## FICHE 8

# Organisation et ressources des services pénitentiaires d'insertion et de probation


### Résumé

*Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ont été créés en 1999 pour intervenir à la fois dans la prison et en dehors d'elle, afin d'assurer le suivi de condamnés qui peuvent, dans leur parcours pénal, être alternativement pris en charge en milieu ouvert et en milieu fermé. Il s'agissait ainsi d'éviter les ruptures de prises en charge à la sortie de prison et, en conséquence, de lutter plus efficacement contre la récidive.*

*Cette continuité milieu ouvert / milieu fermé qui, abstraitement, ne peut que recueillir un certain consensus, a été compliquée dans la réalité par la configuration du parc pénitentiaire qui comporte de grands centres pénitentiaires accueillant des détenus originaires de plusieurs départements et qui n'ont donc pas vocation à être suivis en milieu ouvert par le même service*

*Les SPIP remplissent des missions qui s'articulent autour de trois axes : l'insertion des personnes placées sous main de justice, l'aide à la décision judiciaire dans un souci d'individualisation des peines, enfin, le suivi et le contrôle des obligations imposées dans le cadre d'une mesure alternative à l'incarcération (notamment le sursis avec mise à l'épreuve ou le travail d'intérêt général) ou d'un aménagement de la peine (libération conditionnelle, placement à l'extérieur, semi-liberté, placement sous surveillance électronique).*

*S'agissant des mesures de suivi présentenciels (contrôle judiciaire socio-éducatif) et de l'aide à la décision (enquêtes rapides de personnalité), elles sont majoritairement prises en charge par un secteur associatif choisi par les juridictions, sans liens institutionnels avec les SPIP, ce qui rend souvent difficile la continuité du suivi. Or, la question de l'articulation des SPIP avec le secteur associatif est un enjeu majeur pour la cohérence de l'organisation des services de probation.*

*Subissant directement les effets de la surpopulation carcérale et de la forte hausse du nombre de mesures en milieu ouvert (+ 44 % entre 2005 et 2011), les services de probation connaissent une surcharge manifeste d'activité qui a des répercussions sur la qualité du service rendu. Les agents de probation témoignent de leurs difficultés à assurer dans de bonnes conditions le suivi en milieu ouvert et la réinsertion des sortants de prison.*


## I. Problématique et enjeux

Créés pour être le pivot d'une politique de prévention de la récidive, en jouant un rôle d'interface entre l'établissement pénitentiaire et le « dehors », les SPIP souffrent en réalité de nombreuses difficultés de fonctionnement. Ils n'ont pas toujours une vision claire de leurs attributions et de la répartition des taches avec leurs partenaires, associatifs notamment.

Surtout, dans un contexte de surpopulation pénale, leur mission auprès des détenus en milieu fermé absorbe

une grande partie de leur temps, de sorte que leur disponibilité pour assurer le suivi des personnes exécutant une peine en milieu ouvert est d'autant plus réduite.

Ils connaissent un déficit d'encadrement et des effectifs insuffisants au regard du nombre de condamnés à accompagner. Ils interviennent en outre sur des territoires dont le maillage n'est pas toujours cohérent pour déployer au mieux leurs actions.

## II. Etat des lieux

Pour le Conseil de l'Europe la probation s'entend comme *« l'exécution en milieu ouvert de sanctions et mesures prononcées à l'encontre d'un auteur d'infraction »*[1]. En France, les mesures de probation peuvent être prononcées avant la condamnation (contrôle judiciaire « socio-éducatif », assignation à résidence avec surveillance électronique, etc.), à titre de condamnation (travail d'intérêt général, sursis avec mise à l'épreuve, etc.) ou comme aménagement d'une peine d'emprisonnement (libération conditionnelle, surveillance électronique, placement extérieur, semi-liberté…). Elles s'exécutent en milieu ouvert (vie libre), comportent un accompagnement et des obligations. Elles s'effectuent sous le contrôle d'un service de probation (obligation de soins, de travail, d'indemniser la victime, etc.).

### A. Qui est en charge de la probation dans les pays européens ?

Quelle que soit la manière dont les services sont organisés, le Conseil de l'Europe exige par principe, dans sa recommandation relative à la probation, que *« la probation reste de la responsabilité des pouvoirs publics, même dans les cas où les services sont assurés par d'autres organismes ou par des bénévoles »* (règle n°9). Il incite néanmoins les Etats à développer la coopération des services de probation avec « d'autres organes du système judiciaire, avec les services de soutien et avec la société civile pour s'acquitter efficacement de leurs missions et obligations » (règle n°37). Le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), chargé de l'élaboration de la recommandation, fait ainsi le constat que les auteurs d'infraction expriment souvent des besoins divers (soins, insertion sociale, formation professionnelle, repérage des situations à risque, changement de réseau social/amical, etc.) face auxquels les services de probation ne peuvent fournir eux-mêmes toutes les prestations nécessaires. Il recommande dès lors des partenariats avec des organisations qui possèdent les compétences spécialisées et les ressources nécessaires.

Dans une grande majorité de pays d'Europe continentale, le champ de la probation a été investi tant par des institutions publiques que par des partenaires privés, principalement issus du milieu associatif.

