « *l'augmentation conséquente des mesures d'aménagement de peines implique corrélativement un nombre croissant de demandes de modifications, telles les modifications d'horaires, dont la majorité consiste en des modifications ponctuelles (ex : un rendez-vous médical) mais qui se révèlent très chronophages* »¹²⁴.

La loi pénitentiaire prévoit que cette charge, trop lourde pour les juges de l'application des peines, peut désormais être transférée aux SPIP « *afin de permettre une adaptation plus rapide des mesures d'aménagement de peine aux évolutions de la situation des condamnés* »¹²⁵. En conséquence, lorsqu'il ordonne une mesure, qu'il s'agisse d'une semi-liberté, d'un placement à l'extérieur, d'un placement sous surveillance électronique ou d'une permission de sortir, le JAP peut désormais dans sa décision autoriser le chef d'établissement ou le directeur du SPIP à modifier les horaires d'entrée ou de sortie du condamné de l'établissement pénitentiaire, ou les horaires d'assignation en un lieu déterminé. Ces modifications ne sont possibles que lorsqu'elles sont favorables au condamné et si elles respectent l'équilibre de la mesure. Une procédure similaire existait déjà depuis 2007¹²⁶ mais se limitait à certaines permissions de sortir accordées par le JAP.

- Les procédures simplifiées d'aménagement des peines

La loi pénitentiaire met en place des procédures simplifiées d'aménagement de peine (PSAP) dont l'objectif est d'éviter le recours à un débat contradictoire tant pour les

¹²³ Note de Claude d'Harcourt, directeur de l'administration pénitentiaire, du 25 novembre 2009 ayant pour objet l'application de la loi pénitentiaire, p. 9.

¹²⁴ Idem.

¹²⁵ Circulaire du 10 novembre 2010, op. cit., p. 5.

¹²⁶ Introduite par le décret du 16 novembre 2007 relatif aux aménagements de peines.

condamnés libres que détenus. Ces procédures se substituent à la procédure rapide d'application des peines (PRAP)¹²⁷ en milieu fermé et au débat contradictoire prévu par l'article 723-15 du Code de procédure pénale en milieu ouvert.

- En milieu ouvert

En milieu ouvert, la PSAP s'applique donc désormais aux personnes condamnées non incarcérées dont le quantum total de peines ou le reliquat de peine est inférieur ou égal à deux ans d'emprisonnement (un an si le condamné est en état de récidive légale).

À l'issue de l'audience de jugement, les condamnés libres répondant aux critères ci-dessus reçoivent une convocation leur fixant rendez-vous sous trente jours devant le juge de l'application des peines et le cas échéant devant le SPIP aux fins d'aménagement de leur peine.

Suite à cette première convocation, le juge de l'application des peines dispose de plusieurs options :

- il peut renvoyer le jugement au parquet pour exécution de la peine d'emprisonnement si le condamné ne s'est pas présenté ou si aucune mesure d'aménagement de peine n'apparaît possible ;

- il peut ordonner directement l'aménagement de peine qui lui semble le plus approprié. Dans ce cas, les textes l'encouragent à rendre sa décision hors débat contradictoire si le parquet approuve la mesure envisagée ;

- s'il estime ne pas disposer des éléments d'information suffisants pour statuer, il peut saisir le SPIP et le charger d'examiner la faisabilité et les modalités d'exécution de la mesure qu'il envisage de prononcer et, le cas échéant, d'émettre d'autres propositions d'aménagement ou de conversion. Dans un délai de deux mois à compter de la saisine, le SPIP doit rendre un rapport motivé au vu duquel le juge de l'application des peines peut ordonner l'aménagement de la peine (dans le cadre d'un débat contradictoire ou hors débat si le procureur y est favorable).

Dans le cas où aucun aménagement de peine ne lui paraît possible, le JAP peut convoquer à nouveau le condamné pour fixer une date d'incarcération, après avoir recueilli ses observations sur le rapport du SPIP.

En l'absence d'aménagement de la peine dans le cadre de la PSAP, la peine ne peut pas être ramenée à exécution si le condamné a formulé une requête recevable en aménagement de peine. Dans ce cas, la requête sera examinée dans le cadre d'un débat contradictoire à l'issue duquel le JAP pourra le cas échéant fixer la date d'incarcération.

- En milieu fermé

En milieu fermé, la PSAP s'applique aux personnes détenues condamnées à une ou plusieurs peines d'emprisonnement dont le cumul est inférieur ou égal à cinq ans et dont

¹²⁷ Introduites en 2004 par la loi Perben II sous le nom de nouvelles procédures d'application des peines (NPAP).

le reliquat est inférieur ou égal à deux ans (un an en cas de récidive légale).

Le SPIP a obligation d'examiner « *en temps utile* » la situation de tous les détenus répondant à ces critères « *afin de proposer, dans la mesure du possible, un aménagement de peine adapté pour chacun d'eux* »¹²⁸.

Pour chacun des détenus éligibles, le SPIP a obligation d'établir un rapport proposant un aménagement de la peine ou motivant les raisons pour lesquelles une telle mesure ne peut être proposée. Le SPIP est également chargé d'instruire le dossier et notamment de recueillir, outre les pièces justificatives, l'avis du chef d'établissement et le consentement écrit du condamné à la mesure proposée. Il lui appartient également de veiller à ce qu'une expertise psychiatrique datant de moins de deux ans figure dans le dossier lorsqu'elle est obligatoire. Lorsqu'un aménagement de peine est proposé, il appartient au SPIP d'en fixer les modalités précises d'exécution (horaires d'entrée et de sortie, interdictions et obligations).

Deux modifications importantes sont introduites : la libération conditionnelle est ajoutée à la palette des aménagements de peine jusque-là proposables par le SPIP¹²⁹ et la mauvaise conduite en détention ne constitue plus un motif d'exclusion. Désormais seules l'impossibilité matérielle et l'incompatibilité avec la personnalité ou la situation de l'intéressé peuvent justifier la dérogation au principe général de l'aménagement des peines des personnes incarcérées¹³⁰. Cependant, l'article 723-20 du CPP dispose que l'absence de proposition d'aménagement de peine par le SPIP peut être justifiée par l'absence de projet sérieux d'insertion ou de réinsertion.

Le DSPIP n'adresse plus directement la proposition d'aménagement au JAP mais au procureur de la république. Celui-ci dispose de cinq jours¹³¹ pour saisir le JAP pour homologation (s'il est favorable) ou pour information (dans le cas contraire). Dans la seconde hypothèse, le JAP ne pourra ordonner la mesure d'aménagement de peine qu'à l'issue d'un débat contradictoire. Dans la première hypothèse, le JAP dispose d'un délai de réponse de trois semaines à l'expiration duquel la décision reviendra au procureur de la république qui pourra soit décider d'abandonner la procédure, soit ordonner au DSPIP de ramener la mesure à exécution.

L'article D.147-24 précise que la proposition du DSPIP doit être transmise « *en temps utile* » pour que la mesure puisse être effective dès que le condamné rentre dans les délais légaux.

Enfin, le DSPIP a la possibilité d'adresser au procureur de la république, selon les modalités de la procédure simplifiée, une proposition de permission de sortir destinée à préparer un aménagement de peine envisagé dans le cadre de la PSAP.

Les mesures homologuées ou ramenées à exécution dans le cadre de la PSAP sont notifiées par le DSPIP. Lorsqu'aucun aménagement n'est proposé, le SPIP doit en

¹²⁸ Note de la direction de l'administration pénitentiaire du 25 novembre 2009, op. cit., p. 10.

¹²⁹ Semi-liberté, placement à l'extérieur et placement sous surveillance électronique.

¹³⁰ Article 723-19 du code de procédure pénal, non spécifique à la PSAP.

¹³¹ Le JAP comme le procureur peuvent ordonner des enquêtes, vérifications ou expertises complémentaires, lesquelles suspendent les délais assignés.

informer le condamné par écrit et lui rappeler qu'il a le droit de saisir le juge de l'application des peines d'une requête "classique" en aménagement de peine. Le SPIP doit quoiqu'il en soit continuer à « *suivre l'évolution du condamné dans l'objectif de proposer un aménagement de peine dès que les conditions en seront réunies* »¹³².

Pour les SPIP, ces dispositions entraînent une extraordinaire inflation de la charge de travail. Elles nécessitent une anticipation accrue dans la préparation des projets d'aménagement de peine et une forte réactivité une fois que les détenus sont devenus éligibles.

- La surveillance électronique de fin de peine

Mais la loi pénitentiaire ne s'en tient pas à cette "procédure simplifiée", qui, en dépit de son nom évoque une usine à gaz. Elle ajoute un troisième étage à la fusée en instituant la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP) pour les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans. Ce nouveau dispositif pose comme principe qu'en l'absence d'aménagement de peine obtenu à six mois de la libération, l'exécution les quatre derniers mois d'emprisonnement s'effectue dans le cadre d'un placement sous surveillance électronique. Pour les peines inférieures ou égales à six mois, la SEFIP peut être mise en œuvre lorsque le condamné a effectué le tiers de sa peine.

La SEFIP repose sur une procédure inspirée de la PSAP mais qui s'en distingue par deux différences notables. En premier lieu, le juge de l'application des peines est cette fois totalement exclu du dispositif. La loi prévoit en effet que « *le placement est mis en œuvre par le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation sous l'autorité du procureur de la République* »¹³³. En second lieu, le DSPIP ne transmet plus que « *les dossiers des condamnés pour lesquels il considère qu'aucun des obstacles prévus par la loi ne s'oppose à l'exécution du reliquat de leur peine selon les modalités du placement sous surveillance électronique* »¹³⁴.

Pour le reste, les modalités de mise en œuvre sont semblables à celles imposées par la PSAP. Le SPIP doit examiner la situation de tous les détenus éligibles. Le DSPIP peut diligenter toute mesure d'investigation utile. L'instruction des dossiers doit intervenir suffisamment en amont pour que le placement puisse être mis en œuvre dès que le condamné arrive dans les délais légaux –c'est-à-dire dès l'entretien d'arrivée pour les peines de six mois ou moins.

Une fois saisi, le SPIP dispose de trois semaines au maximum (dans certains cas, de dix jours seulement) pour instruire le dossier du condamné et le transmettre au parquet. La procédure est tellement accélérée que la consigne est de ne pas pratiquer de vérifications sur le lieu de placement (point pourtant essentiel jusque-là pour le PSE, peine qui s'effectue au domicile). Le SPIP ne s'assure donc plus des conditions dans lesquelles la personne sera assignée dans ce lieu.

¹³² Article D. 147-28 du code de procédure pénale.

¹³³ Article 723-28 modifié par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

¹³⁴ Article D. 147-30-30 du code de procédure pénale créé par le décret n° 2010-1278 du 27 octobre 2010 relatif aux modalités d'exécution des fins de peines d'emprisonnement en l'absence de tout aménagement de peine

Le procureur dispose quant à lui d'un délai de cinq jours ouvrables pour accepter ou rejeter la mesure. À défaut de réponse dans ce délai, la mesure est réputée acceptée selon les modalités proposées.

Il incombe au DSPIP de notifier les modalités d'exécution de la mesure ainsi que les obligations et interdictions qui l'accompagnent. Le contrôle et le suivi de la mesure sont assurés par le SPIP qui rend compte au procureur de tout incident ou manquement. Le DSPIP est compétent pour modifier les horaires d'assignation et autres modalités d'exécution de la mesure.

À travers la procédure simplifiée d'aménagement des peines et la surveillance électronique de fin de peine, l'évolution des politiques pénales amène les SPIP à prendre davantage de responsabilité dans l'exécution des peines. Alors que la juridictionnalisation de l'application des peines offrait une cohérence aux procédures destinées à mettre en œuvre l'individualisation de la peine, ces nouveaux dispositifs développent en parallèle des modalités plus expéditives et systématiques de gestion des flux carcéraux par le biais de mesures d'administration judiciaire.

Le foisonnement des mesures judiciaires confiées aux SPIP

Les nouvelles mesures

- Le travail non rémunéré

La loi instaurant la composition pénale¹³⁵ en 1999 a donné lieu à la création de nouvelles mesures pouvant être proposées par le procureur de la République à la personne ayant reconnu sa culpabilité, en contrepartie de l'extinction des poursuites. Le travail non rémunéré (TNR) qui fait partie de ces nouvelles mesures est en quelque sorte un mini travail d'intérêt général dont la mise à exécution est confiée aux SPIP : la durée du travail à accomplir ne peut dépasser 60 heures (contre 240 à l'époque pour le TIG) et celle du délai d'exécution 6 mois (contre 18 à l'époque pour le TIG). Ce faible quantum d'heures n'en fait pas une mini mesure pour les travailleurs sociaux des SPIP pour qui le TNR représente la même mise en œuvre que le TIG avec la contrainte supplémentaire du délai écourté.

- Le placement sous surveillance électronique

À partir de septembre 2000, les SPIP sont amenés à mettre en place à titre expérimental les premiers placements sous surveillance électronique (PSE). Il s'agit d'une nouvelle modalité d'exécution de peine sous écrou introduite en 1997¹³⁶, dans laquelle l'incarcération est remplacée par une assignation à résidence à horaires fixes. D'abord destiné aux condamnés dont la peine (ou le reliquat de peine) n'excède pas 1 an et, à titre probatoire, au bénéficiaires d'une libération conditionnelle, le PSE est étendu par quatre réformes successives, en 2000, 2002, 2004 et 2005. Il peut désormais être prononcé dans le cadre d'un contrôle judiciaire comme alternative à la détention provisoire, par le JAP ou par le SPIP (via la procédure du PSAP) comme aménagement d'une peine d'emprisonnement, mais également *ab initio* par la juridiction de jugement, et par le procureur dans le cadre de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Généralisé à partir de 2003, le PSE devient progressivement une mesure phare destinée à désengorger les prisons. Plus de 7900 PSE ont été prononcés durant l'année 2007, ce qui représente près de 50% des aménagements de peine accordés durant l'année. Depuis 2008, le PSE est devenu le premier aménagement de peine prononcé avec 11 259 décisions en 2008, et 13 994 en 2009.

Pour chaque demande de PSE, outre les tâches habituelles d'accompagnement du projet, d'instruction du dossier et de vérification, le SPIP doit effectuer une enquête à domicile pour s'assurer de la faisabilité de la mesure avant de rédiger son rapport.

¹³⁵ Loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale.

¹³⁶ Loi n° 97-1159 du 19 décembre 1997 consacrant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté.

Lorsque la mesure est accordée, le SPIP assure un suivi régulier en milieu ouvert et intervient en cas de changement d'horaires d'assignation ou d'incident, chacun de ces événements donnant lieu à un ou plusieurs rapports écrits au juge de l'application des peines. Cette mesure est donc particulièrement chronophage.

- Le suivi socio-judiciaire

Au milieu des années 2000 commencent à arriver dans les SPIP les premières mesures de suivi socio-judiciaire (SSJ), créé en 1998¹³⁷. Cette nouvelle mesure permet de soumettre tout condamné pour une infraction sexuelle à un certain nombre d'obligations ainsi qu'à des mesures de contrôle et d'assistance. Destinée au départ exclusivement aux « délinquants sexuels », la mesure a ensuite été étendue à d'autres délits ou crimes. En matière délictuelle, le suivi socio-judiciaire peut être prononcé en accompagnement d'une peine d'emprisonnement, éventuellement assortie d'un sursis, ou comme peine principale –ce qui est moins fréquent. En matière criminelle, il s'ajoute systématiquement à une peine de réclusion ou d'emprisonnement ferme.

À l'instar des autres mesures de milieu ouvert, le SSJ repose sur un accompagnement régulier combinant assistance et contrôle et destiné à prévenir la récidive.

La particularité du SSJ réside dans sa durée. Si celle-ci ne peut excéder 10 ans pour un délit, elle peut être portée à 20 ans par décision spécialement motivé de la juridiction de jugement. Pour un crime, sa durée maximum est de 20 ans, mais peut être portée à 30 ans. Lorsque le crime est puni de la réclusion criminelle à perpétuité la cour d'assises peut décider d'appliquer le suivi socio-judiciaire sans limitation de durée. Il s'agit donc de suivis de longue haleine et qui concernent souvent des personnes au profil criminologique et psychologique particulièrement lourd –auteurs d'agressions sexuelles sur mineur ou de viols notamment.

Une étude statistique réalisée en 2007 par le ministère de la justice¹³⁸ indiquait qu'en 2004, les mesures de suivi-socio-judiciaire prononcées avaient une durée moyenne de 5,3 ans quand elles sanctionnaient un délit et de 7 ans quand elles sanctionnaient un crime. Les durées le plus fréquemment prononcées étaient de 5 ans (44%) et de 10 ans (21%).

Évolution des condamnations à une mesure de suivi socio-judiciaire

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2010
Nb de SSJ prononcés	5	75	265	421	642	853	1063	1066	1126	3919
Progression en %		1 400,0	253,3	58,9	52,5	32,9	24,6	0,3	5,6	248,0

Source : Ministère de la justice, étude SDES (Sous-direction de la Statistique, des Études et de la Documentation), Février 2007.

¹³⁷ Loi n° 98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles et à la protection des mineurs.

¹³⁸ Valérie Carrasco, Le suivi socio-judiciaire : Bilan de l'application de la loi du 17 juin 1998, in *Infostat Justice : Bulletin d'information statistique*, mai 2007, N° 94, 4p.

Peu utilisé durant les premières années de sa mise en application, le recours au SSJ a augmenté progressivement jusqu'à approcher les 4000 mesures prononcées pour l'année 2009. Il est vraisemblable que cette progression se poursuivra dans les prochaines années. Si l'arrivée de ces mesures dans les SPIP est en partie différée par la durée des peines d'emprisonnement ou de réclusion qu'elles accompagnent le plus souvent, la progression des SSJ prononcés laisse présager d'un accroissement durable de la charge de travail des personnels d'insertion et de probation.

- La surveillance judiciaire et la surveillance de sûreté

Reprenant une disposition de la réforme des réductions de peine introduite par la loi Perben II, la loi du 12 décembre 2005¹³⁹ instaure la surveillance judiciaire (SJ). Elle concerne les personnes condamnées pour un crime ou un délit à une peine privative de liberté de dix ans ou plus pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru¹⁴⁰. La loi donne la possibilité au tribunal de l'application des peines¹⁴¹ d'ordonner, à titre de mesure de sûreté, le placement sous surveillance judiciaire du condamné dès sa libération, si le risque de récidive « *paraît avéré* ». Ce risque doit être constaté par une expertise médicale faisant apparaître la dangerosité du condamné. La surveillance judiciaire peut être assortie des mêmes obligations que celles du sursis avec mise à l'épreuve et du suivi socio-judiciaire. La durée de la mesure ne peut excéder celle correspondant au crédit de réduction de peine et aux réductions de peine supplémentaires dont la personne a bénéficié durant sa détention.

Le condamné placé sous surveillance judiciaire fait également l'objet de mesures d'assistance et de contrôle mises en œuvre par le service pénitentiaire d'insertion et de probation et destinées à faciliter et à vérifier sa réinsertion.

Au moment de la création de la mesure, le ministre de la justice estimait à 4000 le nombre des détenus potentiellement concernés par la surveillance judiciaire.

Depuis lors, cette mesure a fait l'objet de modifications qui ont considérablement élargi son champ d'application. La loi du 10 mars 2010¹⁴² a ramené de dix à 7 ans le quantum de peine pouvant autoriser la mesure. Elle prévoit par ailleurs que les condamnés susceptibles de faire l'objet d'une surveillance judiciaire peuvent être envoyés au centre national d'évaluation « *aux fins d'une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité* ».

Les mesures de contrôles attachées à la mesure ont été renforcées. Depuis 2007, la surveillance judiciaire peut être couplée à un placement sous surveillance électronique mobile¹⁴³. Aux obligations initiales ont été ajoutées l'injonction de soins¹⁴⁴, applicable aux condamnés pour lesquels une expertise a établi qu'ils étaient susceptibles de faire

¹³⁹ Loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales.

¹⁴⁰ À l'exclusion des personnes condamnées à un suivi socio-judiciaire ou faisant l'objet d'une libération conditionnelle.

