

Conseillers pénitentiaire d'insertion et de probation, qui sont-ils ?

le 26 février 2016

PÉNAL

CIVIL | Profession juridique et judiciaire

Dernier maillon de la chaîne pénale, le CPIP est l'un des professionnels clés pour la mise en œuvre de la politique pénale. Son statut et ses missions ont considérablement évolué ces dix dernières années dans la méconnaissance générale. Avec le juge de l'application des peines, il a vu ses relations s'intensifier, se tendre parfois au fil des changements d'orientations politiques qui convergent désormais vers une individualisation des peines et un travail de réflexion de la personne suivie en vue de la prévention de la récidive.

[D'éducateurs à conseiller pénitentiaires d'insertion et de probation](#)

Le métier de conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP) a évolué lentement avant d'acquiescer des responsabilités de plus en plus fortes, voire lourdes, dans les années 2000 avec l'augmentation des détenus et personnes sous main de justice ainsi que l'inflation législative. C'est ce que rappelle l'étude intitulée *Les travailleurs de l'ombre : enquête sur les travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaire* réalisée par Nadine Ferlay de l'UGSP-CGT en 2010.

À l'origine, les conseillers étaient des « éducateurs des services extérieurs de l'administration pénitentiaire » chargés de « l'observation et la rééducation des détenus en vue d'un reclassement social », comme le formule le décret du 21 juillet 1949. Trente ans plus tard, la circulaire U-111 relative à l'action « socio-éducative » dans les établissements pénitentiaires vient regrouper les assistantes sociales et les éducateurs sous le même titre de « travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaire » avec les mêmes missions en milieu fermé et en milieu ouvert. Le décret n° 93-1114 du 21 septembre 1993 crée le corps des conseillers d'insertion et de probation « chargés d'une mission d'aide à l'insertion sociale ». 1999 est une année charnière avec la création des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), à ne pas confondre avec les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), qui adoptent enfin ce titre grâce au décret n° 2010-1641 du 23 décembre 2010. Ces derniers constituent l'un des différents métiers employés au sein du SPIP. Plus structurés sur le territoire, les SPIP ne cesseront d'être soumis aux encadrements successifs réglementaires. Avec la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, ce sont « les connaissances en criminologie des CPIP qui sont davantage mobilisées », résume Pascal Le Roy, directeur de projet chargé des SPIP au cabinet de la directrice de l'administration pénitentiaire depuis le 1^{er} octobre 2014. Il leur est notamment demandé de réaliser « une évaluation très fine des besoins des publics confiés », explique-t-il. Une approche nécessairement très individualisée dans le but de participer à la prévention de la récidive, grande orientation de l'ex-ministre de la justice, Christiane Taubira. Cette orientation s'est nourrie des réflexions apportées par la conférence du consensus de février 2013 notamment et a été actée à travers divers dispositifs tels que les programmes de prévention de la récidive (PPR) mis en place par la circulaire du 19 mars 2008. La moitié des 103 SPIP s'est engagée dans le développement de ces programmes enseignés aux CPIP stagiaires de l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP). Le but de ces méthodes inspirées notamment du Canada ou d'Angleterre, recommandées par le Conseil de l'Europe, est de parvenir à faire réfléchir l'intéressé sur sa situation, les conditions de son passage à l'acte à travers des groupes de paroles thématiques (violence conjugale, agressions sexuelles, conduites alcooliques, etc.). À présent, l'objectif est d'« intensifier cette pratique programmatique en collectif mais aussi en individuel ».

« La petite révolution, c'est que nous écrivons les méthodes d'intervention », explique Pascal Le