Dans les pays qui ont depuis longtemps confié le suivi des probationnaires à des acteurs du secteur privé, tels que l'Angleterre et le Pays de Galles, les Pays-Bas et la Suisse, on a assisté après-guerre à des tentatives des Etats de reprendre les tâches de probation à leur charge. Ainsi, en Angleterre, la probation a été longtemps diligentée par des entités privées, de nature caritative notamment, avant que le gouvernement ne la revendique et crée en 2008 une agence publique placée sous la tutelle du ministère de la Justice, le National Offender Management Service (NOMS), sous l'autorité duquel sont désormais placés tous les bureaux locaux de probation.

Seule l'Autriche a fait le choix de s'appuyer sur les seules ressources du secteur privé, en leur délégant cette tâche par voie contractuelle. Depuis 2001, agissant sur mandat du ministère de la Justice, NeuStart opère comme la seule entité compétente en matière de probation, de médiation et de travail social (Van Kalmthout, 2008).

1 - Recommandation CM/Rec (2010)1 du Comité des ministres aux États membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation, 20 janvier 2010

Dans les pays où les services de probation ont été placés dès le début du XXème siècle sous l'égide des compétences régaliennes de l'Etat, par exemple en Espagne, en Irlande, en Suède, en Norvège, au Portugal, au Danemark, en Belgique et en Allemagne, ils ont conservé leurs prérogatives et sont reconnus comme les maîtres d'œuvre des missions qui leur sont confiées. S'ils sont amenés à partager certaines de leurs activités avec le secteur privé et la société civile, ils jouent alors le rôle de plateforme ou de pivot des interventions destinées aux probationnaires, soit par délégation, soit spontanément.

## B. Les services de probation en France

### 1. L'organisation des services pénitentiaires d'insertion et de probation

En France, la probation est placée sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire –au même titre que les établissements pénitentiaires. L'action de l'administration pénitentiaire en la matière s'appuie depuis 1999 sur les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), dont le rôle consiste non seulement à suivre les personnes placées sous main de justice mais aussi à fédérer un réseau de partenaires susceptibles de leur faciliter le retour à la « vie normale ».

Les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP) sont nés de la fusion de deux services pénitentiaires jusqu'alors en charge de l'insertion : les comités de probation et d'aide aux libérés (CPAL), qui travaillaient au sein des juridictions et prenaient en charge les condamnés libres (probation), et les services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires, qui suivaient les personnes détenues.

Ce choix organisationnel visait à mutualiser les moyens et à éviter des ruptures dans la prise en charge des sortants de prison – le principe affirmé étant celui de la mixité (intervention de tout personnel de probation aussi bien en prison qu'en milieu ouvert) et de la continuité des prises en charge.

Le Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) a une double compétence. Il intervient à la fois en milieu ouvert et en milieu fermé. En milieu fermé, il facilite l'accès des personnes incarcérées aux dispositifs sociaux de soin, de formation, de travail. En milieu ouvert, le SPIP apporte à l'autorité judiciaire les éléments d'évaluation utiles à sa décision, s'assure du respect des obligations imposées aux personnes condamnées à des peines restrictives de liberté ou bénéficiant d'aménagement de peine.

La prise en charge individuelle des personnes, s'articule autour de trois axes :

- l'insertion (ou la réinsertion) des personnes placées sous main de justice,
- l'aide à la décision judiciaire dans un souci d'individualisation des peines
- le suivi et le contrôle des obligations qui sont imposées dans le cadre d'une mesure alternative à l'incarcération (notamment le sursis avec mise à l'épreuve ou le travail d'intérêt général) ou d'un aménagement de la peine (libération conditionnelle, placement à l'extérieur, semi-liberté, placement sous surveillance électronique), dont le nombre est en constante progression.

Par ailleurs, les SPIP interviennent en établissement pénitentiaire pour assurer des programmes d'éducation à la santé, de lutte contre l'illettrisme, etc. Depuis 2008, ils mettent en œuvre les programmes de Prévention de la récidive (PPR).

Ces actions absorbent une bonne partie du temps des SPIP et contribuent beaucoup à leur surcharge. L'administration pénitentiaire compte un SPIP par département, soit 103 structures sur le territoire national. Ces services sont placés sous l'autorité d'un directeur de SPIP (DSPIP), agissant sous l'autorité hiérarchique du directeur interrégional des services pénitentiaires. Dans certains départements, le service peut avoir une à

plusieurs antennes, qui peuvent être soit mixtes (c'est-à-dire consacrées indistinctement au milieu ouvert ou au milieu fermé - 139 au total), soit dédiées au milieu ouvert (dans le ressort des juridictions où il n'y a pas de prison - 46 antennes) ou à un ou plusieurs établissements pénitentiaires (21 antennes).

Les SPIP présentent des tailles variables : une dizaine a moins de 10 agents, près de la moitié regroupe des équipes de 10 à 30 agents et seulement 5 d'entre eux ont plus de 90 agents (les SPIP de Paris, du Pas-de-Calais, de l'Essonne, des Bouches-du-Rhône et du Nord).