¹⁴¹ La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a transféré au tribunal de l'application des peines la compétence de prononcer la surveillance judiciaire jusque là dévolue au juge de l'application des peines.

¹⁴² Loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale.

¹⁴³ Article D147-37-1 créé par le décret n°2007-1627 du 16 novembre 2007 modifiant le code de procédure pénale et renforçant le recours aux aménagements de peines et la lutte contre la récidive.

¹⁴⁴ Obligation introduite par la loi n°2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs.

l'objet d'un traitement, et l'assignation à résidence¹⁴⁵, applicable aux personnes condamnées pour certains crimes à une peine de réclusion criminelle de quinze ans. Une nouvelle mesure permettant de prolonger encore le contrôle a été créée en 2008 pour ces derniers qui peuvent être placés sous surveillance de sûreté et voir leurs obligations reconduites pour une durée de deux ans¹⁴⁶ à l'issue de la période de surveillance de sûreté, lorsqu'une expertise médicale a constaté la persistance de la dangerosité. Enfin, en 2010, la possibilité de prononcer la surveillance de sûreté a été étendue aux personnes placées sous surveillance judiciaire auxquelles toutes les réductions de peine ont été retirées à la suite d'une violation des obligations auxquelles elles étaient soumises et pour lesquelles on peut craindre la commission d'une nouvelle infraction¹⁴⁷.

Ces mesures sont le pendant de la rétention de sûreté en milieu libre. Grâce à ces nouveaux dispositifs, la justice peut continuer à exercer un contrôle sur des populations de plus en plus nombreuses, même après l'exécution des peines qui avaient été prononcées à leur encontre.

Pour les agents des SPIP, chargés d'assumer ces nouvelles missions, cette surenchère de mesures dites "de sûreté" entraîne un glissement de leur activité vers un versant sécuritaire ou la notion de contrôle à visée criminologique se substitue à celle d'accompagnement social à la réinsertion.

- Le placement sous surveillance électronique mobile

Dans le cadre de la lutte contre la récidive, la loi du 12 décembre 2005 crée le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) pour les auteurs de faits de nature sexuelle ou de grande violence. À la différence du PSE "fixe" qui vise à contrôler la présence du condamné sur son lieu d'assignation, ce nouveau dispositif équipé d'un système GPS permet à tout moment de localiser à distance la personne sur l'ensemble du territoire national. Il permet en outre de déclencher une alerte lorsque le condamné se trouve dans un périmètre interdit. A cet effet, les agents chargés de la mise en œuvre de la mesure doivent déterminer les lieux dont la fréquentation est interdite au placé, dénommés "zones d'exclusion", et les "zones tampon" situées à proximité.

Aux termes de la loi de 2005, le PSEM peut être prononcé en matière délictuelle ou criminelle à titre de mesure de sûreté dans le cadre d'une condamnation à un suivi socio-judiciaire. Il s'applique aux personnes condamnées à une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à sept ans dont la dangerosité a été constatée par une expertise médicale. La durée du placement est fixée à deux ans, renouvelables une fois pour un délit et deux fois pour un crime.

La loi prévoit en outre, pour les personnes condamnées suite aux mêmes infractions et présentant un risque de récidive mais ne faisant pas l'objet d'un suivi socio-judiciaire,

¹⁴⁵ Obligation introduite par la loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.

¹⁴⁶ La loi du 25 février 2008 a introduit la surveillance de sûreté pour une durée d'un an. La loi du 10 mars 2010 a prolongé sa durée d'un an supplémentaire.

¹⁴⁷ Loi du 10 mars 2010.

que le PSEM peut également constituer une obligation particulière de la libération conditionnelle ou de la surveillance judiciaire.

Cette nouvelle modalité d'exécution de peine vient s'ajouter aux nombreuses mesures de contrôle dont la préparation, la mise en place et le suivi incombent aux SPIP. Son champ d'application potentiel est relativement large : dans un communiqué de presse annonçant la création du PSEM, le garde des Sceaux de l'époque indiquait que 1744 condamnations pour viol avaient été prononcées en 2004, soit plus de 53% des verdicts prononcés par les cours d'assises. Il précisait par ailleurs que les criminels sexuels représentaient 43% des criminels détenus¹⁴⁸.

Le dispositif de surveillance satellitaire nécessite toutefois une technologie et une technicité nouvelles, de sorte que le déploiement de la mesure ne se fait que très progressivement. La première mise à exécution d'un placement sous surveillance électronique mobile intervient seulement en août 2006. Un an plus tard, 150 bracelets électroniques mobiles sont disponibles mais moins de la moitié du territoire est couverte. En octobre 2007, le PSEM ne peut être prononcé que dans quatre des neuf régions pénitentiaires ; 11 PSEM ont été prononcés parmi lesquels 8 sont en cours. La généralisation du dispositif à l'ensemble du territoire national est annoncée pour 2008. Les derniers rapports d'activité de l'administration pénitentiaire annoncent une lente montée en puissance : 23 PSEM ont été prononcés en 2009 et 45 en 2010.

Depuis sa création, le champ d'application du PSEM a été étendu à plusieurs reprises. Il peut désormais être prononcé dans le cadre d'une mesure de suivi socio-judiciaire, de surveillance judiciaire, de surveillance de sûreté ou de libération conditionnelle ainsi que dans le cadre d'une permission de sortir accordée au cours d'une rétention de sûreté.

- Les stages

Au cours des dix dernières années sont apparues de nouvelles mesures de milieu ouvert s'exécutant dans le cadre de dispositifs collectifs. Regroupées sous l'appellation commune de "stages", elles peuvent être prononcées soit sous la forme d'obligations, soit sous forme de peine principale. Elles annoncent le début d'une logique de traitement de masse des sanctions pénales qui peut être mise en lien avec l'augmentation des condamnations.

Le principe est inauguré en 2003 par l'instauration du stage de sensibilisation à la sécurité routière comme peine complémentaire pouvant être prononcée suite à un délit routier. Ces stages payants qui existent depuis la création du permis à point en 1989, avaient jusque-là pour vocation de permettre la récupération de points tout en favorisant la prise de conscience des causes et conséquences des accidents de la route. Ils sont mis en œuvre par des associations habilitées. Lors de leur introduction dans la palette des mesures pénales, les personnes condamnées sont donc orientées vers les associations qui dispensent ces stages. Mais peu à peu, certains SPIP se mettent à organiser sur le même modèle leurs propres stages de sensibilisation à la sécurité routière. Il s'agit en général de stages gratuits destinés aux condamnées dont les

¹⁴⁸ Communiqué de presse du ministre de la Justice Pascal Clément, le 13 octobre 2005.

ressources sont modestes.

En 2004 apparait le stage de citoyenneté introduit par la loi Perben II¹⁴⁹. Son objet est de « *rappeler au condamné les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité de la personne humaine et de lui faire prendre conscience de sa responsabilité pénale et civile ainsi que des devoirs qu'implique la vie en société. Il vise également à favoriser son insertion sociale.* »¹⁵⁰

Le décret d'application prévoit que le stage de citoyenneté est mis en œuvre par le service pénitentiaire d'insertion et de probation. Le contenu du stage, organisé en sessions collectives, fait l'objet d'un projet élaboré sous le contrôle du procureur de la République. Les modules peuvent intégrer divers intervenants : représentants de la juridiction (le plus souvent JAP et parquet), de collectivités locales ou territoriales, des forces de l'ordre, ou d'associations (d'aide aux victimes, par exemple).

Il incombe donc aux SPIP de prendre contact avec les partenaires susceptibles d'intervenir, d'élaborer avec eux le contenu des sessions et les objectifs assignés, de préparer les conventions avec les partenaires prestataires et de faire valider le tout par le parquet.

Selon le même principe, sont créés en 2007 le stage de responsabilité parentale et le stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants. Le contenu des nouvelles sanctions prévues par la loi du 5 mars 2007 est précisé par son décret d'application :

« Le stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants (...) a pour objet de faire prendre conscience au condamné des conséquences dommageables pour la santé humaine et pour la société de l'usage de tels produits. »

*« Le stage de responsabilité parentale (...) a pour objet de rappeler au condamné les obligations juridiques, économiques, sociales et morales qu'implique l'éducation d'un enfant. »*¹⁵¹

Là encore, les SPIP doivent mobiliser leurs partenaires et élaborer avec eux les modalités de mise en œuvre et les contenus des modules de formation. Il leur incombe ensuite de planifier les stages et d'organiser les protocoles de convocation des condamnés, d'encadrement des sessions et de validation des stages.

- L'assignation à résidence avec surveillance électronique

L'assignation à résidence avec surveillance électronique (ARSE), instituée par loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 se substitue au contrôle judiciaire sous surveillance électronique¹⁵². Il s'agit d'une modalité intermédiaire entre le contrôle judiciaire et la détention provisoire que les juridictions d'instruction et de jugement peuvent prononcer,

¹⁴⁹ Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

¹⁵⁰ Article R131-35 du code pénal modifié par le décret n°2004-1021 du 27 septembre 2004.

¹⁵¹ Respectivement, articles R131-46 et R131-48 du code pénal.

¹⁵² Qui résultait de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002.

après débat contradictoire, pour les délits punis d'au moins deux ans d'emprisonnement¹⁵³. Contrairement au contrôle judiciaire avec surveillance électronique qui n'était pas limité dans le temps, l'ARSE ne peut être prononcée que pour une durée de six mois renouvelable –après débat contradictoire– jusqu'à deux ans. Pour les personnes mises en examen pour une infraction punie de plus de sept ans d'emprisonnement et pour lesquelles le suivi socio-judiciaire est encouru, la loi prévoit que l'ARSE peut être exécutée sous surveillance électronique mobile. Ce quantum est ramené à cinq ans d'emprisonnement lorsque la personne est mise en examen pour des violences ou des menaces commises au sein de la famille.

Comme pour les autres mesures sous surveillance électronique, le SPIP est chargé d'une enquête sociale au cours de laquelle il vérifie la disponibilité du matériel et la faisabilité de la mesure. Le SPIP assure ensuite le contrôle et le suivi de la mesure et peut décider, en la personne de son directeur, de certaines modifications d'horaires.

L'objectif annoncé de l'assignation à résidence sous surveillance électronique est de faire diminuer le nombre des détentions provisoires. Mais par le confort qu'elle donne aux magistrats, cette mesure peut avoir pour effet pervers d'augmenter le nombre de mesures de contrôle. Il peut en effet être tentant pour eux de recourir à l'ARSE par sécurité dans des situations où ils n'auraient pas prononcé une détention provisoire.

Pour les SPIP chargés de sa mise en œuvre, cette nouvelle mesure aura pour effet, selon le principe des vases communicants de transférer au milieu ouvert la charge de des personnes concernées.

L'évolution des mesures "traditionnelles"

- Les réformes de la libération conditionnelle

Outre la juridictionnalisation de l'application des peines, la loi du 15 juin 2000 a amené une profonde réforme de la libération conditionnelle. Si cette mesure reste l'aménagement de peine roi, le législateur a souhaité en faire un moyen de donner du sens à la peine en favorisant la construction d'un projet d'exécution de peine autour du projet de libération conditionnelle. Prenant en compte les difficultés de réinsertion des sortants de prisons, la loi élargit les critères d'admission à tous les détenus manifestant des efforts sérieux de réinsertion et renonce à la condition d'obtention d'un emploi. Par ailleurs, pour permettre une meilleure prise en compte des situations familiales sensibles, la loi crée la " libération conditionnelle parentale " accessible sous certaines conditions aux parents d'enfants de moins de 10 ans dont la peine ou le reliquat de peine ne dépasse pas 4 ans.

¹⁵³ Alors que le contrôle judiciaire avec surveillance électronique était possible dès lors qu'une peine d'emprisonnement était encourue quel que soit son quantum.

Évolution du prononcé des mesures de libération conditionnelle

	1998	1999	2000	2001	2003	2004	2005	2006	2010
Nombre de LC prononcées	5 322	5 370	5 567	5 847	6 056	6 428	6 480	8 169	7 091
Progression en %		0,9	3,7	5,0	3,6	6,1	0,8	26,1	-13,2

Source : rapports annuels et chiffres clés de l'administration pénitentiaire

Ces nouveaux critères d'admission, s'ils ont probablement eu un impact à compter de l'année 2001 sur la progression régulière du nombre de libérations conditionnelles accordées, ont surtout considérablement augmenté le nombre des demandeurs potentiels et donc des dossiers à instruire par les SPIP.

Suite à des faits divers médiatisés, l'accès à la libération conditionnelle a été rendu plus difficile pour les plus lourdes peines. Depuis le décret du 16 avril 2008¹⁵⁴, une libération conditionnelle ne peut être accordée aux personnes condamnées à la réclusion criminelle à perpétuité qu'après avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté¹⁵⁵. Cette commission fonde son avis sur une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité assortie d'une expertise médicale réalisée par le centre national d'évaluation. Durant le temps nécessaire à l'évaluation, le détenu doit donc être placé dans ce centre qui n'est autre que l'ancien centre national d'observation dont les compétences ont été étendues. De nouvelles dispositions concernant ces personnes ont été ajoutées par la loi pénitentiaire : lorsque la condamnation a été prononcée pour un crime pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru¹⁵⁶, l'expertise doit être réalisée par deux experts qui doivent se prononcer sur l'opportunité du recours à un traitement utilisant des médicaments inhibiteurs de libido.

Pour les autres condamnés, la loi pénitentiaire assouplit les conditions d'octroi de la libération conditionnelle qui est désormais accessible dès lors que l'intéressé s'implique dans un « *projet sérieux d'insertion ou de réinsertion* »¹⁵⁷. Sont par exemple considérés comme tels « *l'investissement dans une activité associative ou humanitaire, la réalisation d'un bilan de compétences, ou encore une création d'entreprise* »¹⁵⁸. Pour les condamnés âgés de plus de soixante-dix ans, la condition du temps d'épreuve est supprimée¹⁵⁹ de façon à ce qu'ils puissent accéder à une libération conditionnelle dès lors que leur insertion ou réinsertion est assurée.

¹⁵⁴ Décret n° 2008-361 du 16 avril 2008 relatif notamment aux décisions d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.

¹⁵⁵ Commission créée par le décret n°2007-1169 du 1 août 2007 modifiant le code de procédure pénale et relatif au placement sous surveillance électronique mobile.

¹⁵⁶ N'étaient auparavant concernées que les personnes condamnées pour le meurtre, l'assassinat ou le viol d'un mineur.

¹⁵⁷ Article 729 du code de procédure pénale modifié par la loi pénitentiaire.

¹⁵⁸ Circulaire du 10 novembre 2010, op. cit., p. 8.

¹⁵⁹ Ces dispositions ne sont pas applicables pendant la durée de la période de sûreté.

La loi prévoit que les juridictions d'application des peines¹⁶⁰ peuvent désormais subordonner la libération conditionnelle à l'exécution, à titre probatoire, d'une mesure de placement à l'extérieur ou de placement sous surveillance électronique, pour une durée n'excédant pas un an, comme c'était déjà le cas pour la semi-liberté. Autre nouveauté importante, la mesure probatoire à la libération conditionnelle peut désormais être exécutée un an avant la fin du temps d'épreuve, c'est à dire un an avant la date de la mi-peine ou des deux tiers de peine.

Dans le cas particulier des condamnés dont la peine privative de liberté est assortie d'une période de sûreté de plus de quinze ans, et pour qui toute mesure de libération conditionnelle devait obligatoirement être assortie d'une semi-liberté probatoire d'un an à trois ans, la loi pénitentiaire autorise désormais la juridiction de l'application des peines à prononcer un placement sous surveillance électronique au même titre qu'une semi-liberté.

Enfin, les conditions permettant d'assortir la libération conditionnelle d'un placement sous surveillance électronique mobile sont assouplies en 2010¹⁶¹.

- Évolution de la mesure de placement à l'extérieur

La loi pénitentiaire élargit le champ d'application du placement à l'extérieur. Cette mesure anciennement destinée à permettre l'exercice d'une activité professionnelle hors de l'établissement pénitentiaire est désormais accessible aux condamnés exerçant d'autres types d'activités. Cette notion peut par exemple recouvrir « *le suivi assidu d'un enseignement ou d'une formation professionnelle, la participation essentielle à la vie de famille ou la nécessité de suivre un traitement médical* »¹⁶².

- Modifications relatives au régime du TIG, du sursis-TIG et des jours amendes

La Loi du 5 mars 2007 élargit considérablement les catégories de structures pouvant accueillir les personnes condamnées à une peine de TIG. Depuis 1994, ces mesures ne peuvent être exécutées qu'au sein des collectivités publiques, des établissements publics, et des associations volontaires. Suite à la loi du 5 mars 2007 et à son décret d'application¹⁶³, les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public (offices d'HLM ou sociétés de transport, par exemple) peuvent être habilitées à mettre en œuvre des travaux d'intérêt général.

Cette disposition vise à relancer la mesure en prenant en compte l'épuisement des partenaires et les difficultés rencontrées par les SPIP pour développer voire pour pérenniser les postes de TIG. Les SPIP sont invités à entreprendre une campagne de prospection de façon à convaincre de nouveaux partenaires d'accueillir les condamnés au TIG.

¹⁶⁰ Le tribunal d'application des peines et le juge de l'application des peines, en milieu ouvert ou fermé.

¹⁶¹ Par la loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale puis par la loi n°2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants.

¹⁶² Circulaire du 10 novembre 2010, op. cit., p. 4.

¹⁶³ Décret n°2007-1388 du 26 septembre 2007 pris pour l'application de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et modifiant le code pénal et le code de procédure pénale.

La loi pénitentiaire apporte diverses modifications visant à favoriser le recours au travail d'intérêt général et à en faciliter l'exécution. Elle réduit de quarante à vingt heures la durée minimale du travail d'intérêt général et du sursis-TIG, élargissant ainsi le recours au TIG pour des délits mineurs qui n'auraient vraisemblablement pas été sanctionnés auparavant. Elle autorise désormais le juge de l'application des peines à convertir en sursis-TIG ou en jours-amendes des peines mixtes dont la partie ferme est inférieure ou égale à six mois, ainsi que des peines d'emprisonnement résultant de révocations de sursis simple ou avec mise à l'épreuve. Elle permet une exécution plus rapide de la mesure en supprimant l'obligation d'attendre que la condamnation soit devenue définitive, et autorise l'exécution du TIG durant l'exécution d'une autre peine sous écrou ou d'une assignation à résidence avec surveillance électronique.

La loi modifie le régime du sursis-TIG en instituant que l'accomplissement du travail d'intérêt général ne met plus fin à la mesure, comme c'était le cas auparavant, lorsque le condamné est soumis à des obligations particulières (indemnisation la partie civile, par exemple). Il demeure dans ce cas soumis au respect des obligations particulières qui lui ont été imposées jusqu'au terme du délai d'épreuve fixé par la juridiction. Le délai maximum et le plus fréquemment prononcé étant de 18 mois, cela implique pour le SPIP la poursuite du suivi et par conséquent l'allongement de la durée des mesures concernées. Autre conséquence, le juge de l'application des peines peut être amené à révoquer la mesure de sursis-TIG si le condamné ne respecte pas les obligations particulières de la mesure, même lorsque le TIG a été accompli. Le sursis-TIG devient donc un véritable sursis avec mise à l'épreuve doublé d'un TIG.

En cas d'exécution partielle d'un travail d'intérêt général, le JAP peut désormais convertir les heures non effectuées en jours-amende, tant dans le cadre du travail d'intérêt général que du sursis-TIG.

Le développement des missions et les nouveaux dispositifs

Lutte contre l'indigence, contre l'illettrisme et prévention du suicide

Au cours des années 2000, de nouvelles consignes sont données pour lutter contre les grands fléaux qui frappent les prisons : indigence, illettrisme, automutilations et suicides. La nouveauté ne réside pas dans la prise en compte de ces aspects de la vie carcérale, que les travailleurs sociaux pénitentiaires traitent depuis de longues années, mais dans l'affirmation d'une politique volontariste en la matière. Ces domaines font désormais l'objet de procédures systématiques de repérage et de prise en charge impliquant les SPIP. Les travailleurs sociaux sont ainsi invités à participer par le biais de signalements à la lutte contre l'illettrisme, essentiellement portée par l'Education Nationale, et à la prévention du suicide et des automutilations, qui relèvent plus spécifiquement des services médicaux. Le SPIP occupe en revanche une large part dans la lutte contre l'indigence.