Roy qui pilote l'élaboration de plusieurs référentiels destinés à clarifier les pratiques professionnelles et l'organisation du fonctionnement des services. « Jusqu'à présent, vous ne trouviez nulle part un référentiel qui fasse autorité dans la profession. Aujourd'hui, nous produisons collectivement cet effort. La directrice de l'administration pénitentiaire, Isabelle Gorce, a choisi les règles européennes relatives à la probation comme socle de l'action des services pénitentiaires », dit-il, évoquant pour les SPIP « l'obligation de se poser sérieusement la question de l'efficacité des pratiques professionnelles ». En l'occurrence, ces règles sont tirées de « données probantes » : mesures expérimentées par différents pays et dont plusieurs universités ont mesuré les effets. « Leur efficacité a été validée. » Il poursuit : « ce socle met en évidence qu'une intervention efficace nécessite d'évaluer finement, de manière régulière et continue, la situation, l'ensemble des besoins de la personne suivie par les SPIP, les risques et sa réceptivité pour ne pas plaquer une intervention trop mécanique ou stéréotypée qui ne correspondrait pas aux capacités ou au style d'apprentissage de la personne ». L'administration s'est aussi appuyée sur les erreurs opérées par le passé pour opérer ce virage. « Ces dernières années, nous avons pu assister à l'exécution d'une probation assez ordinaire et injonctive, placée surtout sous l'angle du contrôle des interdictions, des obligations. Or l'intervention des professionnels pénitentiaires ne saurait se limiter à ce mode d'intervention. Ce n'est pas cela qui fait évoluer un individu mais la maîtrise par le SPIP de certaines techniques d'évaluation et d'intervention ».

Recrutement massif pour les SPIP

L'autre « nouveauté », selon Pascal Le Roy, c'est « l'avènement plus sérieux, crédible, de l'action d'une équipe pluridisciplinaire », mobilisée autour du même projet codéfini avec l'auteur délinquant. En 2008, Isabelle Gorce remettait un rapport de mission dans lequel il était justement question de faire des SPIP des services pluridisciplinaires. Un protocole ratifié le 9 juillet 2009 par le seul syndicat SNEPAP prévoyait ensuite leur mise en place. En quelques années, les services se sont retrouvés acculés par l'explosion du nombre de personnes prises en charge en détention et en milieu ouvert, par le nombre de réformes les impliquant directement comme la juridictionnalisation de l'application des peines en 2000 qui a entraîné une augmentation des écrits pour les CPIP, une nouvelle procédure d'application des peines en 2004, les convocations directes au SPIP après les audiences du tribunal correctionnel en 2006, la rétention de sureté en 2008, le principe de l'aménagement des peines courtes et fins de peine en 2009, la prise en charge de stages (sensibilisation à la sécurité routière, citoyenneté, sensibilisation aux dangers de l'usage des produits de stupéfiants, responsabilité parentale, etc.) sans compter tout ce qui est intervenu depuis.

Aujourd'hui, la méthodologie d'intervention globale des SPIP à laquelle s'attèle le ministère de la justice devrait repositionner le rôle de chaque métier et renforcer leur cohésion, leur efficacité. Ces équipes sont constituées de personnels d'encadrement, de personnels administratifs, de CPIP, d'assistants de service social « dont la mission se confondait jusqu'alors avec celle des CPIP », selon Pascal Le Roy, et qui « sont dorénavant positionnées sur l'établissement ou le rétablissement des droits sociaux des personnes sous main de justice ». Fin 2017, tous les services seront dotés de psychologues chargés « de participer à l'évaluation initiale des justiciables, de développer les programmes collectifs de prise en charge, d'assurer un soutien technique aux personnels », des personnels de surveillance « dédiés au suivi du placement sous surveillance électronique » et des coordinateurs culturels « qui assurent la mise en place de projets et programmations culturelles ». Pour favoriser cette dynamique et soutenir les services, le ministère annonçait en 2015 le recrutement de 1 000 personnes. Soit 640 CPIP, 70 directeurs, 40 personnels de surveillance, 110 personnels administratifs, 70 psychologues, 55 assistants de services sociaux et 15 coordinateurs. En 2015, la vingtième promotion de conseillers d'insertion et de probation intégrait l'ENAP avec des contenus de formation actualisés. Les dernières promotions ont donc été plus généreuses en places passant de 50, 100, puis 150 élus à plus de 300 pour toujours 7 000 candidats. Certains CPIP et juges d'application des peines s'inquiètent d'un recrutement au rabais. « Ouvrir plus largement un concours, c'est peut-être baisser le niveau, peut-être repêcher des gens qui n'étaient pas plus motivés que ça. Ce n'est pas un métier anodin en terme de charge et de psychologie. Il faut être intéressé et prêt », souligne Sébastien Arnaud, CPIP à Liancourt.