Depuis 2001, les pratiques en matière de lutte contre la pauvreté en prison sont définies par une circulaire¹⁶⁴ qui fixe un cadre d'action commun à tous les établissements. Le nouveau dispositif est copiloté par le directeur d'établissement et le SPIP et mis en œuvre par une commission pluridisciplinaire chargée de déployer l'aide financière et matérielle.

Le SPIP est chargé de mettre en place une procédure de repérage des indigents et de veiller à la prise en compte systématique de l'indigence dans le cadre du suivi individualisé des détenus. Il a également pour mission de rechercher les partenaires, de mobiliser les aides et d'animer les réseaux susceptibles d'intervenir localement (centre communal d'action sociale, associations...). Une attention particulière est portée à la préparation à la sortie des personnes démunies pour lesquelles il convient de renforcer les relais de prise en charge dans les dispositifs de droit commun. Les dossiers doivent être instruits en amont de la sortie par une mobilisation des organismes instructeurs (CAF, DDCS) notamment pour permettre aux personnes libérées de percevoir le RMI dès la sortie. Un guide d'adresses utiles doit être élaboré et distribué avant la sortie par le SPIP.

La prévention du suicide¹⁶⁵, en passe de devenir une grande cause nationale en milieu carcéral, requiert également une forte implication des SPIP. En raison de l'augmentation régulière du taux de suicide chez les personnes détenues –très supérieur au taux de suicide en milieu libre– des consignes nationales ont été données pour systématiser la prévention. Comme pour l'indigence, des commissions pluridisciplinaires ont été créées dans tous les établissements pour permettre aux personnels de croiser les éléments

¹⁶⁴ Circulaire AP 2001-05 PMJ3/20.07.2001 relative à la lutte contre l'indigence.

¹⁶⁵ La circulaire interministérielle du 29 mai 1998 relative aux axes fondamentaux de la prévention du suicide en milieu pénitentiaire a été complétée par une circulaire interministérielle du 26 avril 2002 cosignée par les ministres de la Justice et de la Santé.

recueillis dans le cadre de l'écoute et l'observation des détenus. Du fait des relations suivies qu'ils entretiennent avec les détenus, les travailleurs sociaux –tout comme le personnel de surveillance– occupent une place privilégiée pour le repérage des risques suicidaires.

Le développement des tâches administratives et des NTIC

Depuis le milieu des années 1990, les travailleurs sociaux pénitentiaires ont peu à peu été dotés d'ordinateurs individuels. Dès lors, ils ont dû se familiariser avec ce nouvel outil qu'un certain nombre d'entre eux n'avait jamais utilisé et s'adapter aux évolutions des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). L'introduction de l'ordinateur a eu pour conséquence d'augmenter les exigences de l'administration vis-à-vis des travailleurs sociaux qui ont vu croître la part des tâches de saisie et de secrétariat dans leur emploi du temps.

À partir de 2003, l'application informatique APPI (Application des peines probation insertion) a progressivement été déployée dans tous les SPIP et les services d'application des peines des tribunaux. L'installation d'APPI répondait à plusieurs objectifs :

- remplacer l'application Mouve anciennement utilisée en milieu ouvert mais devenue obsolète du fait de son incapacité à intégrer les réformes de l'application des peines de 2000 et 2004.
- formaliser électroniquement la communication entre SPIP et juges de l'application des peines fragilisée par la séparation des deux entités consécutive à la réforme de 1999.
- compléter l'application GIDE (programme de gestion informatisée des détenus en établissement) utilisée en milieu fermé depuis les années 1990 et toujours en vigueur, afin de favoriser la communication entre milieu fermé et milieu ouvert ;
- permettre des échanges d'écrits fréquents et rapides entre travailleurs sociaux et juges de l'application des peines, comme l'exige l'évolution de la profession depuis la juridictionnalisation de l'application des peines.
- permettre, grâce à l'outil statistique que constituent les tableaux de bord, de mesurer précisément et à tout moment l'activité des SPIP et des services de l'application des peines.

Parallèlement, le CEL (cahier informatique de liaison) a été déployé en milieu fermé pour permettre l'échange d'information entre les services de l'établissement et faciliter l'élaboration de diagnostic et la prise de décision. Nul doute que de nouvelles applications verront bientôt le jour, tel le système de requêtes informatiques des détenus. Ces outils, s'ils permettent d'accélérer les échanges d'information et d'augmenter leur flux, font peser sur les agents une pression supplémentaire. Outre le travail supplémentaire de saisie qu'ils induisent –et qui fait l'objet d'injonctions appuyées de la part de l'administration–, ils tendent à devenir des prescripteurs automatiques de tâches.

Dans sa dimension d'outil statistique, il réduit en outre l'évaluation de l'activité des SPIP à un strict état des lieux quantitatif. En incitant la hiérarchie à renforcer les activités susceptibles d'être comptabilisées par l'outil informatique, l'outil induit donc une orientation des pratiques, de plus en plus déconnectées des besoins réels du public.

Les établissements dédiés à la réinsertion des détenus

Dans le cadre de la politique de développement des aménagements de peine, l'administration pénitentiaire annonce en 2002 la création des centres pour peines aménagées¹⁶⁶ dont le régime est principalement orienté vers la réinsertion sociale et la préparation à la sortie des condamnés. Ces nouveaux établissements ont notamment vocation à accueillir les condamnés dont le reliquat de peine est inférieur à un an, ainsi que ceux qui font l'objet d'une mesure de semi-liberté ou de placement à l'extérieur. L'intervention du SPIP est prépondérante dans ces centres dont la spécificité repose sur des modes de prise en charge innovants, riches et diversifiés ne se limitant pas aux entretiens individuels. Des programmes spécialement conçus doivent être élaborés pour permettre aux condamnés « *de faire la transition entre la vie carcérale et une vie respectueuse du droit au sein de la collectivité.* » Ces programmes doivent constituer la charpente d'un parcours d'exécution de peine dynamique mis en œuvre autour de cinq axes majeurs :

- l'emploi et la formation professionnelle (aide à l'accès ou au retour à l'emploi) ;
- la citoyenneté (groupes de parole sur la violence et le passage à l'acte, aide aux victimes) ;
- la vie sociale et familiale (logement, accès aux droits, couverture sociale) ;
- l'image de soi (apprentissage de l'autonomie et réapprentissage de l'image de soi, du temps et de l'espace).
- la santé (éducation pour la santé, lutte contre les addictions).¹⁶⁷

Inscrite dans le cadre du développement des alternatives à l'incarcération et de la mise en conformité avec les recommandations européennes, l'expérience restera cependant très limitée puisqu'il n'existe à ce jour que 4 centres pour peines aménagées dont les trois historiques de Marseille, Metz et Villejuif. Elle introduit cependant la notion anglo-saxonne de programmes collectifs tout à fait nouvelle en France.

Suivant la vieille tradition pénitentiaire de recyclage des idées, le programme immobilier de l'administration pénitentiaire inscrit au projet de loi de finances pour 2011, prévoit la création d'un nouveau type d'établissements dits « *à réinsertion active* », réservant une place importante aux d'activités et permettant l'application des régimes différenciés consacrés par la loi pénitentiaire (adaptation à la personnalité du détenu, portes ouvertes ou fermées).

¹⁶⁶ Décret 2002-663 modifiant le code de procédure pénale et portant création des centres pour peines aménagées.

¹⁶⁷ Note de la DAP du 8 juillet 2008 relative aux missions et fonctionnement des centres pour peines aménagées.

Les unités de vie familiale

En septembre 2003, est annoncé officiellement le lancement à titre expérimental des unités de visite familiale (UVF). Il s'agit d'appartements F2 ou F3 situés dans l'enceinte de la prison dans lesquels les condamnés à de longues ou moyennes peines ne bénéficiant pas de permission de sortir peuvent recevoir leur famille pour une durée de 6 à 72 heures.

Après l'implantation de trois UVF expérimentales –au centre pénitentiaire de Rennes en 2003, à la maison centrale de Saint-Martin-de-Ré en 2004 et à celle de Poissy en 2005– le dispositif est progressivement étendu à tous les établissements pour peine à compter de 2006 puis rebaptisé "unités de vie familiale".

Complémentaires aux parloirs, les UVF nécessitent l'élaboration d'une procédure d'identification et de sélection des candidats à laquelle sont bien sûr associés les travailleurs sociaux, principaux détenteurs des informations relatives à la situation familiale des détenus. La mise en œuvre de ce nouveau dispositif –particulièrement lourde dans la phase de mise en place initiale– entraîne la création d'une nouvelle commission UVF qui vient s'ajouter aux nombreuses commissions auxquelles siègent les personnels des SPIP.

En 2009, les conditions d'accès aux UVF sont étendues à toute la population pénale par la loi pénitentiaire. Désormais les UVF ne sont plus réservés aux longues et moyennes peines. En théorie, tout détenu peut en bénéficier au moins une fois par trimestre. Dans la réalité, les structures existantes sont loin de permettre l'application de la loi. Au 1^{er} janvier 2010, 37 unités de vie familiale étaient en fonctionnement dans 13 établissements –la France en compte 191– et l'administration annonçait l'ouverture de 10 UVF supplémentaires en 2010¹⁶⁸.

Évaluation de la dangerosité et du risque de récidive

L'article D49-24 du code de procédure pénale créé par le décret du 13 décembre 2004¹⁶⁹ introduit une précision relative aux rapports socio-éducatifs pouvant être demandés au SPIP. Il prévoit qu'outre les expertises obligatoires ou non, le JAP ou le tribunal de l'application des peines peut demander au SPIP « *de procéder à une synthèse socio-éducative du condamné détenu avant sa libération, afin d'apprécier sa dangerosité et le risque de récidive* ». L'alinéa qui rendait ce rapport d'évaluation obligatoire lorsque la personne était condamnée pour un crime ou un délit puni d'au moins dix ans d'emprisonnement et commis en état de récidive légale a été supprimé en 2006.

Si cet article associe pour la première fois rapport du SPIP et évaluation de la dangerosité, une lecture attentive laisse toutefois apparaître qu'il appartient au magistrat et non au SPIP d'apprécier la dangerosité et le risque de récidive. Quatre ans après le décret de 2004, la circulaire relative aux missions et à l'intervention des SPIP transfère

¹⁶⁸ Sources : chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1er janvier 2010.

¹⁶⁹ Décret n°2004-1364 du 13 décembre 2004 modifiant le code de procédure pénale et relatif à l'application des peines.

cette responsabilité vers les personnels d'insertion et de probation.

Cette primauté du « risque de récidive » et de la « dangerosité » trouve une de ses origines dans le premier rapport annuel de la commission d'analyse et de suivi de la récidive créée en 2005 à la demande du garde des Sceaux. Dans ce rapport¹⁷⁰ publié en 2007, la commission soulève la nécessité de renforcer et de mieux exploiter les dispositifs de suivi des condamnés en milieu ouvert comme en milieu fermé en définissant mieux en amont les « *traitements* » adaptés à chaque type de population (malades mentaux, délinquants sexuels, personnes condamnées à de longues peines, personnalités hors normes, auteurs de violences familiales et conjugales).

Pour définir le traitement adapté, la commission préconise un diagnostic de dangerosité, psychiatrique ou criminologique. Elle définit les deux notions : contrairement à la dangerosité psychiatrique qui traduit la présence d'un trouble mental au moment des faits et justifie une hospitalisation en milieu psychiatrique, la dangerosité criminologique renvoie à l'évaluation probabiliste d'un risque de réitération d'un passage à l'acte délictuel ou criminel. Elle s'applique à des individus exempts de tout trouble mental mais sujets à des troubles de la personnalité. Ces troubles, contrairement aux maladies mentales, se situent hors du champ de la psychiatrie classique mais relèvent, aux yeux de la commission, de la psychiatrie ou de la psychologie légales ou encore de la psycho criminologie. Pour autant, les personnes qui en sont atteintes nécessitent un suivi pluridisciplinaire : psychologique, éducatif et social.

Les auteurs du rapport définissent l'évaluation de la dangerosité criminologique comme une approche pragmatique visant à identifier différents profils de dangerosité afin de permettre une prise de décision stratégique, c'est à dire afin d'orienter les moyens vers les personnes nécessitant un « *accompagnement plus serré* » (celles qui présentent « *a priori une dangerosité criminologique significative* »).

Toujours selon ce rapport, l'évaluation de la dangerosité criminologique repose en pratique sur une double analyse, quantitative et qualitative. L'analyse quantitative se fonde sur l'utilisation d'échelles actuarielles. Il s'agit d'outils statistiques conçus pour évaluer un risque théorique à partir d'un certain nombre de critères ou items supposés correspondre à des facteurs de risque. Les résultats statistiques fournis par ces outils permettraient de situer une personne sur une échelle de dangerosité comportant trois graduations : profil à faible dangerosité (i.e. dangerosité quasi nulle), à dangerosité moyenne et à forte dangerosité.

Pour illustrer cette démarche, le Docteur Roland Coutanceau –expert auprès de la DAP– indique que « *le fait d'avoir déjà été condamné deux fois pour le même délit, le fait d'être un pédophile exclusif, le fait d'être obsédé par ses fantasmes, le fait de s'attaquer à un enfant en dehors de la famille, de s'attaquer à un enfant anonyme, qu'on ne connaît pas, sont statistiquement des critères de dangerosité* »¹⁷¹.

¹⁷⁰ Ministère de la justice, Rapport de la commission d'analyse et de suivi de la récidive, Paris, 28 juin 2007.

¹⁷¹ <http://genepilyon.unblog.fr/2008/01/20/roland-coutanceau-le-veritable-defi-cest-de-developper-pendant-le-temps-carceral-toutes-les-possibilites-de-prise-en-charge/>

Le rapport note que l'intérêt de ces échelles est qu'elles peuvent être utilisées aussi bien par des professionnels de la justice que de la santé dans la mesure où elles ne font que constater des facteurs statiques. Il s'agit de grilles de questions formatées ne nécessitant ni connaissances préalables ni analyse spécialisée.

Le rapport précise en revanche que ces échelles actuarielles ne permettent pas d'apprécier l'évolution de la personnalité du sujet et qu'elles doivent par conséquent avoir pour corolaire une analyse qualitative dynamique sous la forme d'une expertise psychiatrique, psychologique ou psycho criminologique.

Sur ce point, le discours du docteur Coutanceau est moins clair. Pour lui, l'évaluation qualitative s'obtient en analysant « *la manière dont un homme est capable de parler de façon mature de son passage à l'acte, par exemple, la qualité de reconnaissance des faits, le fait de reconnaître ou non sa responsabilité, de reconnaître ou non la contrainte, ce qu'on ressent d'avoir fait ça (indifférence, vague malaise, honte ou culpabilité), le fait de s'intéresser aux conséquences pour la victime, enfin la manière de se positionner par rapport à la loi sociale* »¹⁷², questions qui font bien évidemment partie du travail quotidien des personnels d'insertion et de probation.

Les recommandations de la commission d'analyse et de suivi de la récidive ont été suivies –du moins en partie– par l'administration pénitentiaire. En effet, la circulaire du 19 mars 2008 indique que les prises en charge doivent être « *adaptées aux besoins des personnes et aux risques de récidive* ». Ce dernier préside par conséquent à la segmentation du public pris en charge en différentes catégories et à la construction de parcours d'exécution de peine.

Comme le constatent les représentants nationaux CGT des travailleurs sociaux pénitentiaires, cette méthodologie modifie fondamentalement le sens de l'intervention et les pratiques professionnelles :

*« C'est donc le risque de récidive, que nous serions en mesure d'évaluer scientifiquement, et qui revêtirait un caractère fiable, qui guiderait désormais en priorité notre intervention. Cette logique nous fait entrer de plain pied dans une approche prédictive de notre métier, où la personne est considérée avant tout comme un risque (plus ou moins élevé), qu'il convient de neutraliser. Toute notre intervention serait alors conditionnée prioritairement par cet élément, qui relève d'une vision sécuritaire et fait basculer le sens de notre travail vers une criminologie de pacotille qui oublie la dimension humaine de notre intervention. »*¹⁷³

La mise en place de la « SEFIP » (surveillance électronique de fin de peine), au premier janvier 2011, est l'occasion de demander aux personnels d'insertion et de probation d'évaluer précisément le risque de récidive, qui constitue, s'il est avéré, un critère d'exclusion à l'octroi de cette mesure.

¹⁷² <http://genepilyon.unblog.fr/2008/01/20/roland-coutanceau-le-veritable-defi-cest-de-developper-pendant-le-temps-carceral-toutes-les-possibilites-de-prise-en-charge/>

¹⁷³ UGSP CGT, *La machine est en marche*, communiqué du 21 octobre 2009.

Les programmes de prévention de la récidive

Durant l'été 2007, la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) lance l'expérimentation à grande échelle d'un « *programme de prévention de la récidive* » sous forme de groupes de parole. Ce nouveau dispositif s'inspire du modèle canadien, lequel a essaimé en Écosse, en Angleterre, en Espagne et même en France. En effet, depuis le début des années 1990, certains SPIP (notamment Angoulême) ont mis en place de leur propre initiative des dispositifs collectifs de prise en charge spécifiques à certains types de délits, comme par exemple des groupes de paroles pour auteurs d'agressions sexuelles ou de violences conjugales ou familiales.

La DAP entend étendre ces initiatives à tous les SPIP et présente le programme de prévention de la récidive comme une « *orientation stratégique et durable* »¹⁷⁴ de l'administration pénitentiaire visant à donner un contenu novateur à la notion de parcours d'exécution de peine en milieu fermé et à la notion de probation en milieu ouvert. Elle suit en cela la recommandation REC (2000) 22 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe¹⁷⁵, qui préconise la mise en place de « *programmes d'interventions qui consistent à apprendre aux délinquants à réfléchir aux conséquences de leur conduite criminelle, à les amener à mieux se connaître et à mieux se contrôler, à reconnaître et à éviter les situations qui précèdent le passage à l'acte et à leur donner la possibilité de mettre en pratique des comportements pro-sociaux* ». Elle se conforme également, sur le plan normatif, à un certain nombre d'exigences posées par les règles pénitentiaires européennes¹⁷⁶.

L'inscription officielle des programmes de prévention de la récidive (PPR) dans la méthodologie des SPIP est consacrée par la circulaire du 19 mars 2008¹⁷⁷ dont l'objectif premier est de recentrer l'intervention des SPIP sur la prévention de la récidive et d'ancrer leurs pratiques dans une dimension criminologique. À cette fin, la circulaire précise que : « *la prévention de la récidive comporte deux composantes : une dimension criminologique et une dimension sociale. La prise en charge des PPSMJ¹⁷⁸ par les personnels d'insertion et de probation doit donc porter sur ces deux dimensions et ne peut reposer, dans la majorité des cas, uniquement sur les entretiens individuels. Concernant l'aspect criminologique, la prise en charge doit être fortement orientée sur le passage à l'acte, le repérage et le traitement des facteurs de risque de récidive et les intérêts de la victime.* »

La lecture de ce texte suggère que ces objectifs ne pourraient pas être atteints par les entretiens individuels qui doivent par conséquent être complétés par des PPR. Cette formulation malheureuse sous-entend que les travailleurs sociaux pénitentiaires n'auraient jusqu'alors fait qu'effleurer –dans le meilleur des cas– ces problématiques qui sont pourtant au cœur de leurs pratiques quotidiennes au même titre que les questions

¹⁷⁴ Notes DAP du 16 juillet 2007 relative au *développement des programmes de prévention de la récidive* et du 17 octobre 2007 relative à *la mise en place de programmes et de groupes de prévention de la récidive*.

¹⁷⁵ Relative à l'amélioration de la mise en œuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté.

¹⁷⁶ Notamment les règles 106-1 à 106-3 *Éducation des détenus condamnés* et 107-1 à 107-5 *Libération des détenus condamnés*.

¹⁷⁷ Circulaire de la DAP n° 113/PMJ1 du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP.

¹⁷⁸ Personnes placées sous main de justice.

d'ordre social. Cette profonde marque de mépris envers ces personnels peut expliquer en partie le violent rejet que nombre d'entre eux ont exprimé à l'égard des PPR.

Nous retiendrons plutôt la formulation selon laquelle les PPR reposent sur une nouvelle approche de la question du passage à l'acte délictueux et des conditions de sa non-répétition. Le principe consiste à mettre en présence des condamnés ayant commis le même type d'acte de façon à créer une dynamique de groupe et à favoriser des effets de socialisation et d'émulation pour libérer la parole. Le postulat de base est que le groupe, par sa dynamique propre permet de surmonter les difficultés, les inhibitions ou les blocages pouvant intervenir lors des entretiens duels avec le travailleur social. Un PPR est constitué de 10 à 15 séances d'environ 1h30.

La DAP attribue à l'approche collective des vertus d'efficacité susceptibles d'apporter une plus-value substantielle au suivi individuel. Considérant que « *sur un certain nombre de dossiers, la succession –parfois stérile– des entretiens individuels gagnerait à être complétée par une approche groupale* », la mise en place des groupes de parole doit à ses yeux être l'occasion pour les CIP « *de repenser les modalités de suivi des détenus et des probationnaires* »¹⁷⁹. Ce mode de prise en charge qui s'inscrit dans le parcours d'exécution de peine « *est proposé aux personnes suivies en fonction d'une évaluation de leurs besoins et des modalités de leur passage à l'acte.* »¹⁸⁰

Les publics visés sont les délinquants sexuels, les personnes concernées par une addiction –alcool ou stupéfiants–, les auteurs de violences ou de délits routiers. Ces personnes peuvent être condamnées ou prévenues, libres ou détenues. Or, dans de nombreuses villes, il existe déjà –notamment au sein de structures relevant du ministère de la santé– des groupes de paroles s'adressant à ces publics et qui accueillent des condamnés orientés par les SPIP. La démarche n'a donc rien d'innovant en soi.

L'innovation semble résider essentiellement dans le fait d'internaliser un dispositif de prise en charge collective au sein des SPIP et d'en faire la modalité d'intervention type pour un certain nombre de délits et de crimes. Dans le contexte actuel marqué par une augmentation constante du nombre de personnes prises en charge par les SPIP, il est tentant de penser qu'il s'agit surtout d'une stratégie de gestion de masse. D'autant qu'une fois de plus, l'administration entend innover à moindre coût et confie aux CIP la mise en œuvre et l'animation des PPR : « *les personnels d'insertion et de probation construisent, développent et animent des programmes sous forme de groupes de parole* »¹⁸¹. Le référentiel de bonnes pratiques diffusé par la DAP précise que cette nouvelle mission concerne l'ensemble du personnel d'insertion et de probation qui doit en outre en assurer l'évaluation. La DAP entend faire de ce dispositif un axe central de l'organisation des services : « *Cette modalité d'intervention doit être inscrite dans le projet de service et constituer une action prioritaire.* »¹⁸²

¹⁷⁹ Mission de recherche droit et justice, *Les groupes de paroles de prévention de la récidive des PPSMJ : appel à projet lancé avec le concours de la direction de l'administration pénitentiaire*, 2009, p.4.

¹⁸⁰ Note du directeur de l'administration pénitentiaire du 17 décembre 2009 : *référentiel relatif aux programmes de prévention de la récidive* p. 2.

¹⁸¹ Circulaire du 19 mars 2008, p. 7.

¹⁸² Note du directeur de l'administration pénitentiaire du 17 décembre 2009 : *référentiel relatif aux programmes de prévention de la récidive* : fiche technique n°4 : *le rôle du personnel d'insertion et de probation*.

Afin d'asseoir la spécificité des PPR, la DAP s'attache à les circonscrire dans une dimension purement criminologique qu'elle distingue avec force de l'approche thérapeutique. L'axe criminologique est spécifié comme « *un travail, une réflexion sur le passage à l'acte* » destiné à aider les intéressés « *à acquérir des connaissances pour éviter la réitération des faits et mettre en œuvre des procédures d'évitement* »¹⁸³. À ce titre, les PPR sont définis comme des groupes éducatifs visant à travailler collectivement sur le passage à l'acte délictueux « *plutôt qu'à faire individuellement retour sur les ressorts socio-biographiques et/ou intimes d'un tel comportement* »¹⁸⁴. C'est pourquoi, la DAP ne souhaite pas que les PPR soient animés par « *un binôme psychologue-PIP afin de garantir le caractère criminologique ou éducatif du PPR* »¹⁸⁵. « *Ainsi, la charge d'animer les groupes de parole devra impérativement échoir aux conseillers d'insertion et de probation. C'est d'ailleurs l'un des critères de validation des projets par la DAP.* »¹⁸⁶

En revanche, la formation et la régulation –ou analyse des pratiques– proposées aux CIP sont confiées à des psychiatres ou psychologues, et la méthodologie mise en œuvre pour conduire les PPR s'inspire des théories cognitivo-comportementales. Ces modèles issus de la psychologie expérimentale et utilisés en psychopathologie sont revisités par la DAP pour devenir une pédagogie à visée éducative « *cognitive parce qu'elle vise à faire prendre conscience aux participants de l'écart existant entre leurs pensées et la réalité ; comportementale en ce qu'elle recherche une modification du comportement par l'apprentissage et non par l'exploration des causes profondes comme en thérapie.* »¹⁸⁷

La vocation des PPR serait « *d'apporter un certain nombre de repères aux détenus et aux probationnaires (rappel à la loi, éducation civique, mise en commun des expériences) afin de faire évoluer la représentation que se font les intéressés de leur geste et, ainsi, prévenir la réitération du passage à l'acte.* »¹⁸⁸ L'objectif est dans un premier temps de permettre aux participants d'engager une réflexion sur leur conduite et ses conséquences pour la victime et la société, de façon à faire évoluer leur positionnement vis à vis du passage à l'acte. Dans un deuxième temps, l'animateur doit développer leur capacité de maîtrise en favorisant une meilleure estime de soi et « *en les dotant des outils adéquats pour identifier et apprendre à gérer les situations à risque : rappel à la loi et connaissance des infractions sur le plan pénal, développement d'habiletés sociales au sens large, mise en place de "stratégies d'évitement".* »¹⁸⁹ Le PPR vise également à « *favoriser une adhésion personnelle et individuelle (sic) aux soins si nécessaire* »¹⁹⁰.

En d'autres termes, il s'agit de faire prendre conscience aux participants de l'écart existant entre leurs représentations et la norme sociale et de favoriser une modification de leur comportement par un apport éducatif. Rien d'autre finalement qu'une traditionnelle démarche éducative, ne fut-elle collective !

¹⁸³ *Référentiel relatif aux PPR*, op. cit., fiche 1 : définition.

¹⁸⁴ Mission de recherche droit et justice, 2009, op. cit., p.4.

¹⁸⁵ *Référentiel relatif aux PPR*, op. cit., fiche n°4 : *le rôle du personnel d'insertion et de probation.*

¹⁸⁶ Mission de recherche droit et justice, op. cit., p. 4.

¹⁸⁷ *Référentiel relatif aux PPR*, op. cit., fiche 1 : définition.

¹⁸⁸ Mission de recherche droit et justice, op. cit., p. 3.

¹⁸⁹ Idem.

¹⁹⁰ Note du DAP, 17 décembre 2009, *référentiel relatif aux PPR* : p.3.

Selon le docteur Coutanceau, expert auprès de la DAP sur la question, les PPR doivent être conçus comme une offre de prise en charge des publics concernés complémentaire à l'offre des structures à vocation thérapeutique. Pour lui, « *les groupes de parole ont pour objectif d'amener le sujet à reconnaître les faits, à reconnaître sa responsabilité, à comprendre ce qui motive son acte, à appréhender les conséquences pour les victimes, à lui apprendre aussi à mieux connaître ses failles, ses moments difficiles, à lui apprendre à se contrôler, à maîtriser sa violence ou ses fantasmes.* »¹⁹¹ Or, si l'on se réfère au référentiel de la DAP, les PPR visent « *à travailler sur les comportements conscients et non sur les fantasmes qui relèvent d'une démarche de soin* »¹⁹². La démarcation avec l'approche thérapeutique n'est donc pas si évidente et les risques de glissements existent. C'est un des écueils que redoutent les CIP, notamment vis-à-vis de personnes présentant un profil pervers ou souffrant d'une pathologie mentale. La crainte est de provoquer un trouble plus grand chez les participants par une perte de maîtrise de la dynamique de groupe.

Les PPR soulèvent chez les CIP d'autres interrogations relatives au caractère volontaire ou contraint de la participation, à la question de la confidentialité et aux conséquences de l'engagement pour les participants. Le référentiel PPR n'apporte pas de réponses satisfaisantes à ces questions.

Selon le DAP, la participation au PPR « *est proposée aux personnes suivies* » ce qui laisse entendre que la démarche est volontaire. Les participants doivent signer un « *contrat d'engagement* » qui entérine leur adhésion. Pourtant, le référentiel indique qu'en milieu fermé, « *la présentation du PPR aux personnes détenues ne doit pas être faite comme pour une activité pour laquelle la personne a le choix ou non de s'inscrire mais comme un élément de prise en charge qui répond aux besoins identifiés de la personne* »¹⁹³. Il s'agit donc d'une prescription impérative que le CIP doit faire accepter à la personne mais qui ne donne pas lieu à réduction de peine. En milieu ouvert, « *le personnel d'insertion et de probation doit susciter l'adhésion de la personne* », mais une fois l'engagement signé, la participation au PPR revêt un caractère obligatoire, au même titre qu'une obligation particulière prononcée par le juge de l'application des peines. Pour autant, la participation au PPR ne remplace pas une éventuelle obligation de soins. De fait, l'absence à une séance peut faire l'objet d'un rapport d'incident au magistrat mandant. Dans ces conditions, la prescription d'un PPR par le SPIP équivaut à l'ajout d'une obligation particulière par une autorité administrative.

La question de la confidentialité soulève d'autres inquiétudes notamment en milieu fermé. Lorsqu'on connaît le fonctionnement des établissements pénitentiaires, il semble en effet difficile de tenir secrète durant plusieurs mois la destination de détenus se rendant à une séance de groupe de parole dédié aux délinquants sexuels –population que l'on sait très stigmatisée. Quant à garantir la confidentialité entre participants, cela semble difficile quand on sait que dans le Var, des propos tenus par des condamnés en groupe de parole ont pu être rapportés par la presse locale par le truchement d'un

¹⁹¹ <http://genepilyon.unblog.fr/2008/01/20/roland-coutanceau-le-veritable-defi-cest-de-developper-pendant-le-temps-carceral-toutes-les-possibilites-de-prise-en-charge/>

¹⁹² Note du DAP, 17 décembre 2009, *référentiel relatif aux PPR* : fiche 6 : contenu des séances.

¹⁹³ Note du DAP, 17 décembre 2009, *référentiel relatif aux PPR* : fiche n°8 : *le volontariat, le secret, le contrat.*

personnel d'encadrement du SPIP.

En établissements pour peines une trame spécifique adaptée aux longues peines est proposée. Le PPR peut être décomposé en séquences intervenant à des moments clé du parcours du condamné : au moment de son arrivée en établissement pour peine, à mi-peine et à l'approche de la sortie. Dans ce type d'établissement, se pose la question de l'exploitation qui sera faite des PPR compte tenue de la nécessité de plus en plus affirmée pour tout ou partie des profils concernés, de compléter la visée de prévention de la récidive par l'évaluation de la dangerosité criminologique, conformément aux dispositions relatives aux aménagements de peine et aux diverses mesures de sûreté.

Enfin, et quoique l'administration s'en défende, de nombreux CIP sont gênés par l'aspect formaté de ces « *programmes* ». Pour autant, comme en témoigne une CIP ayant animé un groupe de parole, la conduite d'un PPR « *demande un réel investissement en formation, dans l'élaboration du programme, dans l'animation et enfin, dans l'analyse des séances* »¹⁹⁴. La crainte de nombreux CIP est que cet investissement se fasse au détriment des autres missions.

D'après les chiffres de l'administration, 51 programmes de prévention de la récidive ont été mis en place en 2008 par 35 services pénitentiaires d'insertion et de probation¹⁹⁵. En 2009, 108 PPR ont été proposés par 50 SPIP, parmi lesquels 70 ont été mis en place dans l'année¹⁹⁶. En 2010, 71 SPIP ont mis en place 156 PPR dont 50 à l'attention des auteurs d'infraction à caractère sexuel, 47 sur les violences familiales et conjugales, 22 sur les violences autres, et 16 sur les délits routiers –les 21 restant concernant d'autres thématiques. L'objectif affiché par la DAP est d'atteindre 180 PPR en 2011 et d'en généraliser la mise en œuvre dans les 22 établissements pénitentiaires spécialisés dans la prise en charge des auteurs d'infractions sexuelles, en complément de l'offre de soins. L'ambition de l'administration est de continuer à développer d'autres modalités de programmes s'inspirant d'expériences étrangères comme le « *module respect* » mis en place en Espagne¹⁹⁷.

L'examen attentif des procédures d'application des peines, mesures judiciaires et dispositifs apparus au cours de la dernière décennie permet de se rendre compte à quel point l'évolution des politiques pénales et pénitentiaires a fortement impacté l'activité des SPIP. Soumis à de fortes pressions, les personnels de ces services ont dû en permanence s'adapter aux changements et à l'accroissement des tâches leur incombant. Ces évolutions se sont traduites par une refonte des textes réglementaires et législatifs les concernant. En effet, une nouvelle réforme des SPIP, conduite sans ménagement, a récemment entraîné une profonde transformation de leur organisation, de leurs missions, et de leurs méthodes d'intervention. Elle s'est enfin traduite par la modification du statut des travailleurs sociaux pénitentiaires.

¹⁹⁴ Projets PPR : vers une généralisation, in *Étapes* n° 166, janvier 2010, p.4.

¹⁹⁵ Direction de l'administration pénitentiaire, *Chiffres clefs 2008 - Perspectives 2009*, 18 février 2009.

¹⁹⁶ DAP, *les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1er janvier 2010*.

¹⁹⁷ Document du Bureau PMJ1de la DAP- http://www.cepprobation.org/uploaded_files/Pres%20STARR%20Par%20Grandel.pdf

L'évolution des cadres réglementaires et législatifs relatifs aux SPIP

La création des SPIP en 1999 a été l'occasion d'une reprise en main des travailleurs sociaux pénitentiaires par leur administration de tutelle. Dès lors, ceux-ci vont voir leurs activités de plus en plus encadrées par une succession de textes réglementaires. Leurs missions sont reprécisées et étendues. De nouvelles exigences apparaissent quant à l'organisation des services. Des directives méthodologiques précisent leurs modalités d'intervention. Il s'agit pour l'administration de structurer l'activité et les liens institutionnels des SPIP, d'harmoniser les pratiques et de permettre une meilleure lisibilité –et partant, un meilleur contrôle– de leurs activités.

Le cadre d'intervention des SPIP défini après leur création en 1999

- Les missions du SPIP

Si pour l'essentiel, les missions des SPIP restent fondamentalement calquées sur celles des anciens services sociaux pénitentiaires (Comités de probation et d'assistance aux libérés et services socio-éducatifs), leur domaine de compétence est encore élargi.

Les missions des SPIP restent articulées autour de deux axes principaux : l'individualisation des mesures et des peines et la réinsertion des publics confiés à l'administration pénitentiaire.

Le décret du 13 avril 1999¹⁹⁸ rappelle les objectifs essentiels de l'intervention socio-éducative des SPIP : « *Après de chaque établissement pénitentiaire, le service pénitentiaire d'insertion et de probation a pour mission de participer à la prévention des effets désocialisants de l'emprisonnement sur les détenus, de favoriser le maintien des liens sociaux et familiaux et de les aider à préparer leur réinsertion sociale.*

Il assure les liaisons avec les divers services sociaux, éducatifs, médico-sociaux et prend tous contacts qu'il juge nécessaires pour la réinsertion des détenus. » (Art. D. 460)

Une fois les personnes libérées, le SPIP « *s'assure (...) de la continuité des actions d'insertion engagées* ». (Art. D. 573)

En milieu ouvert comme en milieu fermé, le SPIP exerce sa mission de réinsertion en favorisant « *l'accès aux droits et aux dispositifs d'insertion de droit commun des détenus et personnes qui lui sont confiées par les autorités judiciaires.* » (Art. D. 573) À cette fin, il doit développer un réseau partenarial. En milieu ouvert, le SPIP « *peut également apporter une aide matérielle aux personnes qui lui sont confiées par les autorités judiciaires* ».

¹⁹⁸ Décret n°99-276 du 13 avril 1999 modifiant le code de procédure pénale et portant création des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

En milieu fermé, les compétences du SPIP sont élargies et précisées. Il n'est plus « *particulièrement chargé [par le directeur de la prison] d'organiser la programmation culturelle de l'établissement* » mais se voit attribuer une compétence de pilotage en la matière : désormais il la définit et l'organise « *en liaison avec le chef d'établissement* ». (Art. D441-1)

Par ailleurs, le SPIP se voit confier une compétence nouvelle : il « *détermine, en liaison avec les chefs des établissements auprès desquels il intervient, les actions de formation professionnelle au bénéfice des personnes placées sous main de justice* ». (Art. D457)

En outre, le SPIP conserve ses anciens champs d'intervention pour lesquels son niveau de compétence est également précisé :

- il a un rôle de pilotage dans les domaines de la préparation à la sortie, et de l'accès aux droits sociaux ;
- il participe, sous la responsabilité du chef d'établissement, à l'accueil, au projet d'exécution de peine, à la lutte contre l'illettrisme et à la lutte contre l'indigence ;
- il a un pouvoir de proposition concernant les domaines de l'enseignement, du travail et de l'action sanitaire et s'assure de leur cohérence au regard de sa mission d'insertion ;
- il a un rôle de coordination des interventions dans le domaine des activités physiques et sportives, de la lutte contre les toxicomanies et de l'éducation pour la santé.

Mais les évolutions les plus importantes concernent la mission d'individualisation des mesures et des peines. Le SPIP est désormais force de proposition tant en amont du jugement qu'en termes d'application des peines.

En milieu ouvert, les travailleurs sociaux « *fournissent au magistrat mandant, à sa demande ou de leur propre initiative, tous éléments d'information lui permettant de prendre en compte les mesures adaptées à la situation de la personne. Ils proposent les aménagements ou modifications des mesures de contrôle, obligations ou conditions* » imposées aux condamnés.

De la même façon en milieu fermé, « *chaque fois que la demande leur en est faite ou à leur initiative, les travailleurs sociaux du service pénitentiaire d'insertion et de probation fournissent à l'autorité judiciaire et aux services de l'administration pénitentiaire les éléments permettant de mieux individualiser l'exécution de la mesure privative de liberté de chaque détenu ; ils élaborent notamment des avis ou rapports sur les détenus provisoires ou ceux dont la situation pénale est examinée en commission de l'application des peines.* » (Art. D. 461)

Une plus grande importance est donnée à l'intervention du SPIP dans le champ du présentiel :

« *Le service pénitentiaire d'insertion et de probation concourt, sur saisine des autorités judiciaires, à la préparation des décisions de justice à caractère pénal ; il peut être*

chargé de l'exécution des enquêtes et des mesures préalables au jugement. » (Art. D. 574)

Dans ce domaine, la nature de l'intervention attendue du SPIP est précisée :

« A cet effet, il effectue les vérifications sur la situation matérielle, familiale et sociale des personnes faisant l'objet d'enquêtes ou de poursuites judiciaires afin de permettre une meilleure individualisation des mesures ou peines et de favoriser l'insertion des intéressés. »

Curieusement, dans la circulaire d'application du 15 octobre 1999¹⁹⁹, il n'est plus question de vérifier la situation de l'intéressé, mais de *« faire savoir en quoi a pu consister l'intervention du service »*, comme s'il s'agissait autant d'évaluer l'action du SPIP que la personne concernée par l'enquête.