En l'occurrence, le ministère souhaitait orienter les recrutements vers des profils davantage doués de qualités relationnelles. « Le conseil de l'Europe souligne que les conditions d'une probation efficace sont très liées à la capacité du professionnel à développer une relation positive avec la personne suivie. Aujourd'hui, lorsqu'on recrute pour la formation initiale, on s'applique à repérer des gens doués d'empathie, d'adaptabilité, de goût pour la communication interpersonnelle et une capacité à évoluer avec des gens en grande difficulté », souligne Pascal Le Roy. Selon les dernières études, les profils recrutés sont très majoritairement issus de la filière droit (80 %) et sur-diplômés (entre 35 et 45 % ont un Bac+5 alors qu'un Bac+2 est demandé). L'administration souhaiterait élargir les filières de provenance des candidats et travaille actuellement à recomposer les épreuves. « Nous sommes en train de réécrire l'arrêté de recrutement pour obtenir une plus grande diversification des profils », assure le directeur de projet. « Ce sera fait après tous les gros recrutements », se désole Delphine Colin, membre du collectif CGT insertion-probation. « Ça fait un an et demi qu'on avait discuté avec l'administration d'une modification de l'arrêté de recrutement et c'est resté bloqué ».

[Le point de vue des praticiens](#)

« L'administration nous parle d'accompagnement socio-éducatif. C'est un nouveau discours que nous n'entendons plus », remarque Delphine Colin, qui souligne que la profession s'est sentie « très impactée par les politiques pénales, les nouvelles procédures à prendre en compte et qui sont souvent des charges supplémentaires avec une bureaucratisation du métier ». « Notre métier est, de ce point de vue, extrêmement instable », déplore Sébastien Arnaud. « Chaque changement de majorité, voire de garde des Sceaux, et parfois même chaque fait divers peut impliquer une nouvelle loi qui touche directement notre métier ». Ils sont nombreux à reconnaître les points positifs des dernières orientations de l'administration malgré la difficulté de leur mise en place. « Le volet social, insertion de notre métier, était prégnant et il est un petit peu revu à la baisse faute de temps, d'inflations de mesures octroyées à chaque CPIP et aux orientations politiques qui dirigent notre métier vers des aspects beaucoup plus criminologiques », explique Katell Collin, CPIP à Liancourt, dans l'Oise. « Il y a des choses intéressantes dans les modalités de prise en charge comme les PPR et notre métier, en milieu ouvert notamment, ce n'est pas juste de réceptionner des justificatifs mais de comprendre un passage à l'acte, un parcours de vie, donner des clés d'explication et amener la personne à réfléchir sur elle-même, concède-t-elle. Mais on ne peut pas se dispenser de l'aspect insertion. Il faut mettre en place les conditions et faire du lien avec les personnes extérieures ». Elle évoque un des nombreux cas auquel elle a été confrontée : le suivi d'une personne sanctionnée pour non-paiement de pension alimentaire. Il s'agissait d'une personne SDF, avec des problèmes d'alcool, sans emploi et qui ne demandait pas le RSA. Il lui était impossible de payer cette pension. « Il a fallu reprendre la situation du début, trouver un logement, essayer de travailler sur le problème d'alcool, ressaisir le tribunal pour opérer une réévaluation de la pension alimentaire, faire valoir ses droits au RSA, essayer de le mettre dans une dynamique pour trouver un emploi aidé. En somme, lui faire respecter ses obligations. On a parfois des situations très compliquées où, si vous ne faites pas d'insertion, la probation ne peut pas fonctionner ». Or l'insertion demeure liée aux partenariats extérieurs qui ne répondent pas toujours, loin de là, aux besoins pléthoriques de l'administration pénitentiaire : centres d'hébergements saturés, missions locales absentes de certains territoires, difficulté du pôle emploi à travailler avec les SPIP, manque de suivi éducatif à l'extérieur, difficulté à trouver des sas d'insertion adaptés aux détenus sortant d'une longue peine.

D'autres dénoncent la moindre place attribuée à l'entretien avec la personne suivie du fait de l'augmentation du nombre de rapports à produire au magistrat chargé de l'application des peines. Tous pointent, de manière générale, le changement de paradigme entre la mission de « réinsertion » qui leur était auparavant confiée et la « prévention de la récidive » qu'on leur demande aujourd'hui. Dans un communiqué de presse du 21 octobre 2009, l'UGSP CGT dénonce les enjeux de cette réorientation : « 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 ». Pascal Le Roy

dénonce cette vision, rappelant que l'individu « n'est pas qu'une somme de risques ». Il concède : « la Conférence du consensus de février 2013 n'est pas parvenue à donner une définition claire de la prévention de la récidive. Ce que nous devons viser ensemble c'est la réintégration des personnes qu'on nous a confiées afin qu'ils ne commettent plus d'acte délinquant. Elles sont sanctionnées puis accompagnées avec cette idée de les faire évoluer, progresser. Il ne s'agit pas de conformer socialement un individu mais de lui donner les clés pour ne plus subir l'existence et ne plus la faire subir à d'autres ».