En ce qui concerne le suivi individuel, il doit permettre *« le repérage des besoins et des caractéristiques des personnes placées sous main de justice, le contrôle du respect des obligations et l'information des autorités judiciaires sur le déroulement des mesures »*²⁰⁰.

En milieu ouvert, une insistance toute particulière est apportée à la mise en œuvre des mesures de contrôle et au respect des obligations imposées aux condamnés. On note la redondance sur ce thème des articles D. 574 et D. 575. Le second précise en outre les modalités de rendu compte à l'autorité judiciaire en spécifiant que les travailleurs sociaux lui rendent compte des violations des obligations imposées aux personnes suivies et *« lui adressent chaque semestre (...) et à l'issue de la mesure de suivi un rapport d'évaluation »*.

Comme on le voit, les missions du SPIP ne cessent de s'étendre. Même si son implication varie selon les domaines d'intervention, le champ couvert apparaît disproportionné au regard des moyens dont disposent les services. Un recentrage des missions commence à s'opérer imperceptiblement.

Aux termes du décret du 13 avril 1999, la mission de réinsertion se fonde essentiellement sur le travail partenarial et la mobilisation d'un réseau d'accès aux droits. Comme le précise la circulaire du 15 octobre 1999 : *« les actions menées ont pour objectif d'offrir à la personne placée sous main de justice des opportunités d'insertion et elles doivent permettre aussi de répondre aux besoins identifiés des PPSMJ en les orientant vers les dispositifs de droit commun adaptés »*. L'orientation devient donc la méthodologie de référence pour la mission d'insertion de même qu'en détention, la coordination supplante définitivement la gestion directe des activités collectives.

En revanche, le suivi individuel, le contrôle et les actions visant à favoriser l'individualisation des mesures et peines relèvent d'une compétence spécifique aux travailleurs sociaux des SPIP. Parmi ces dernières, sont particulièrement soulignées les fonctions d'aide à la décision, de préparation des aménagements de peine et de développement des structures de placement à l'extérieur.

¹⁹⁹ Circulaire (NOR JUSE 9940065 C) du 15 octobre 1999 relative aux missions des SPIP et à leurs relations avec les autorités judiciaires.

²⁰⁰ Idem.

- L'organisation des SPIP

Le décret du 13 avril 1999 portant création des SPIP précise les attributions du juge de l'application des peines et des autres magistrats mandants. Comme nous l'avons vu dans la première partie, le juge de l'application des peines est dépossédé de toute autorité hiérarchique sur le SPIP en milieu ouvert, comme l'est le chef d'établissement en milieu fermé.

S'il perd tout pouvoir sur l'organisation du service et sur ses agents, il conserve toutefois certaines prérogatives en termes de politique d'exécution des peines et de contrôle du SPIP. Le décret prévoit en effet que le JAP « *détermine les orientations générales relatives à l'exécution des mesures confiées au service pénitentiaire d'insertion et de probation* » et « *évalue leur mise en œuvre par le service* ». (Art. D. 576)

Les magistrats mandants ne saisissent plus un travailleur social nommément mais le service et « *communiquent, le cas échéant, pour chaque dossier dont ils saisissent le service, des instructions particulières pour le suivi de la mesure* ». (Art. D. 577)

Il incombe désormais au directeur du SPIP de s'assurer « *du suivi de chaque mesure dont le service est saisi et de l'exécution des instructions données par les magistrats mandants* ». Il veille également à ce que les rapports soient régulièrement adressés aux magistrats. (Art. D. 579)

Quelques mois après la création des services pénitentiaires d'insertion et de probation une circulaire²⁰¹ vient préciser l'articulation de ces nouvelles entités avec les autres instances de l'administration pénitentiaire (chefs d'établissement et directions régionales des services pénitentiaires) et avec les partenaires extérieurs.

Afin d'assurer la lisibilité de son activité vis-à-vis des collaborateurs et partenaires, chaque SPIP doit élaborer un projet de service départemental définissant les axes d'amélioration et les priorités d'action à partir d'un état des lieux. Ce projet de service est décliné sur les antennes sous forme d'engagements locaux de service dans lesquels sont précisées les modalités concrètes d'intervention du SPIP et la programmation des actions d'insertion conduites au sein des établissements pénitentiaires.

Un département insertion et probation est créé au sein de la direction régionale des services pénitentiaires pour assumer les nouvelles missions de validation des projets de service, d'appui à l'activité des SPIP et d'évaluation de leur action. Il peut également jouer un rôle d'arbitrage entre SPIP et autorités judiciaires.

Pour favoriser la continuité des suivis, un dossier d'insertion et de probation commun au milieu ouvert et au milieu fermé est instauré pour chaque personne placée sous main de justice. Ce dossier est transmis au SPIP compétent lors du transfert des personnes détenues ou de leur libération, lorsque celle-ci donne lieu à un suivi en milieu ouvert.

La circulaire confère une importance toute particulière à la mission d'insertion des SPIP et précise qu'« *une meilleure articulation de l'administration pénitentiaire avec les politiques publiques en matière d'insertion est un des enjeux principaux de la création*

²⁰¹ Circulaire du 27 décembre 1999 relative aux relations des services pénitentiaires d'insertion et de probation avec les autres services pénitentiaires et leurs partenaires.

des nouveaux SPIP ». Depuis leur création, il appartient en effet à ces services de définir et de conduire la politique d'insertion de l'administration pénitentiaire au niveau départemental. Basée sur l'évaluation des besoins des populations prises en charge, cette politique doit comme on l'a vu permettre, à travers le développement d'un « *réseau partenarial dense et efficace* », de favoriser l'accès des personnes placées sous main de justice aux dispositifs de droit commun. Cet axe de travail constitue selon la circulaire « *une mission essentielle* » et une « *attribution prioritaire du directeur de service pénitentiaire d'insertion et de probation* ». Il est notamment « *l'interlocuteur privilégié du préfet pour la mise en œuvre des politiques sociales et d'insertion de son département* ».

Dans le même temps, la participation du SPIP aux politiques publiques de sécurité est renforcée. Dans le cadre de la politique de la ville, il « *représente l'administration pénitentiaire auprès des cellules justice-ville [et] dans les conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance* ». Il prend part aux comités restreints de lutte contre la toxicomanie et participe aux contrats locaux de sécurité, en lien avec le chef d'établissement de son ressort.

Enfin, sur le plan statutaire, la circulaire précise que les directeurs des SPIP sont placés sous l'autorité hiérarchique du directeur régional des services pénitentiaires, lequel assure leur évaluation annuelle au cours d'un entretien portant sur les objectifs du SPIP pour l'année à venir.

- Les méthodes d'intervention du SPIP

La circulaire du 21 novembre 2000²⁰² réaffirme la spécificité du travail social pénitentiaire qui se caractérise essentiellement par sa double mission :

- favoriser l'individualisation dans le cadre légal de l'exécution des décisions judiciaires pénales restrictives et privatives de liberté,

- « *favoriser l'insertion ou la réinsertion sans récidive* » des personnes prises en charge.

Pour mieux répondre aux besoins d'insertion des personnes placées sous main de justice et pour assurer une plus grande lisibilité de l'action des SPIP, tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé, la circulaire préconise une harmonisation des méthodes d'intervention.

Le dossier d'insertion et de probation, garant de la continuité d'action du service entre le milieu ouvert et le milieu fermé, prend désormais une importance considérable. Une partie importante de la circulaire est consacrée à détailler les rapports qu'il doit contenir et qui jalonnent l'exécution de la peine en milieu fermé comme en milieu ouvert. Le texte rappelle en outre la nécessité pour le travailleur social de porter ces rapports à la connaissance des personnes suivies conformément aux règles européennes²⁰³.

²⁰² Circulaire du 21 novembre 2000 relative aux méthodes d'intervention des travailleurs sociaux des services pénitentiaires d'insertion et de probation, direction de l'administration pénitentiaire.

²⁰³ Recommandation R. (62) 16 relative aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté.

Dans un souci d'uniformisation des pratiques, des fiches méthodologiques relatives aux différents types d'entretiens conduits par les travailleurs sociaux sont annexées à la circulaire.

Dans un contexte d'accélération du traitement judiciaire de la délinquance, le SPIP, pour être efficace doit intervenir au plus tôt de la sortie d'audience ou de l'incarcération. À ce titre, la circulaire préconise la mise en place en milieu ouvert de permanences d'accueil à la sortie des audiences correctionnelles.

Dans les établissements pénitentiaires, le suivi doit s'inscrire dès le premier entretien dans la perspective du « *projet d'exécution de peine* ». Ce dispositif expérimenté depuis le milieu des années 90 vise à impliquer davantage le condamné dans l'évolution de sa peine et à définir à court, moyen ou long terme les modalités de sa prise en charge. Il doit permettre aux détenus de mieux gérer leur temps de détention et aux travailleurs sociaux de préparer leur sortie bien avant leur date de libération.

La circulaire constate que l'augmentation de la précarité des publics confiés à l'administration pénitentiaire, le développement des politiques publiques en matière de prévention de la délinquance et la création au cours des années 80 de nouvelles mesures alternatives à l'incarcération ont entraîné une réorientation sensible de l'activité des SPIP. « *Alors que la relation individuelle sur le long terme constituait jusqu'alors le cœur de l'action éducative des travailleurs sociaux* », ce contexte les amène de plus en plus « *à inscrire leur action dans des politiques plus globales* ».

Le travail collectif est encouragé en complément des suivis individuels. Il peut s'agir d'un accueil collectif –notamment pour le travail d'intérêt général en milieu ouvert– ou de tout autre intervention destinée à informer, échanger, voire à former, éventuellement avec l'intervention d'un partenaire.

À travers ces constats, se profilent l'accélération des cadences de travail et l'avènement d'un traitement de masse des PPSMJ. Ce nouveau contexte rend nécessaire une rationalisation des modalités de prise en charge des publics confiés aux SPIP.

Les travailleurs sociaux sont invités à différencier les modalités de prise en charge des personnes qui leur sont confiées. À cette fin, la circulaire préconise pour chacune d'elles un suivi régulier et rapproché. Après une période d'observation de trois mois le travailleur social doit établir un diagnostic à partir duquel les modalités de suivi pouvant être proposé à l'autorité mandante sont déterminées. La circulaire précise le contenu du diagnostic qui doit comporter :

- « *les données recueillies auprès de la personne et des partenaires. Ces données portent sur la situation personnelle, socioprofessionnelle et pénale. Elles sont complétées par les avis émis par les partenaires tant internes qu'externes,*
- *l'analyse de l'ensemble des informations recueillies. Cette analyse permet notamment de mesurer le degré de connaissance et d'adhésion de la personne à la mesure prononcée par l'autorité judiciaire et d'argumenter des propositions d'action,*
- *les axes d'intervention à privilégier et les modalités de suivi. Au vu des éléments*

*analysés, le service doit pouvoir proposer au juge mandant tel ou tel mode de suivi. »*²⁰⁴

Les besoins en termes d'insertion constituent le critère principal de la différenciation des modes de suivi. Tant en milieu ouvert qu'en établissement, la circulaire prévoit en effet que « *lorsqu'un suivi ne nécessite pas un investissement important d'un travailleur social dans le domaine de l'insertion* » il doit être assuré par le service « *sans qu'un agent soit obligatoirement saisi du dossier* ».

Dans le même temps, la circulaire entend recentrer l'activité des SPIP et réaffirmer sa dimension de contrôle. Elle distingue « *la part strictement judiciaire de la mesure qui doit être obligatoirement assurée (en milieu fermé : participation à la commission d'application des peines, recherche de mesures d'individualisation de la peine ; en milieu ouvert : contrôle du respect des obligations) et la part d'aide à la réinsertion sociale qui varie considérablement selon le profil et la situation de la personne placée sous main de justice et selon l'évolution du suivi de la mesure.* »²⁰⁵

Mais l'exigence d'un contrôle accru ne s'applique pas qu'aux PPSMJ. Elle s'étend accessoirement aux travailleurs sociaux –tout particulièrement du milieu ouvert– à qui l'administration demande une plus grande transparence quant aux modalités du contrôle et de l'aide mises en œuvre à l'égard des personnes suivies. Aux yeux de l'administration, les SPIP doivent donner aux autorités judiciaires davantage de garanties sur le suivi des personnes confiées pour favoriser le développement des mesures alternatives à l'incarcération. Le développement des écrits répond donc également à cette exigence dans la mesure où « *les écrits sont les garants de l'existence du suivi, quel qu'en soit le mode* ».

Enfin, la circulaire introduit la nécessité d'évaluer l'impact de l'activité des SPIP sur la prévention de la récidive. À cette fin, ils sont chargés de mettre en place des indicateurs permettant d'évaluer l'impact des modalités d'action choisies. L'évaluation ne doit pas se limiter à des données quantitatives mais doit aussi porter sur l'approche qualitative de l'action de travailleurs sociaux.

L'évaluation des SPIP cinq ans après la réforme de 1999 : les prémises d'une deuxième vague de réformes

- Le rapport de la Cour des Comptes

Dans un rapport rendu public le 19 janvier 2006, la Cour des Comptes juge sévèrement l'action de l'administration pénitentiaire en matière d'insertion des détenus. Un chapitre du rapport est consacré aux SPIP.

La Cour des Comptes constate tout d'abord que la mise en œuvre de la réforme de 1999 n'a fait l'objet d'aucune évaluation. Se basant donc sur leurs propres observations,

²⁰⁴ Circulaire du 21 novembre 2000 relative aux méthodes d'intervention des travailleurs sociaux des services pénitentiaires d'insertion et de probation, direction de l'administration pénitentiaire, p. 15.

²⁰⁵ Idem, p. 4.

les sages estiment que l'organisation des SPIP et leur fonctionnement ne sont pas satisfaisants.

Ils soulignent en premier lieu l'insuffisance des ressources humaines, tant en ce qui concerne le personnel administratif que le personnel socio-éducatif. Ils notent que 2 271 travailleurs sociaux doivent prendre en charge 59 246 détenus et 123 492 personnes suivies en milieu ouvert, soit au total 182 738 personnes. La faiblesse de la fonction d'encadrement au sein des SPIP est également pointée. Selon la Cour des comptes, les « *dysfonctionnements constatés dans la prise en charge par les SPIP des personnes qui leur sont confiées, tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé, s'expliquent essentiellement par les tensions que connaissent ces services en termes d'effectifs. La hiérarchisation des priorités et des mesures conduisant, de fait, à privilégier la sécurité, cette insuffisance de ressources se répercute directement sur les résultats de la mission d'aide à la réinsertion.* »²⁰⁶

Selon la Cour des Comptes, les SPIP disposent en outre d'outils de gestion et de suivi des dossiers défaillants. Les sages constatent en effet que l'implantation du système informatique APPI²⁰⁷ qui doit permettre la modernisation des méthodes de travail des SPIP a pris du retard : seulement 60 % des services en disposent effectivement.

Par ailleurs, faute d'une réelle autonomie financière des SPIP, la Cour des Comptes dénonce l'absence de procédures adaptées pour l'octroi des aides directes attribuées aux personnes suivies (numéraire, tickets restaurant, titres de transport) ce qui a pour effet une disparité de traitement des publics selon les lieux. Sur ce point, la réforme des SPIP a entraîné une modification contrainte des pratiques antérieures indépendamment des besoins des publics pris en charge. De fait, dans certains services la difficulté a tout bonnement été contournée par la suppression quasi-totale des aides matérielles.

Les sages constatent enfin que les missions des SPIP n'ont pas évolué malgré l'empilement des réformes pénales et pénitentiaires. « *Les personnels socio-éducatifs ont dû faire face à des réformes successives de l'organisation de leurs services et des conditions de prise en charge des condamnés. Malheureusement, cette évolution constante n'a jamais été accompagnée d'une redéfinition du contenu effectif de leur mission et de leurs priorités quotidiennes.* »²⁰⁸

En l'absence de véritables politiques de service, les priorités s'imposent d'elles-mêmes, sous la pression des réformes successives. La Cour des Comptes constate ainsi qu'en milieu fermé, la juridictionnalisation de l'application des peines et la nouvelle procédure d'aménagement de peine²⁰⁹ ont entraîné la réorientation de l'activité des SPIP vers la préparation des aménagements de peine.

Quant au milieu ouvert, l'augmentation du nombre de mesures constatée par les sages appelle selon eux une professionnalisation accrue des travailleurs sociaux. Afin de sortir de la subjectivité du traitement individuel des mesures, ils préconisent la réorganisation des services autour de priorités définies en accord avec le juge de l'application des

²⁰⁶ Cour des Comptes, *Garde et réinsertion : La gestion des prisons : Rapport public thématique*, janvier 2006, Paris, la documentation française, p. 178.

²⁰⁷ Application des peines probation et insertion.

²⁰⁸ Cour des Comptes, *Garde et réinsertion : La gestion des prisons*, op. cit., p. 177.

²⁰⁹ Loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et le droit des victimes et loi du 9 mars 2004 dite Perben II.

peines et une différenciation du niveau de suivi selon la difficulté et l'urgence du dossier.

- Le rapport du Conseil Économique et Social

Un mois seulement après le rapport de la Cour des Comptes, c'est au tour du Conseil Économique et Social de constater que « *l'insertion est le parent pauvre de l'administration pénitentiaire* »²¹⁰. Déplorant la faiblesse chronique des dispositifs de réinsertion sociale et professionnelle des détenus au sein de l'administration pénitentiaire, le rapport²¹¹ propose de « *faire de la réinsertion des détenus une mission réellement prioritaire* » dans le but de satisfaire à trois exigences :

- une exigence sociale visant à briser les chaînes des exclusions
- une exigence politique de lutte plus efficace contre la récidive
- une exigence humaniste visant à donner un sens à la peine.

Si le rapport du Conseil Économique et Social insiste fortement sur la nécessité de mieux prendre en compte les besoins sociaux des PPSMJ, il envisage de mobiliser davantage sur ces fonctions les compétences des collectivités territoriales et du secteur associatif. Parallèlement, il propose de développer au sein de l'administration pénitentiaire de nouvelles méthodes d'intervention visant à mieux répondre à l'exigence de lutte contre la récidive. Dans cette perspective, le Conseil Économique et Social recommande de recourir davantage aux mesures d'aménagement de peine mais aussi de mieux évaluer la dangerosité des détenus aux différents stades de l'exécution de la peine. Il invite l'administration pénitentiaire à s'inspirer de l'exemple du Canada pour développer des « *programmes de réinsertion pour prévenir la récidive* » notamment en direction des détenus violents et des délinquants sexuels. Il prône la création de « *centres régionaux d'observation* » des détenus, chargés d'évaluer leur dangerosité et d'établir un bilan psychosocial qui constituerait la base d'un « *projet d'affectation et d'exécution de peine* ». De plus, il préconise la création dans le ressort de chaque cour d'appel, d'un « *centre d'évaluation et d'expertise criminologique* » qui aurait pour mission « *d'évaluer régulièrement la conduite du détenu bénéficiant d'un aménagement de peine et de contribuer ainsi à l'évaluation souvent si difficile du risque de récidive* ». Enfin il appelle de ses vœux la création d'un « *observatoire de la récidive* » chargé de centraliser les données sur le sujet et de contribuer à la formation des personnels du ministère de la justice.

- Le rapport de l'Inspection Générale des Services Judiciaires

Les sombres constats de la Cour des Comptes et du Conseil Économique et Social seront confirmés quelques mois plus tard par l'Inspection Générale des Services Judiciaires que le Garde des Sceaux a chargée en mars 2005 d'évaluer la mise en œuvre de la réforme des SPIP. Dans son rapport remis au garde des sceaux en août

²¹⁰ Formule empruntée au rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation des prisons françaises, *La France face à ses prisons*, M. Jacques Floch rapporteur, n° 2521, 2000.

²¹¹ République Française, Conseil Économique et Social, *Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France* : Rapport présenté par M. Donat Decisier, février 2006, 331 p.

2006, la mission d'inspection rend compte d'une véritable crise d'identité au sein des personnels d'insertion et de probation.

L'évaluation de la réforme de 1999 met en évidence de fortes disparités dans sa mise en œuvre, des objectifs « *imparfaitement atteints* » et une augmentation significative du nombre des aménagements de peine réalisés, « *au prix d'une charge de travail important et d'un certain découragement du personnel* ».

En ce qui concerne l'organisation des services, la mission constate que « *les services demeurent insuffisamment structurés et (que) leur animation interne et externe et souvent défailante* ». Sept ans après leur création, les SPIP peinent à se structurer au plan départemental. Le cloisonnement des équipes persiste, de sorte que « *la continuité du suivi entre le milieu ouvert et le milieu fermé est imparfaitement assurée* ».

Les liens avec les directions régionales, les juridictions et les établissements pénitentiaires restent peu formalisés. « *Les directeurs régionaux reconnaissent mal appréhender le fonctionnement et l'activité des SPIP. (...) Ils admettent que le milieu ouvert ne constitue pas toujours une priorité de leur action.* » De fait, ils assument peu leur rôle d'appui et d'animation à l'égard des SPIP. « *Dans l'ensemble, les directeurs régionaux et leurs collaborateurs identifient bien un malaise diffus parmi les travailleurs sociaux, des difficultés d'organisation, une charge de travail trop lourde et mal maîtrisée, un manque de transversalité des équipes, mais ils ne proposent pas de solution concrète, laissant chaque service définir ses priorités et suivre sa propre politique. Ils se rendent d'ailleurs assez peu dans les SPIP alors qu'ils visitent régulièrement les établissements pénitentiaires. Nul part la mission n'a constaté la mise en place d'une politique régionale d'insertion clairement affichée et régulièrement évaluée.* »²¹²

La mission constate une distance encore plus grande avec les cours d'appel et des tribunaux. En l'absence de réunion de travail communes, les priorités de politique pénale et la politique locale de l'application des peines –quand elles existent– sont définies sans concertation préalable avec le SPIP et sans réelle connaissance des moyens dont il dispose pour y répondre. Quant aux relations entre juges de l'application des peines et SPIP, elles demeurent finalement assez informelles et empiriques, au risque que le SPIP soit perçu par le magistrat comme un simple prestataire de services. De plus, en l'absence d'instruments de contrôle, le juge de l'application des peines ne dispose par des moyens nécessaires pour s'assurer de la mise en œuvre de ces orientations ni de la qualité de la prise en charge des mesures qu'il confie au SPIP.

Les chefs d'établissement pour leur part « *considèrent que les travailleurs sociaux ne sont pas assez présents, tout en soulignant qu'ils ne peuvent faire face à toutes leurs missions.* » Il souhaiterait notamment davantage d'implication du SPIP dans les activités collectives (socioculturelles, sportives, d'accès aux droits, d'éducation à la santé et de formation professionnelle).

Sur le plan de l'organisation interne des SPIP, la mission constate un déficit patent en

²¹² Ministère de la justice, Inspection générale des services judiciaires, Rapport de la mission sur le fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation, août 2006, p. 10.

termes d'animation et de coordination des équipes, d'appui dans le suivi des personnes sous main de justice et de régulation de la charge de travail. « *L'impression qui domine est celle d'un travail très individualisé et parcellisé, certains travailleurs sociaux se définissant parfois en le déplorant, comme des "électrons libres" ou des "travailleurs indépendants".* »

Rares sont les SPIP qui disposent d'une politique de service clairement définie. Quant au « *suivi différencié* » instauré par la circulaire du 21 novembre 2000, s'il est pratiqué de fait, il est rarement affiché dans comme une modalité de prise en charge du public relevant de la politique locale de service.

Concernant la charge de travail, la mission constate qu'une légère diminution des mesures prises en charge (de 1% entre 1999 et 2004) concomitante à une augmentation importante des effectifs de travailleurs sociaux (920 emplois créés durant cette période) a permis de faire diminuer la charge de travail dans les SPIP. Le rapport évalue à 134 le nombre moyen de dossiers suivis par travailleur social, contre 161 en 1999. Cette charge de travail demeure cependant excessive aux yeux de la mission d'inspection qui admet qu'un « *suivi personnalisé est à l'évidence peu compatible avec un stock de 120, voire 150 dossiers par agent* ». Face à ce constat, elle déplore l'absence de définition au plan national, « *des critères d'une prise en charge de qualité permettant de déterminer la charge de travail correspondante* ».

Sur le plan des missions, l'objectif d'amélioration de la prise en charge des personnes placées sous main de justice contenue dans la réforme des SPIP est « *imparfaitement atteint* ». D'après le rapport, « *les travailleurs sociaux peinent à assurer pleinement certaines de leurs missions* ». Sont concernées les mesures présentielles –en dépit du fait qu'une grande partie des contrôles judiciaires et des enquêtes sociales rapides aient été confiées au secteur associatif– et le suivi de mesures telles que le sursis avec mise à l'épreuve ou le travail d'intérêt général. Il apparaît également que les SPIP peinent à construire un réseau partenarial « *dense et efficace* », en raison du manque d'implication des partenaires mais aussi faute de disponibilité et d'encadrement intermédiaire susceptible de seconder le directeur du SPIP dans cette mission.

En revanche, la mission constate que les SPIP ont atteint un objectif majeur de la réforme : le développement des mesures d'aménagement de peine alternatives à l'incarcération, en augmentation de 13 % entre 1999 et 2004 et de 6 % en 2005.

Au final, le rapport dépeint « *une profession en crise malgré un savoir-faire reconnu* ». Il constate un malaise persistant et une « *crise d'identité professionnelle* » déjà constatée par un rapport de l'inspection générale de 1993 sur le fonctionnement des CPAL. La mission tente d'en donner quelques pistes d'explication.

Les nouvelles organisations découlant de la mutualisation des moyens et des personnels introduites par la réforme des SPIP ont fortement bousculé les pratiques des travailleurs sociaux. L'accumulation des complications (restructuration institutionnelle et hiérarchique, nouvelles missions, déménagement dans de nouveaux locaux) ont laissé aux travailleurs sociaux « *le sentiment d'une réforme mal préparée et insuffisamment accompagnée* », et d'un manque de reconnaissance tant en interne qu'en externe.

Les travailleurs sociaux interrogés par la mission expriment le sentiment de voir leurs

missions recentrées sur le contrôle du respect des obligations au détriment de l'accompagnement et du travail de réinsertion. L'un des professionnels auditionnés estime ne pouvoir consacrer plus de 15 minutes par mois à chacune des personnes suivies, une fois soustraites les heures passées en permanence, en réunion, en commission d'application des peines et à la rédaction des rapports.

Devant ce constat peu reluisant, la mission émet une série de préconisations. En premier lieu, elle estime nécessaire la clarification des missions des SPIP. La mission de contrôle ne présente a priori aucune difficulté particulière, « *en revanche les frontières des missions pouvant toucher la notion "d'accompagnement", telle "mettre en œuvre les mesures propres à favoriser la réinsertion sociale" sont beaucoup plus floues* ». C'est pourquoi elle préconise de définir plus précisément le contenu du suivi individuel, le sens à donner au terme de "réinsertion" et partant, les limites de l'accompagnement. Pour elle, il est indispensable que les limites de l'intervention des travailleurs sociaux soient plus clairement posées, « *afin de prévenir le risque de voir, de plus en plus, les prises en charge se faire en fonction des appétences, culture ou compétences de chacun, comme cela est déjà perceptible* ». À cette fin, elle préconise l'élaboration d'un référentiel de bonnes pratiques, traçant les contours de l'identité du travailleur social pénitentiaire. Elle souligne la nécessité de trouver un juste équilibre entre les missions de contrôle et d'accompagnement.

Concernant « *l'aide à la réinsertion* », la mission précise qu'elle n'englobe pas la prise en charge directe de l'ensemble des problèmes matériels ou familiaux de la personne placée sous main de justice. Elle se limite à favoriser l'accès des personnes suivies aux dispositifs d'insertion de droit commun mais ne peut s'y substituer.

Enfin, elle ajoute que les travailleurs sociaux n'ont pas à s'impliquer dans le développement du réseau partenarial, attribution incombant au seul DSPIP.

Afin d'alléger la charge de travail des SPIP, l'inspection envisage la possibilité de transférer un certain nombre de missions au secteur privé. Elle propose notamment de confier au secteur associatif toutes les enquêtes sociales rapides mais aussi certaines mesures postsententiels. La même proposition est faite pour les actions socio-éducatives, d'éducation à la santé, de prévention de la toxicomanie, d'accès aux droits ou de lutte contre l'indigence développées en milieu fermé.

La réorganisation des équipes figure au deuxième rang des préconisations de la mission, qui propose un maillage territorial plus cohérent et un renforcement de l'encadrement. Le rapport invite en outre les directeurs régionaux à s'impliquer davantage dans leur mission de pilotage des SPIP.

Par ailleurs la mission d'inspection propose de regrouper sous le même statut les conseillers d'insertion et de probation et les assistants sociaux.

L'inspection préconise enfin le renforcement des effectifs. Sans adhérer au chiffre de 3000 créations d'emplois avancés par Jean-Luc Warsmann, elle recommande des recrutements supplémentaires dont l'estimation ne pourra être effectuée « *qu'à partir de l'évaluation des besoins* ».

À partir de ces constats et recommandations l'administration pénitentiaire va engager

une nouvelle réforme des SPIP, axée cette fois sur la redéfinition des missions et des méthodes de travail ainsi que sur le statut des travailleurs sociaux.

La redéfinition des missions et de la méthodologie d'intervention des SPIP

La circulaire du 19 mars 2008²¹³ répond à la recommandation de la Cour des Comptes et de l'inspection générale des services judiciaires de clarifier les missions des SPIP et de définir les conditions de leurs interventions. Entraînant l'abrogation de toutes les circulaires de 1999 et 2000 relatives aux SPIP, ce document a pour vocation de devenir la « *référence unique sur les missions et les méthodes d'intervention des SPIP* ».

La circulaire consacre « *la prévention de la récidive comme finalité de l'action des SPIP* ». Corollaire direct de cette évolution, le terme de « *travailleurs sociaux* » est abandonné au profit de celui de « *personnel d'insertion et de probation* ».

Les notions de réinsertion sociale et de préparation à la sortie qui n'apparaissaient plus dans le projet de circulaire ne sont réintroduites dans le texte final que sous la pression des travailleurs sociaux de la CGT. Mais désormais, l'évaluation des problématiques individuelles, la lutte contre la désocialisation, l'accompagnement et la réinsertion des PPSMJ sont subordonnés à la finalité première qu'est la prévention de la récidive, au même titre que le suivi et le contrôle des obligations.

Par ce renversement de perspective, s'opère un changement de fond qui va bouleverser le cœur de métier : les « *travailleurs sociaux œuvrant à l'insertion sociale des personnes placées sous main de justice* » sont brutalement transformés en « *personnel d'insertion et de probation chargés de la prévention de la récidive* ». L'accompagnement à l'insertion, jusque-là considéré comme l'outil principal de lutte contre la récidive est reléguée au second plan au profit du contrôle et de l'évaluation des risques de récidive. Subrepticement, un glissement s'est opéré de l'approche sociale traditionnelle vers une approche criminologique prédictive et psychologisante. Par ce positionnement qui minimise le déterminisme social dans la prise en compte du phénomène délinquant, le législateur entend rendre l'individu seul responsable de ses actes. Peut-être faut-il y voir le pragmatisme d'une société jugeant les comportements individuels plus faciles à contrôler que le contexte socio-économique.

Usant d'un nouveau jargon technocratique, le texte déclare les SPIP « *maîtres d'œuvre de l'exécution des mesures et des peines* » dont ils sont saisis. Cette nouvelle terminologie vise à renforcer l'autorité des directeurs de SPIP qui « *définissent les modalités de mise en œuvre des mesures et des peines qui leur sont confiées et en informent l'autorité judiciaire* ». Ce faisant, la circulaire opère un transfert de compétences des magistrats vers les DSPIP, en dépit des dispositions du code de procédure pénale toujours en vigueur (article D. 576 et D. 577).

L'objectif de prévention de la récidive doit également présider à la définition des

²¹³ Ministère de la justice, direction de l'administration pénitentiaire, circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

méthodes d'intervention des SPIP. À ce titre, la circulaire réaffirme la nécessité d'une prise en charge rapide des personnes placées sous main de justice, d'une continuité de l'accompagnement et d'une individualisation des suivis.

La circulaire consacre « *le principe de la différenciation des suivis* » qu'elle présente comme le « *garant de l'individualisation des prises en charge* ». Des modalités de suivi différenciées doivent être formalisées « *en fonction d'une analyse de la population suivie et des moyens dont dispose le SPIP* ». Cette organisation de service s'inscrit donc clairement dans une perspective de « *gestion des flux* ».

Des précisions sont apportées à la notion de « *diagnostic - évaluation* » : « *la phase d'observation et de diagnostic qui débute dès le premier entretien vise à initier chez la PPSMJ une réflexion sur le sens et la portée de la décision judiciaire, à évaluer ses capacités de mobilisation et à définir un plan d'actions.* » On perçoit dans ces objectifs l'amorce d'un glissement du diagnostic socio-éducatif vers un diagnostic d'une autre nature, essentiellement axé sur la dimension criminologique.

La phase de suivi fait également l'objet de consignes plus précises : « *au-delà de la simple fréquence des entretiens, il est nécessaire de définir des objectifs et des actions spécifiques à chaque étape du suivi en adaptant l'intensité de la prise en charge et du contrôle nécessaire. La prise en charge doit impérativement intégrer la notion de progressivité du parcours des personnes tout au long de l'exécution de leur peine.* »

L'individualisation des suivis doit se traduire par l'élaboration de « *parcours d'exécution des mesures ou des peines* » intégrant les deux composantes de la prévention de la récidive : « *la dimension sociale et la dimension criminologique* ».

Au-delà des entretiens individuels, ce parcours doit intégrer des actions spécifiques déclinées par la circulaire : des programmes de prévention de la récidive pour l'aspect criminologique, des dispositifs de préparation à la sortie ou des programmes d'insertion (recherche d'emploi, de formation et toute action collective de resocialisation), pour l'aspect social.

La circulaire entend conforter le « *caractère fondamental et impératif* » des écrits et incite à une utilisation systématique des outils informatiques : les logiciels GIDE en milieu fermé et APPI qui permet notamment « *d'avoir des statistiques fiables sur l'activité des SPIP* » et dont elle rend l'utilisation obligatoire. Cet outil s'intègre donc clairement dans les nouvelles modalités de management par objectifs qui transparaissent entre les lignes. Le texte rappelle notamment la nécessité d'une évaluation des activités conduites par les SPIP qui doit permettre « *d'assurer une visibilité du travail réalisé* ». À cette fin, le DSPIP est chargé d'élaborer un rapport annuel d'activité qui doit être « *la transcription de l'analyse qualitative des objectifs fixés et des résultats du service.* »

Enfin le texte rappelle la nécessité pour le SPIP de se situer en « *acteur d'un réseau pluridisciplinaire et partenarial* » qu'il convient de diversifier et de dynamiser.

En établissement pour peine, le « *parcours d'exécution de peine* » est défini comme « *une prise en charge globale et pluridisciplinaire* » dont la coordination est assurée par

la « *commission unique* » nouvellement instituée. Le SPIP joue un rôle central dans « *l'offre des programmes de prévention de la récidive et d'insertion* », le développement d'activités culturelles et socioculturelles, et l'accès aux droits. Dans le domaine du repérage de l'illettrisme et de l'enseignement, de la formation professionnelle, de l'éducation à la santé, et des activités physiques et sportives, son rôle est subsidiaire.

Concernant le développement du partenariat, un accent particulier est mis par la circulaire sur « *l'inscription des SPIP dans le réseau de prévention de la délinquance* ». Aux anciennes attributions du DSPIP dans ce domaine s'ajoute la collaboration aux contrats locaux de sécurité qui, aux termes de la circulaire interministérielle du 4 décembre 2006 constituent le volet "prévention et citoyenneté" des contrats urbains de cohésion sociale. Les DSPIP sont en outre incités à valoriser les dispositifs de préparation à la sortie ou les programmes de prévention de la récidive mis en place, lorsqu'ils sont susceptibles de bénéficier de financements du fonds interministériel de prévention de la délinquance.

Enfin, sous couvert d'harmoniser les pratiques, l'administration entend baliser de plus en plus les gestes professionnels des personnels d'insertion et de probation et accompagne la circulaire d'un référentiel de « bonnes pratiques » qui définit les modalités de l'accompagnement de la victime, le rôle du SPIP dans le suivi des placements sous surveillance électronique, les modules citoyenneté, les enquêtes victime, les permanences délocalisées, la synthèse socio-éducative de dangerosité et les visites à domicile.

Ces fiches méthodologiques si elles présentent l'avantage d'offrir un guide aux jeunes professionnels, limitent considérablement la marge de manœuvre des agents dont les pratiques sont désormais formatées. La conception d'un travail artisanal fondé sur la relation au long court établie avec les personnes suivies a vécu, remplacée par l'avènement d'une approche industrielle et normative de l'activité des SPIP. Pour Stéphane Jehanno, travailleur social et délégué syndical CGT, « *c'est la logique d'industrialisation et la dépossession de notre autonomie d'appréciation qui sont en œuvre. Cette logique conduit tout droit à la définition de procédures qui répondent à des typologies de situation, à l'image de ce qui peut se produire dans l'industrie et les services qui se voient contraints de respecter certaines normes pour pouvoir bénéficier de certifications. (...) Ces logiques de performances ne sont pas adaptées à nos métiers.* »²¹⁴

Du conflit social de 2008 au protocole de 2009

- Un mouvement social historique pour la profession

Cette circulaire de 2008 va être l'élément déclencheur du plus grand mouvement social de toute l'histoire des travailleurs sociaux pénitentiaires. Une grande majorité d'entre eux ne se reconnaissent pas dans les nouvelles missions définies par ce texte qui vient

²¹⁴ Stéphane Jehanno, La nouvelle circulaire SPIP : appauvrissement du métier, in *Expression pénitentiaire*, n° 25, mars 2008, p. 11.

crystalliser le profond malaise identitaire que traverse la profession depuis de nombreuses années. Ce malaise a été renforcé par l'accumulation de nouvelles missions et de nouveaux dispositifs qui ont modifié le travail depuis une décennie. Par ailleurs, les CIP et les ASS ont été les grands oubliés de la réforme statutaire de la filière insertion et probation de 2005 qui n'a bénéficié qu'à l'encadrement. Pour cette raison, les travailleurs sociaux de la CGT réclament depuis lors une véritable réforme statutaire apportant aux travailleurs sociaux pénitentiaires la revalorisation qu'ils sont en droit d'attendre eu égard aux efforts fournis, d'autant que leur situation indiciare n'a pas été revalorisée depuis 1977.

Conscient que toute avancée statutaire et indiciare doit être accompagnée d'une évolution du métier, Jérôme Marthouret, représentant national des travailleurs sociaux de la CGT incite les personnels à réfléchir sur la nature du métier qu'ils veulent exercer dans l'avenir. Il soumet à la réflexion de chacun les différentes hypothèses envisageables :

- « *considérer que les travailleurs sociaux pénitentiaires sont des travailleurs sociaux au même titre que l'ensemble des travailleurs sociaux de droit commun* »,
- « *considérer que les personnels de la filière insertion probation sont plus que des travailleurs sociaux de par les fonctions judiciaires qu'ils exercent* » en reconnaissant « *qu'au-delà des missions de travail social qui nous incombent, les prérogatives que nous avons en matière d'aide à la décision des magistrats et les compétences qui sont les nôtres en matière juridique ou en matière de conception et conduite de projet légitiment des revendications spécifiques, tant en terme statutaire qu'indemnitaire.* »
- « *œuvrer à la constitution d'un corps de travailleurs sociaux "justice" qui pourrait englober les travailleurs sociaux de la DAGE et de la PJJ, permettant d'affirmer la place du travail social au cœur de l'institution judiciaire.* »²¹⁵

La question est complexe et il n'y a pas de consensus au sein de la profession sur la meilleure option. Lorsque le conflit social éclate au printemps 2008, c'est donc uniquement sur les revendications salariales et statutaires (passage de la catégorie B à la catégorie A) qu'une intersyndicale réussit à se former. Le 5 juin 2008, en dépit du statut spécial qui leur dénie le droit de grève, un millier de travailleurs sociaux pénitentiaires défile de la direction de l'administration pénitentiaire jusqu'à la place Vendôme, prenant de court l'administration centrale et le ministère de la justice qui n'ont rien vu venir. Le mouvement est pourtant d'une ampleur sans précédent puisque plus du tiers des personnels des SPIP –profession si discrète en temps normal– est dans la rue.