Delphine Colin revient sur le sens de la réforme pénale, loi n° 2014-896 du 15 août 2014. « Il y a une réelle ambition, vraiment partagée, que la prison ne soit plus la peine de référence mais le dernier recours, qu'il y ait une peine de probation et qu'elle prenne des modalités différentes. C'est la vision idéale mais, dans les faits, ce ne sont que des entre-deux, tout se tire car il y a les arbitrages politiques, la peur toujours d'être laxiste », conclut-elle. Quant à leur rôle, pourtant clé dans l'application et la réussite de la politique pénale, il demeure mal reconnu avec un salaire commençant à 1 630 €/mois jusqu'à 2 869 €/mois en fin de carrière (après 13 ans d'ancienneté, Katell Collin précise toucher 1 890 €/mois) et gravement méconnu y compris du nouveau garde des Sceaux, selon l'Intersyndicale insertion probation. « Le slogan de la banderole "CPIP = catégorie professionnelle inconnue de la pénitentiaire" n'a pas été démenti par un ministre qui faisait mine de découvrir qui nous étions et quelles étaient nos réalités », indique un communiqué du 15 février 2016 rédigé à l'issue d'un rassemblement des syndicats devant la direction de l'administration pénitentiaire, jour d'une visite de Jean-Jacques Urvoas.

Contrainte pénale : JAP et CPIP, le défi de la collaboration

La loi du 15 août 2014 a créé une nouvelle peine, la contrainte pénale, dont peuvent bénéficier les personnes condamnées pour un délit punissable de cinq ans de prison maximum. Cette mesure a été source de beaucoup d'intérêt pour les SPIP, notamment parce qu'elle repositionnait leur rôle dans le contenu de la peine. En effet, si le tribunal ne possède pas d'éléments suffisants pour déterminer les obligations à suivre pour la personne condamnée, ce qui semble être majoritairement le cas vu le nombre de dossiers à traiter pour les magistrats, le juge de l'application des peines dispose de quatre mois suivant la condamnation pour déterminer les obligations et interdictions à respecter. Il revient alors au SPIP de rencontrer l'intéressé, d'évaluer ses besoins, ses capacités, son environnement afin d'éclairer le magistrat et lui permettre de prendre la décision la plus équilibrée, adaptée, individualisée possible. Or, un an et demi après l'adoption de la loi, la contrainte pénale n'est que très peu appliquée tout comme la libération sous contrainte. « Il y a des perspectives mais on constate pour l'instant que ça ne prend pas », déplore Delphine Colin de CGT insertion-probation : « la contrainte pénale devait concerner tous les délits mais ne s'applique qu'en partie, elle devait peut-être remplacer le sursis mis à l'épreuve (prononcé dans plus de 70 % des cas, ndlr) mais cela nécessite qu'une loi le décide... » Elle évoque aussi la libération sous contraintes : beaucoup de dossiers seraient préparés car éligibles à ce dispositif mais « peu d'élus ». « Le juge peut penser qu'il n'y a pas de garanties suffisantes à l'extérieur ou la personne s'est mal comportée en prison... ». La militante, qui rappelle que le droit de grève est interdit dans l'administration pénitentiaire, précise : « on n'est pas allé au bout de l'ambition et on sait bien qu'on se dirige vers des choses plus sécuritaires parce que d'autres priorités s'ajoutent, s'empilent comme en ce moment avec la lutte antiterroriste ».

Pour Myriam de Crouy-Chanel, juge d'application des peines (JAP) à Beauvais, une autre question « très forte » se pose actuellement et qui met en jeu directement la relation entre les SPIP et le juge pénal, « presque une rivalité de pouvoir » : « qui du juge et de l'administration pénitentiaire définit finalement le contenu de la peine ? » Pour Delphine Colin, la réponse est claire : « c'est le juge qui va prendre seul la décision car c'est lui le garant des libertés individuelles des personnes. Nous, on n'est pas là pour le remplacer mais pour l'éclairer ». Dans les faits, pourtant, cela n'a rien d'évident, assure la JAP, pour qui la contrainte pénale constitue un élément caractéristique. « Le législateur n'est pas allé assez loin dans la logique de cette nouvelle peine. Il dit que le tribunal peut tout de même définir dès à présent les obligations, ce qui engendre des discussions interminables dans les juridictions pour savoir si le tribunal prononce les obligations ou attend de voir les propositions du CPIP ». Pour la magistrate, « certains juges du siège craignent d'être