- Les conclusions du groupe de travail sur l'avenir de la profession

Pour se donner le temps de répondre aux revendications statutaires et indemnitaires des travailleurs sociaux, le directeur de l'administration pénitentiaire annonce le 17 juin

²¹⁵ UGSP-CGT, Jérôme Marthouret, « Quelle réforme statutaire pour les travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaire », In Lettre d'information des travailleurs sociaux, juin 2006, p.3.

2008 la mise en place d'un groupe de travail chargé de réfléchir à l'avenir de la profession. Sa mission est d'arriver à une définition consensuelle du métier et d'en tirer les conséquences statutaires et indemnitaires qui s'imposent. Le pilotage de ce groupe est confié à Isabelle Gorce, Conseillère référendaire à la Cour de Cassation, déjà chargée en 1999 de conduire de la réforme des SPIP.

Cette réflexion débouche sur une proposition de refonte, non seulement du métier de CIP, mais aussi de l'organisation des SPIP.

Dans le rapport de mission qu'elle présente en septembre 2008, Isabelle Gorce introduit en effet une distinction entre « *missions des SPIP et métier des CIP* »²¹⁶. Elle constate la polyvalence des travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaire et l'accroissement, suite aux nombreuses lois pénales qui se sont succédé depuis 2000, de l'exigence de suivi et de contrôle des personnes en milieu ouvert, dans un objectif de prévention de la récidive. Reconnaisant « *l'extrême diversité des missions des SPIP et le haut niveau de technicité qu'elles exigent* » Isabelle Gorce considère que les travailleurs sociaux « *ne disposent pas ou plus de toutes les compétences techniques requises pour tout faire* ». À ses yeux, la revendication de moyens humains, récurrente depuis des années chez les personnels d'insertion et de probation, ne serait pas pertinente, le problème se situant au niveau de la compétence et non de la charge de travail. Selon elle, la double mission des SPIP (intervention à la fois sur le champ pénal et social) doit être repensée en vue d'une redistribution des rôles « *dans un contexte où la commande publique exige aujourd'hui un professionnalisme accru en matière de traitement de la délinquance et de la prévention de la récidive* ». La compétence spécifique des travailleurs sociaux pénitentiaires sur le champ pénal, « *ce que l'on peut regrouper sous le terme de criminologie clinique* » constitue à ses yeux leur caractéristique distinctive « *car elle n'existe nulle part ailleurs* ». Elle propose par conséquent de recentrer le travailleur social pénitentiaire sur ce qu'elle considère comme son « *cœur de métier* », à savoir l'exécution de la peine et la prévention de la récidive.

Le « *cœur de métier* » du travailleur social pénitentiaire est ainsi redéfini :

- « *préparation des décisions de justice,*
- *exécution des peines en milieu ouvert,*
- *élaboration et suivi du parcours d'exécution de peine,*
- *conception et mise en œuvre des programmes de prise en charge collective des personnes placées sous main de justice. »*

Quant au champ social, il serait pris en compte par les assistants de service social, pourtant en voie de disparition dans l'administration pénitentiaire, depuis leur intégration contrainte dans le corps des conseillers d'insertion et de probation.

²¹⁶ Direction de l'administration pénitentiaire, Isabelle Gorce, *Propositions pour une définition du métier de conseiller d'insertion et de probation*, septembre 2008, p.1.

Selon Isabelle Gorce, cette redistribution des tâches, permettrait aux SPIP de conserver l'intégralité de leur mission et de mieux développer les compétences techniques ainsi réparties. Plus largement, il s'agit de faire des SPIP des services pluridisciplinaires, composés non seulement de CIP et d'assistants de service social, mais aussi de personnels chargés de l'action socioculturelle dans les établissements pénitentiaires (comme toujours, sous statut précaire), de psychologues et enfin de personnels de surveillance chargés du placement sous surveillance électronique, de la sécurité au sein des services, mais aussi de la prise en charge de mesures ne nécessitant pas selon Mme Gorce un travail éducatif ou social majeur (contrôle des obligations, certaines enquêtes, suivi du travail d'intérêt général).

Cette nouvelle organisation a pour fonction de permettre une industrialisation de l'activité d'exécution de peine découlant de l'intensification d'une politique pénale sécuritaire. Isabelle Gorce note en effet que l'explosion carcérale entraîne pour l'administration pénitentiaire « *la nécessité de développer à grande échelle les alternatives à l'incarcération* ». Ainsi les SPIP deviennent-ils brutalement « *un véritable enjeu pour l'institution* ». Aussi, les invite-t-elle à se saisir de cette opportunité, dans la mesure où « *seule leur capacité à peser avec efficacité sur la politique de l'administration pénitentiaire en matière de maîtrise des flux carcéraux et de prévention de la récidive est de nature à leur conférer la place institutionnelle qui leur revient* ». Pour peser davantage aux yeux de l'institution, elle encourage donc les SPIP à adhérer à l'objectif de gestion des flux qu'impose l'administration. La sanction, la peine et son exécution, le contrôle accru des individus, l'évaluation de leur dangerosité et du risque de récidive, voilà donc le socle qui doit désormais constituer le « *positionnement institutionnel* » des CIP et rendre leur identité plus visible.

- Un protocole ratifié par une seule organisation syndicale minoritaire

C'est ainsi que contre toute attente, le mouvement pour une revalorisation indemnitaire et statutaire des travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaire aboutit à une refonte complète du métier et à une réorganisation globale des SPIP. Sur la base du rapport présenté par Isabelle Gorce, la direction de l'administration pénitentiaire élabore un protocole qui sera ratifié le 9 juillet 2009 par un seul syndicat minoritaire : le SNEPAP²¹⁷.

Ce protocole engage une redéfinition du métier après avoir délimité le champ de compétences spécifique aux personnels d'insertion et de probation : « *la mise en œuvre des alternatives à l'incarcération, la construction de parcours d'exécution de peine centrés sur la personne et basés sur la relation à construire avec elle, la préparation et la mise en œuvre d'aménagements de peine, l'analyse de la situation globale de la personne condamnée en vue de déterminer l'individualisation et la progressivité de la peine dans un objectif de prévention de la récidive, sont autant d'actes professionnels réalisés quotidiennement par les CIP et par aucune autre profession.* »²¹⁸

²¹⁷ Seule la CGT a organisé un référendum afin de se positionner démocratiquement : 83 % des participants ont voté pour le rejet du protocole. La CGT représente alors 46,7 % des CIP et 61,5 % des ASS.

²¹⁸ Protocole relatif à la réforme statutaire des personnels d'insertion et de probation signé le 9 juillet 2009 par le directeur de l'administration pénitentiaire, et le SNEPAP-FSU, p.1.

À partir de ces compétences exclusives, le protocole délimite un « *cœur de métier spécifique au CIP qui, par son action sur le passage à l'acte, son rôle dans l'individualisation des peines et des mesures pénales présentes (qui suppose après une évaluation, la mise en place d'un suivi adapté au profil des personnes condamnées ou prévenues), son implication dans l'aménagement des peines, se place désormais clairement sur le champ pénal et criminologique, avec une méthodologie propre et pour objectif, la prévention de la récidive.* »

La revalorisation statutaire et indiciaire est ainsi conditionnée à un recentrage du métier de CIP sur ce « *champ pénal et criminologique* » et à une distinction claire entre « *les métiers et missions dévolus aux conseillers d'insertion et de probation et aux assistants de services sociaux* ». L'objectif annoncé par la direction de l'administration pénitentiaire est de faire évoluer le corps des CIP de la filière des métiers sociaux vers celle des métiers de la sécurité afin de justifier l'alignement de la grille indiciaire des conseillers d'insertion et de probation sur celle des lieutenants et capitaines pénitentiaires.

Deux options sont envisagées concernant les assistants de services sociaux des SPIP : conserver leur statut d'ASS en restant sur le champ du travail social ou opter pour « *le travail d'insertion orienté sur le champ du pénal et de la criminologie* » et intégrer le nouveau corps des personnels d'insertion et de probation.

On notera au passage que c'est la seule et unique apparition du terme d'insertion dans tout le texte.

Le protocole reprend l'idée de SPIP pluridisciplinaires proposée par Isabelle Gorce et décline les mêmes métiers, correspondant à leurs différents secteurs d'intervention. Toutefois la pérennité des assistants de services sociaux au sein des SPIP n'est plus assurée. En effet, si le protocole prévoit que les SPIP doivent « *favoriser l'accès des personnes qui leur sont confiées à l'ensemble des programmes sociaux dont peuvent bénéficier les citoyens* », il ajoute qu'à terme, « *l'objectif poursuivi est l'intervention directe des dispositifs de droit commun* » notamment par le biais de « *conventions, avec les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales* ». Cette mission de mise en place justifie que des travailleurs sociaux restent affectés dans les SPIP « *à titre transitoire* » pour une durée de deux ans. Au-delà de ce délai, aucune précision n'est apportée quant au devenir des assistants de services sociaux qui auront fait le choix de rester dans la filière sociale.

Le protocole définit également de nouvelles orientations en termes de méthodes de travail. En complément de l'entretien individuel, le protocole insiste sur la nécessité pour les CIP de mettre en place et d'animer des interventions collectives et notamment des programmes de prévention de la récidive. Les approches criminologiques et cognitivo-comportementales se substituent à la méthodologie d'intervention du travail social. La nouvelle organisation des SPIP doit reposer sur une « *différenciation des suivis en fonction de la situation de la personne placée sous main de justice et du niveau de contribution attendue du SPIP* ». La direction de l'administration pénitentiaire s'appuie sur les travaux du cabinet d'étude "Croissance", mandaté avant le conflit social de 2008 pour redéfinir l'organisation des SPIP. Ce cabinet, habitué à travailler pour de grands groupes industriels comme Danone ou Veolia, notamment dans le cadre de la fusion

d'entreprises, propose un schéma taylorien de fractionnement des publics et des compétences. Ce schéma prévoit la répartition des personnels en pôles départementaux spécialisés :

- Un pôle programmes et partenariat
- Un pôle enquêtes
- Un pôle pilotage / contrôle de gestion (RH)

Il suggère en outre de distribuer la population suivie en 5 « *segments* » distincts, selon leur quantum de peine et après un « *diagnostic criminologique* » centré sur l'évaluation du risque de récidive :

- Segment 1 : « suivi centré sur l'exécution de la peine »
- Segment 2 : « accompagnements avec contrainte de délais »
- Segment 3 : « accompagnements dans la durée »
- Segment 4 : « accompagnements problématiques médicales ou de personnalité »
- Segment 5 : « gestion / coordination de la détention ».

Dans l'idée de l'administration, les personnes regroupées dans le segment 1 ne relevant théoriquement pas d'une prise en charge éducative pourraient être confiées à d'autres personnels que les conseillers d'insertion et de probation. Les surveillants dont on annonce l'arrivée prochaine dans les SPIP pour la gestion du PSE, pourraient en être chargés. Cette atomisation des services et des tâches répondant manifestement à une exigence quantitative menace d'appauvrir les pratiques des professionnels et de réduire les agents à un traitement procédural, mécanique et rigide des mesures, en dépit de la complexité et de la diversité des situations prises en charge. Une telle organisation donne le sentiment d'une gestion de la pénurie plus que d'une amélioration du service rendu.

Pour mener à bien ces restructurations, le texte annonce une augmentation des moyens financiers des SPIP et un renforcement de l'encadrement.

Tous les personnels d'insertion et de probation restent soumis au statut spécial. Sur le plan indemnitaire, le protocole laisse miroiter un alignement de la grille indiciaire des CIP sur celle des lieutenants et capitaines (encadrement des personnels de surveillance), du fait de leur repositionnement sur la filière sécuritaire. En contrepartie, le décompte du temps de travail hebdomadaire sur la base de 36 heures 10 serait abandonné²¹⁹, les CIP devant désormais obéir aux mêmes règles que les cadres en la matière, même s'ils restent catégorie B. Quant à la formation, le protocole prévoit de la recentrer « *sur la finalité du métier, à savoir la prévention de la récidive* » et « *l'expertise criminologique* ».

²¹⁹ Décompte du temps de travail issu de la loi des 35 heures.

Une nouvelle évolution des missions suite à la loi pénitentiaire

C'est en effet autour de ces deux axes que la direction de l'administration pénitentiaire va s'efforcer de recentrer l'activité des SPIP, en se basant sur la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

Articles de la loi pénitentiaire touchant aux missions des SPIP :

Article 1 : « *Le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions.* »

Article 2 : « *Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales. Il contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation et l'aménagement des peines des personnes condamnées.* »

Article 13 : « *Les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation sont chargés de préparer et d'exécuter les décisions de l'autorité judiciaire relatives à l'insertion et à la probation des personnes placées sous main de justice, prévenues ou condamnées. A cette fin, ils mettent en œuvre les politiques d'insertion et de prévention de la récidive, assurent le suivi ou le contrôle des personnes placées sous main de justice et préparent la sortie des personnes détenues.* »

Article 89 : « *Dès leur accueil dans l'établissement pénitentiaire et à l'issue d'une période d'observation pluridisciplinaire, les personnes détenues font l'objet d'un bilan de personnalité. Un parcours d'exécution de la peine est élaboré par le chef d'établissement et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation pour les condamnés, en concertation avec ces derniers, dès que leur condamnation est devenue définitive.* »

Aux yeux de Claude d'Harcourt, directeur de l'administration pénitentiaire (DAP), l'apport essentiel de la loi pénitentiaire à la nouvelle réforme des SPIP consiste à recentrer leurs compétences sur le champ pénal et criminologique et leur action sur la prévention de la récidive. C'est ce qu'il explique dans une note du 17 décembre 2009²²⁰ :

« La Loi pénitentiaire énonce qu'au-delà de la protection de la société et de la sanction du condamné, l'une des missions essentielles du service public pénitentiaire est de préparer la sortie de la personne détenue « afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions » (article 1). Elle spécifie qu'à cet effet le service public pénitentiaire « est organisé de manière à assurer l'individualisation des peines des personnes condamnées » (article 2) ».

Autrement dit, alors que dans les textes de 1999, la mission d'individualisation des peines avait pour finalité la réinsertion des personnes suivies par les SPIP –ce qui incluait l'arrêt du parcours délinquant–, sa visée essentielle est désormais la prévention de la récidive. Ce glissement qui peut paraître anodin n'a rien d'une nuance sémantique. Selon le DAP, il induit en effet un repositionnement ontologique et méthodologique des services chargés de cette mission, comme le démontre la suite de la note :

« La loi pose ainsi comme nécessaire la mise en œuvre de méthodes d'intervention centrées sur les personnes pour accompagner leur évolution. Cet accompagnement des SPIP est fondé sur un travail sur le sens et la portée de la décision judiciaire et sur une intervention éducative. La loi pénitentiaire invite en effet à renouveler la notion de suivi : il s'agit de donner toute leur place aux problématiques pénales et criminologiques, tout en invitant les personnes à s'emparer activement de leur propre parcours. »

En fait de « renouveler la notion de suivi », la loi se contente de consacrer le parcours d'exécution de peine (PEP) comme axe directeur de l'intervention des SPIP en milieu fermé (Article 89). Le PEP n'a rien d'innovant puisqu'il n'est qu'une résurgence du « projet d'exécution des peine » expérimenté en milieu fermé depuis le milieu des années 1990 et défini par la circulaire n°000186 du 21 juillet 2000 et dans les articles D.74 et D.94 du code de procédure pénale. Il s'agit d'un dispositif pluridisciplinaire visant à donner un contenu constructif à la durée de l'incarcération, par l'accès à la formation, au travail, aux soins, à l'éducation, aux droits ou à des activités socioculturelles.

Dans la note déjà citée, le DAP précise que les personnels d'insertion et de probation doivent s'attacher à construire des « parcours individualisés adaptés aux besoins des personnes et aux risques de récidive ». La nouveauté doit donc résider dans la création d'une méthodologie adaptée à cet objectif de prévention de la récidive. Dans cette perspective, le DAP indique que les personnels d'insertion et de probation devront mettre en œuvre des outils d'évaluation et d'orientation vers les dispositifs adaptés, et notamment vers les programmes de prévention de la récidive (PPR). Le bilan pluridisciplinaire d'entrée en milieu fermé, et le diagnostic à visée criminologique constituent dès lors les nouveaux supports méthodologiques de la fonction de prescription assignée aux personnels d'insertion et de probation.

C'est là que se situe l'enjeu majeur de la nouvelle réforme des SPIP. Comme l'affirme

²²⁰ Claude d'Harcourt, Note du directeur de l'administration pénitentiaire du 17 décembre 2009 : *référentiel relatif aux programmes de prévention de la récidive*.

clairement Claude d'Harcourt, il s'agit de « *renforcer professionnellement les personnels d'insertion et de probation sur le champ pénal et criminologique* ». Le DAP définit la dimension criminologique de l'intervention des SPIP comme « *travail de réflexion sur le passage à l'acte, responsabilisation des auteurs, indemnisation des victimes* » –toutes choses pratiquées quotidiennement par les personnels d'insertion et de probation jusque là. Cette dimension criminologique est complétée par une dimension « *sociale ou socio-sanitaire* » déclinée en « *lutte contre l'illettrisme, scolarité, formation professionnelle, incitation aux soins* ». On notera que ces interventions –qui concernent principalement le milieu fermé– ont un caractère plus éducatif que social et ne font plus référence à l'accès aux droits et à l'insertion en général. À ce titre, les propos du directeur de l'administration pénitentiaire se situent en-deçà de la loi pénitentiaire qui rappelle dans son article 2 que le service public pénitentiaire « *contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire* ».

La loi ajoute que le service public pénitentiaire « *est organisé de manière à assurer l'individualisation et l'aménagement des peines des personnes condamnées* » (Article 2), rendant l'aménagement de la peine quasi systématique. De ce fait, la loi recentre la mission des personnels d'insertion et de probation sur l'exécution de la peine : ils sont désormais « *chargés de préparer et d'exécuter les décisions de l'autorité judiciaire relatives à l'insertion et à la probation des personnes placées sous main de justice, prévenus ou condamnés.* » (Article 13)

Une lecture attentive de cet article laisse à penser que l'intervention des personnels d'insertion et de probation dans le domaine de l'insertion doit désormais passer par les fourches caudines de la prescription de l'autorité judiciaire mandante. Cela conduirait à vider largement de son contenu la dimension socio-éducative de l'intervention des SPIP, en leur déniaient toute compétence et toute initiative en matière de diagnostic et d'accompagnement social.

Est-ce véritablement l'ambition de la loi ? En tout cas, c'est bel et bien l'objectif poursuivi par la direction de l'administration pénitentiaire qui, de sa propre initiative, a procédé à un « *toiletage* » du Code de procédure pénale en supprimant totalement le terme de « *travailleur social* » qui désignait les personnels d'insertion et de probation. Cette opération, qualifiée par le directeur adjoint de l'administration pénitentiaire lui-même de « *recentrage idéologique* », vise d'une part à évacuer la méthodologie de l'accompagnement socio-éducatif qui constituait jusqu'alors le cœur de métier de ces personnels, et d'autre part, à rendre possible la délégation d'une partie de leurs missions à d'autres professionnels et notamment au personnel de surveillance. En effet, selon les articles du Code, le terme de « *travailleur social* » a été remplacé soit par celui de « *personnel d'insertion et de probation* », soit par celui de « *personnel du service pénitentiaire d'insertion et de probation* ».