dépossédés du contenu de la peine ». Par ailleurs, les JAP eux-mêmes interviennent moins dans le choix des modalités et de l'intensité de suivi. Ils deviennent « les juges de l'incident », ne rencontrant les personnes condamnées bien souvent que lorsqu'il y a une violation des obligations, un incident. La libération sous contrainte, par exemple, est accordée sans audience. Le JAP décide sans voir l'intéressé. Myriam de Crouy-Chanel rappelle que « c'est une question de moyens, il faut que le juge se libère du temps pour organiser des audiences. Pour l'instant, ce n'est pas du tout la volonté. Au contraire, le législateur essaie de prévoir des dispositifs où on évite l'audience ». « C'est dommage lorsque l'on croit que la comparution devant le juge peut donner du sens et de meilleures chances de réussite à un aménagement de peine », conclut-elle.

Loin d'é luder ces questions, le directeur de projet s'est beaucoup déplacé ces quinze derniers mois « pour comprendre pourquoi la contrainte pénale est si peu prononcée ». Il raconte : « j'avais face à moi des magistrats, particulièrement ceux qui président les audiences correctionnelles, qui m'indiquaient ne pas connaître le travail des SPIP. Quelques-uns évoquent des services asphyxiés et confessent ne pas maîtriser l'intégralité du processus puisqu'ils ignorent les pratiques du SPIP ». Et d'évoquer une « urgence » : « que cette évolution menée avec les personnels d'insertion et de probation le soit également avec les magistrats ». « Quand on dit de tous ces professionnels qu'ils vont mal, c'est sans doute aussi parce qu'ils ne connaissent pas les effets de leurs actions et disposent de très peu d'ancrage théorique s'agissant des facteurs de désistance, de renoncement à l'agir délictuel ou criminel. Il faut que tous les fondements et les nouvelles techniques que nous enseignons à nos personnels soient aussi apprises aux magistrats, à tout le moins qu'ils soient bien informés, sensibilisés. Nous nous y employons avec le concours de l'EMN et de l'ENAP ».

Pour Pascal Le Roy, « en raison des flux, le tribunal travaille de façon assez industrielle et le principe fort de notre droit pénal, qui est l'individualisation des peines, finit par être un concept assez flou. Si 70 à 80 % des gens ont la même obligation, peut-on réellement s'y référer ? ». De fait, « l'intéressé peut avoir été condamné pour la énième fois pour conduite en état alcoolique, et le bon sens commun fait que cela paraît indiqué de prononcer une obligation de soins. Mais cela peut régulièrement stigmatiser l'intéressé qui comparaît pour les mêmes faits. Il a souvent été contraint à une obligation de soins et ça n'a pas fonctionné ». D'où l'intérêt de la contrainte pénale qui libère du temps pour réfléchir à d'autres types de solutions, plus efficaces, en théorie au moins : « le tribunal peut prononcer des interdictions sur lesquelles il n'y a pas lieu de différer comme le fait de fréquenter telle personne, de se rendre à tel endroit. En revanche, pour les obligations, il paraît très utile de s'en remettre à l'évaluation effectuée par le SPIP pendant trois mois qui détermine les besoins de la personne, ceux qui doivent être placés sous le registre d'une obligation, ceux qui n'ont pas besoin de l'être. Et ce n'est pas parce qu'il n'y a pas d'obligation qu'on ne fait pas le travail ». D'ores et déjà, la direction de projet chargée des SPIP collabore étroitement avec la direction des affaires criminelles et des grâces et l'École nationale de la magistrature (ENM) pour faire intervenir des professionnels de terrain en formation initiale et continue et créer davantage de liens, de coopération entre SPIP et magistrats : « ils ont besoin de travailler davantage ensemble, d'être davantage formés ensemble ». « Ce que nous devons réussir à faire ensemble, administration pénitentiaire et magistrats, conclut Pascal Le Roy, c'est proposer un processus pénal du prononcé de la peine à la fin de son exécution qui soit intégré et cohérent pour les auteurs ». Cohérent et effectif.

par Anaïs Coignac