Face à la menace que représente cette évolution terminologique pour une majorité de professionnels, attachés à la dimension sociale de leur métier, la CGT s'est battue pied à pied pour que certaines missions fondamentales restent de la compétence des conseillers d'insertion et de probation. Si l'action du syndicat a permis que la constitution du dossier d'insertion et l'entretien arrivant demeurent de la responsabilité des

travailleurs sociaux, d'autres prérogatives en revanche, peuvent désormais être transférées à d'autres personnels du SPIP (en l'occurrence, aux personnels de surveillance) :

- « *Les entretiens du SPIP en milieu fermé (art. D464)*
- *Le suivi des libérations conditionnelles (art. D 533-1)*
- *Les visites à domicile (art D 533-2)*
- *Le suivi des mesures et des obligations, (contrôle des obligations, proposition des mesures d'individualisation de la peine, réinsertion, rapport semestriel,...) (art. D 575). »²²¹*

Ainsi, l'administration pénitentiaire ouvre grand la voie au démantèlement progressif des missions jusque là confiées aux travailleurs sociaux pénitentiaires.

Les réformes du statut particulier des personnels d'insertion et de probation

Une première modification du statut particulier des personnels d'insertion et de probation intervient en 2005²²² pour intégrer notamment les nouvelles dispositions amenées par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. Cette réforme profite essentiellement à la l'encadrement des SPIP qui se voit renforcée par la création du grade de directeur d'insertion et de probation.

Si les missions des personnels d'insertion et de probation restent inchangées et s'ils sont toujours « *chargés de l'aide à l'insertion* », le texte évoque pour la première fois « *leurs connaissances en criminologie* » et met en avant « *leurs compétences en matière d'exécution des peines* ». Le texte associe clairement la participation à la réinsertion des personnes placées sous main de justice à l'objectif de prévention de la récidive.

Ces modifications annoncent un recentrage des missions assignées aux SPIP sur le champ de la criminologie et de l'exécution des peines et mesures judiciaires.

Cinq ans plus tard, les assistants de service social de l'administration pénitentiaire sont dans leur immense majorité absorbés dans celui des conseillers d'insertion et de probation (CIP). Un nouveau statut est édicté²²³ qui rebaptise ces derniers « *conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation* » (CPIP). Selon le même principe, les directeurs de service pénitentiaire d'insertion et de probation (DSPIP) deviennent « *directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation* » (DPIP).

²²¹ CGT pénitentiaire, *Compte Rendu du comité technique paritaire de l'administration pénitentiaire du 15 juillet 2010*, Montreuil, communiqué du 26 juillet 2010.

²²² Décret n°2005-445 du 6 mai 2005 modifiant le décret n° 93-1114 du 21 septembre 1993 relatif au statut particulier du personnel d'insertion et de probation de l'administration pénitentiaire et le décret n° 99-670 du 2 août 1999 relatif au statut d'emploi de directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

²²³ Décret n° 2010-1639 du 23 décembre 2010 portant statut particulier des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation.

Ces nouvelles dénominations qui ne dénotent pas une grande inventivité, n'ont pas d'autre finalité que de souligner l'identité pénitentiaire de ces personnels et par conséquent leur rattachement à la filière sécurité plutôt qu'à la filière socio-éducative. De fait, le projet de décret sur le statut des CIP présenté par l'administration en avril 2008 supprimait toute référence au travail social, concédant seulement au SPIP son concours « à la mise en place des mesures d'insertion sociale » en vue d'un aménagement de peine.

Seule la combativité des travailleurs sociaux de la CGT a permis que le statut définitif réintroduise la dimension sociale de leur activité, essentielle à l'accomplissement de leurs missions. La retranscription ci-dessous de l'article premier du décret, précisant les missions des CIP, donne une idée des débats entre ce syndicat et l'administration et de leur résultat. Les passages en gras correspondent au texte ajouté au projet de décret initialement présenté par l'administration :

*« Les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation exercent les attributions qui leur sont conférées par les lois et règlements pour l'application des régimes d'exécution des décisions de justice et sentences pénales. Ils interviennent dans le cadre des mesures alternatives aux poursuites pénales, restrictives ou privatives de liberté. Sur saisine des autorités judiciaires, ils concourent à la préparation des décisions de justice à caractère pénal. Ils assurent le suivi de l'exécution des peines et veillent au respect des obligations judiciaires dans un objectif de prévention de la récidive **et de réinsertion.***

*Compte tenu de leur expertise en matière d'exécution de peine et **d'accompagnement socio-éducatif**, de leurs connaissances en criminologie **et selon les besoins particuliers des personnes confiées**, ils concourent à la préparation et à la mise en œuvre des mesures d'insertion et des dispositifs de prévention de la récidive prévus par les lois et règlements. Ils participent à la politique d'individualisation des peines par le développement des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine dans les conditions prévues par le code de procédure pénale.*

Ils œuvrent plus particulièrement au travail sur le sens de la peine, afin de concourir au maintien ou à la restauration de l'autonomie et à la responsabilisation des personnes suivies. »

Dans un document d'analyse des nouvelles dispositions statutaire, les représentants des travailleurs sociaux de la CGT se félicitent de cette consécration :

« Alors que des "connaissances en criminologie" et une "expertise en exécution de peine" étaient actées, le statut proposé à l'origine ne disait rien de notre véritable savoir-faire : le travail éducatif, la responsabilisation des personnes suivies, l'accompagnement tout au long de la mesure, le travail sur l'histoire de vie et le passage à l'acte.

Suite aux nombreux amendements défendus par la CGT Pénitentiaire, la rédaction

initiale du décret a été modifiée, pour laisser place à une formulation de compromis, qui nous maintient dans le champ du travail social, avec une méthodologie et des valeurs propres à notre identité professionnelle.

L'obstination de la CGT Pénitentiaire, malgré les hésitations de l'administration et l'opposition du SNEPAP, aura donc permis la reconnaissance de notre compétence en terme de suivi socio-éducatif, et d'asseoir notre positionnement vis-à-vis des usagers. En ce sens, la rédaction du décret de 2010 est plus proche de nos aspirations et plus conforme à notre identité professionnelle que celle de 1993 (modifié en 2005). Cette évolution positive doit nous encourager à poursuivre notre combat pour donner du sens à notre intervention, pour refuser une instrumentalisation au service de la gestion des flux et d'une vision sécuritaire de la probation. »²²⁴

En dépit de ces avancées, la disparition de la référence aux missions de prévention des effets désocialisants de l'emprisonnement et de maintien des liens sociaux et familiaux des personnes incarcérées est à déplorer.

Par ailleurs, les CPIP restent soumis au statut spécial des personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire. Ils obtiennent une revalorisation indiciaire conséquente, améliorant surtout la rémunération en début et en fin de carrière. En contrepartie, la durée de la carrière est rallongée de trois ans. La revalorisation reste très en deçà des promesses d'alignement sur les grilles d'officiers pénitentiaires, faites par l'administration lors de la signature du protocole de juillet 2009, d'autant que le passage de l'ancienne grille indiciaire à la nouvelle s'étale sur plusieurs années. Le corps n'évolue pas vers la catégorie A mais conserve le décompte du temps de travail issu de la loi des 35 heures.

Le décret consacre enfin les principes du management par objectif en inscrivant dans le statut des CPIP que l'évaluation annuelle de leur travail donnant lieu à notation par leur supérieur hiérarchique « *porte sur leurs activités et sur la réalisation des objectifs qui leur sont fixés* ». Cependant, les CPIP échappent à une transformation de leur indemnité forfaitaire en indemnité de fonction et d'objectif comme le prévoyait initialement le texte.

Après la fusion du corps des assistants de service social dans celui des futurs CPIP, une inconnue demeure : qu'advient-il des ASS qui n'auront pas fait le choix d'intégrer le corps des CPIP ? Les ASS se retrouvent piégés face à un non-choix, sommés par l'administration de se positionner pour la suite de leur carrière sans que leur soit offert une véritable alternative.

²²⁴ CGT pénitentiaire, Document d'analyse : Le nouveau statut des personnels pénitentiaires d'insertion et de probation : La situation des assistants de service social, 3 janvier 2011, 9 p.

Peu de professions ont connu des mutations aussi rapides et profondes que celles qui ont affecté les SPIP. L'accumulation des réformes entre 1999 et 2010 met clairement en lumière l'extrême complexification de l'activité des personnels d'insertion et de probation qui doivent en outre actualiser en permanence leurs connaissances dans le champ de l'insertion et du droit (droit pénal, social, droit des étrangers, droit civil et de la famille, droit des victimes, accès à l'emploi, au logement, aux droits sociaux, aux soins etc.).

Comme nombre d'observateurs l'ont constaté, l'évolution des missions des SPIP sur le champ de l'application des peines ne s'est pas accompagnée des moyens humains correspondants et s'est donc faite au détriment de la mission d'insertion. Cette carence en effectifs a coïncidé avec l'accroissement de la population placée sous main de justice et avec le recentrage des politiques pénales et pénitentiaires sur la prévention de la récidive. La conjonction de ces trois facteurs a eu pour effet de transformer progressivement les travailleurs sociaux pénitentiaires en prétendus "criminologues", experts de l'exécution des peines.

La politique actuelle de prise en charge des publics placés sous main de justice semble dictée par deux phénomènes sociaux antagoniques : d'un côté, la méfiance croissante – voire la peur – qu'inspirent les nouvelles figures de la dangerosité, de l'autre, la nécessité structurelle de désengorger les prisons.

L'obsession de la récidive qui est devenue l'élément moteur des politiques pénales et pénitentiaires actuelles, se concrétise par le renforcement, tout au long de la chaîne pénale, des mesures de contrôle et de sûreté, notamment par le biais des dispositifs de surveillance électronique. Ce déploiement de technologie a priori destiné « *aux criminels les plus dangereux* » connaît une extension qui traduit la perte de confiance dans le système traditionnel de probation. Or, les personnels des SPIP savent fort bien que cette évolution qui affecte leur profession résulte de la surexposition médiatique de faits divers dramatiques mais qui ne reflètent en rien la réalité de la population pénale, composée en grande majorité de petits délinquants. En dépit de cette réalité, les personnels d'insertion et de probation sont amenés à mettre en œuvre des mesures de plus en plus sécuritaires et voient le travail de probation évoluer vers une activité prédictive de gestion du risque.

Dans le même temps, ces personnels subissent de fortes pressions pour développer coûte que coûte les aménagements de peines, afin de vider les prisons surpeuplées, même si leurs effectifs sont insuffisants pour assurer le suivi de toutes les mesures et de tous les détenus qui leurs sont confiés. Face à ces injonctions paradoxales, se

développe au sein des SPIP un fort sentiment de perte de sens dans l'exercice professionnel.

Par ailleurs, dans un contexte de crise économique profonde et durable, l'abandon de la mission d'insertion qui constituait le cœur de métier des SPIP représente une régression inquiétante qui sonne comme un renoncement. Dans sa grande majorité, le public des SPIP est fragile socialement, souvent en situation de précarité et insuffisamment pris en compte par les services sociaux de droit commun. Les personnels d'insertion et de probation le savent bien et craignent, même si l'objectif de réinsertion reste inscrit dans la loi, que ce public soit laissé pour compte dans le contexte actuel de resserrement du marché de l'emploi et de restriction des dépenses publiques. Cela ne peut avoir que des conséquences néfastes en termes de récurrence.

Épilogue : Une surenchère sans fin ?

Suite à un nouveau fait divers survenu à Pornic le 19 janvier 2011, le gouvernement a une nouvelle fois annoncé des mesures visant à renforcer le contrôle des délinquants jugés dangereux et à prévenir la récidive.

Pour mémoire, après la disparition d'une jeune fille de 18 ans, un suspect a été mis en examen pour enlèvement et séquestration suivie de mort. Quelques jours après, le corps démembré de la jeune fille a été retrouvé dans un étang. "Multirécidivant", inscrit au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJASV) et sorti de prison un an plus tôt, le jeune homme mis en examen faisait l'objet d'un sursis assorti d'une mise à l'épreuve de deux ans pour outrage à magistrat. Pourtant, le dossier de ce jeune homme n'avait pas été confié à un personnel d'insertion et de probation après sa libération en raison du manque d'effectif du SPIP local dont les agents étaient surchargés de mesures. Dans le cadre du diagnostic présidant à la différenciation du suivi, ce dossier n'a pas été considéré comme prioritaire au regard du délit et n'a pas été immédiatement affecté, à l'instar d'autres mesures placées en attente.

Sans attendre les résultats des enquêtes administratives diligentées simultanément par le ministère de l'intérieur et de la justice, Nicolas Sarkozy a évoqué des « *dysfonctionnements graves* » de la chaîne pénale et fait savoir que « *les sanctions qui s'imposent au regard des fautes seront demandées* ».

Comme le souligne le syndicat de la magistrature dans un communiqué de presse du 1^{er} février 2011, il s'avère pourtant que les juges de l'application des peines du tribunal de Nantes avaient averti leur hiérarchie en janvier, puis en octobre 2010 de la vacance depuis un an d'un des quatre postes de juge du service de l'application des peines, vacance qui « *les obligeait à effectuer des choix de priorités* ». Jugeant cette situation « *extrêmement préoccupante* », ils avaient demandé un renfort rapide afin de pouvoir « *gérer de façon consciencieuse et responsable l'intégralité des mesures relevant du service de l'application des peines de Nantes* ».

De son côté, le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation avait informé par courrier les magistrats de Nantes du fait que, « *compte tenu du manque criant d'effectifs, il n'était pas en mesure de traiter l'ensemble des dossiers qui lui étaient affectés* ». Il adressait régulièrement à sa hiérarchie la liste des personnes dont le dossier était en souffrance.

Le syndicat de la magistrature est donc en mesure d'affirmer que « *les sonnettes d'alarme étaient tirées depuis plusieurs mois* » et que « *les difficultés insurmontables rencontrées par les services de la justice en Loire-Atlantique étaient connues au plus haut niveau, et qu'aucune réponse sérieuse n'avait pourtant été apportée avant le*

drame ». Le communiqué révèle en effet que malgré les multiples alarmes, la Chancellerie avait sciemment décidé de laisser les services en l'état et avait même cautionné « *les priorités de traitement des affaires* », jugeant que « *leurs choix n'étaient pas inopportuns* ». Le syndicat de la magistrature en conclue que « *le ministère de la Justice porte l'entière responsabilité de l'absence de prise en charge de la personne soupçonnée* » dans l'affaire de Pornic, et en impute la « *faute* » aux « *gardes des Sceaux successifs qui n'ont pas permis, depuis des années, à la justice de fonctionner normalement* ».

Selon une tradition désormais établie, la médiatisation de ce fait divers dramatique a donné lieu à une réponse immédiate du gouvernement ; le 31 janvier 2011, le ministre de l'intérieur et le ministre de la justice annonçaient, dans un communiqué commun²²⁵, une série de mesures d'urgence visant à améliorer les « *défaillances de la chaîne pénale* » :

- Premièrement, le communiqué « *interdit un choix dans la priorité des dossiers confiés aux conseillers d'insertion et de probation qui soit fondé sur la nature de l'infraction commise* » et non sur l'ensemble du dossier de la personne.
- Il indique en second lieu que « *les individus référencés dans le FIJAISV seront automatiquement inscrits dans le fichier des personnes recherchées lorsqu'ils ne respectent pas strictement leurs obligations de justification d'adresse* » et qu'ils pourront dès lors être « *renvoyés en détention* ».
- Troisièmement, les ministres annoncent la création de cellules départementales de recoupement des informations détenues par les différents services de police et de gendarmerie concernant « *les individus multirécidivants* » dans l'espoir que « *ces rapprochements permettront de diligenter au plus vite des moyens d'investigation et d'interpellation* ».
- Quatrième point, « *un office opérationnel de suivi des délinquants sexuels et violents sera créé (...) selon le même principe que les GIR²²⁶* », afin de « *décloisonner les actions des représentants de l'autorité judiciaire, des forces de sécurité, de l'administration pénitentiaire et des services de santé* ». Il aura pour mission « *de repérer les délinquants dangereux et d'alerter les services opérationnels, grâce à un partage des informations détenues par les différents services* ».
- Cinquièmement, les ministres informent que la loi LOPPSI permettra prochainement un recours plus fréquent au bracelet électronique, la loi abaissant,

²²⁵ Ministère de la justice et des libertés, ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, Communiqué de Michel MERCIER, Garde des Sceaux, et de Brice HORTEFEUX, Ministre de l'intérieur, 31 janvier 2011.

²²⁶ Groupe d'intervention régional : ce groupe « interministériel » mis en place en 2002 peut être sollicité « *dans le cadre d'opérations contre toutes les formes de délinquance endémique, de trafics locaux de stupéfiants, d'objets ou de véhicules volés ou recelés, d'actions violentes concertées, aboutissant à la désorganisation de la vie sociale et générant un sentiment permanent d'insécurité* », mais aussi pour lutter « *contre toutes les formes de criminalité organisée (...), en matière de trafics, et plus généralement d'économie souterraine* ». (Site du ministère de l'Intérieur).

pour les récidivistes, « le seuil à partir duquel la surveillance judiciaire et le placement sous bracelet électronique mobile peuvent être ordonnés : toute personne condamnée en état de récidive à une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure ou égale à 5 ans pourra désormais se voir imposer une telle mesure ». Ils invitent en outre à développer « le recours à la surveillance électronique des délinquants sexuels ».

- Sixième point, « les capacités d'accueil du centre national d'évaluation, chargé d'examiner la situation des condamnés les plus dangereux avant sortie, seront augmentées ».
- Enfin, en ce qui concerne les moyens humains, les ministres annoncent l'augmentation en 2011 des recrutements « au titre de la réserve judiciaire, (...) notamment dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation pour assurer un meilleur suivi de l'ensemble des personnes placées sous main de justice et notamment des récidivistes ». Ils ajoutent que « ces services bénéficieront d'une attention prioritaire dans l'allocation des moyens ».

Une fois de plus, ces annonces illustrent l'incapacité des pouvoirs publics à apporter les réponses efficaces à la question récurrente de la prise en charge des « personnes placées sous main de justice ». Pris en tenaille entre la pression médiatique, induisant la nécessité d'une réaction rapide du politique, et la limitation, consécutive à la RGPP et la LOLF, des moyens mobilisables pour la mise en œuvre des politiques publiques, la facilité consiste à empiler toujours davantage de nouveaux dispositifs sans les assortir des moyens indispensables à leur application.

Cette stratégie politique relève d'une profonde hypocrisie en ce qu'elle vise à transférer toujours plus de responsabilité sur les professionnels de terrain et à décrédibiliser le service public après l'avoir placé en situation d'asphyxie.

Proposer de renforcer les SPIP et les services d'application des peines par des retraités de la fonction publique et de la magistrature relève véritablement de l'imposture intellectuelle. Outre le caractère hypothétique de tels renforts, cette annonce confine au mépris pour une profession qui subit la pression constante d'un cadre législatif et réglementaire de plus en plus complexe, mobilisant des compétences accrues. Quant au renforcement des SPIP par le recrutement de personnels qualifiés, le retard accumulé est tel qu'il faudrait une fois pour toute envisager une « allocation des moyens » suffisamment conséquente pour le combler. Or, ce n'est pas ce qui est prévu dans la loi de finance, en dépit des multiples recommandations parlementaires. Seulement 336 recrutements de CIP sont programmés pour 2010 et 2011 alors que 1000 créations de postes sont reconnues comme nécessaires pour l'application de la seule loi pénitentiaire de 2009.

Suite à ces événements, un nouveau rapport parlementaire, dont la direction a été confiée au député UMP des Alpes Maritimes Éric CIOTTI, est attendu pour fin avril 2011. Espérons qu'il permettra de prendre en considération les conditions extrêmement difficiles de travail des personnels des SPIP –et par la même occasion, des magistrats et greffiers des services d'application des peines.

Il est temps d'apporter au manque criant d'effectifs et de moyens de ces services une réponse à la mesure des besoins et de l'importance de leurs missions. À ce titre, il incombe au gouvernement, en dépit d'un budget contraint, de se saisir de cette triste affaire pour faire face à ses propres responsabilités en la matière sous peine de réduire l'activité législative à une simple gesticulation politicienne.

Peut-être faudrait-il aussi s'interroger sur l'emballement répressif tous azimuts des politiques pénales et réserver effectivement l'emprisonnement aux infractions les plus graves.

Une véritable et courageuse réforme de notre système pénal est devenue une urgence. Il est temps qu'un gouvernement s'en empare sans démagogie dans l'intérêt de tous les citoyens.