Par ailleurs, la situation est encore compliquée par l'existence d'un secteur associatif parallèle dont la dimension et la mission varie plus en fonction de l'histoire des juridictions que d'une réelle évaluation des besoins. Ces associations interviennent dans le cadre pré-sentenciel pour assurer les mesures de contrôle judiciaire socio-éducatif et pour fournir aux magistrats des éléments d'aide à la décision (enquêtes sociales rapides). Elles peuvent également intervenir pour prendre en charge des mesures de placement extérieur et dans certains cas, particulièrement pour des auteurs de violences conjugales, des mesures de probation.

## 2. Le rôle des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation

Ils ont pour missions d'aider à la prise de décision judiciaire et de mettre à exécution les décisions pénales, restrictives ou privatives de liberté. En prison, ils facilitent l'accès des personnes incarcérées aux dispositifs sociaux, de soin, de formation ou de travail. Ils apportent l'aide utile au maintien des liens familiaux. Ils sont chargés de porter une attention particulière aux problèmes d'indigence, d'illettrisme et de toxicomanie, et préparent la personne détenue à sa sortie et à sa réinsertion, notamment grâce aux mesures d'aménagement de peine.

Au dehors, ils interviennent sur mandat d'un magistrat et apportent à l'autorité judiciaire tous les éléments d'évaluation utiles à sa décision. Ils s'assurent du respect des obligations imposées aux personnes condamnées à des peines restrictives ou privatives de liberté (travaux d'intérêt général, libération conditionnelle, placement sous surveillance électronique...), les aident à comprendre la peine et impulsent avec elles une dynamique de réinsertion.

## 3. Les partenariats SPIP – secteur associatif

En France, si l'Etat assurait depuis 1958, à travers les comités de probation et d'assistance aux libérés (CPAL) le suivi des personnes condamnées exécutant leur peine en milieu ouvert, il a fait le choix au début des années 1980, essentiellement pour des raisons budgétaires, de développer parallèlement un secteur associatif pour prendre en charge les mesures de contrôle judiciaire socio-éducatif, puis à partir de 1989, les enquêtes rapides de personnalité.

Les partenariats avec le secteur associatif sont donc de deux types :

**1 .** Avec des associations qui prennent en charge des mesures de suivi sous mandat judiciaire (contrôle judiciaire socio-éducatif, enquêtes rapides, mesures de probation, placements extérieurs, médiation pénale). Dans ce cas, l'État, via les juridictions, a fait le choix d'établir des conventions, avec des associations prestataires, sans lien avec le secteur public de la probation[2]. Ces partenariats lui offre beaucoup de souplesse : il peut interrompre les relations contractuelles quand il le souhaite, lorsqu'il veut changer d'opérateur associatif ou lorsqu'une juridiction ne dispose plus des moyens financiers nécessaires.

2 - Loi du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines ayant modifié les articles 41 et 81 du code de procédure pénale.

Mais la majorité des mesures de probation reste à la charge du secteur public[3] : 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation suivaient ainsi 194.572 mesures en milieu ouvert au 1er janvier 2012, parmi lesquelles 74 % étaient des sursis avec mise à l'épreuve, 16 % des travaux d'intérêt général, 3,5 % des libérations conditionnelles… Les mesures dites « sous écrou » (placement extérieur, surveillance électronique et semi-liberté) ne sont pas intégrées dans ce calcul (DAP, 2012).

Il est intéressant de souligner que la qualité du suivi et son impact sur la récidive, qu'il s'agisse du suivi assuré par le milieu associatif ou de celui pris en charge par le secteur public, n'a jamais été évaluée.

**2 .** Avec les associations qui assurent l'accompagnement social des sortants de prison (logement, formation, emploi, santé, accès aux droits, etc.), les SPIP se retrouvent alors confrontés au « mille-feuille » du secteur social, avec des acteurs qui dépendent, selon la problématique concernée, soit de l'Etat, soit des conseils généraux, des instances régionales, des communes, des agglomérations de communes, de Pôle Emploi, etc. Dans ce cas, et même s'il existe des conventions de coopération pour l'accès des personnes sous main de justice au dispositif de droit commun, les associations ne dépendent en aucun cas des services de probation ou des juridictions.

## C. Les nouveaux modes d'organisation des SPIP

Depuis plusieurs années, les SPIP ont été soumis à de nouveaux modes d'organisation, conformes aux objectifs de la nouvelle gestion publique[4]. Cela a notamment entraîné une réduction du temps consacré à chaque mesure d'aménagement de peine, en procédant à une spécialisation croissante des tâches des conseillers.

Concernant les besoins en moyens humains, il semble que la recherche du « bon ratio » de personnes suivies par agent de probation ne peut être pensée de manière standard, dans la mesure où tout dépend de la nature et de l'intensité du suivi nécessaire pour chaque situation. Suivre 20 probationnaires présentant de lourdes difficultés et cumulant les facteurs de risque peut nécessiter un investissement équivalent à l'accompagnement de 50 probationnaires présentant moins de problématiques.

Dans une tentative de détermination des charges idéales de travail, The American Probation & Parole Association estime que le maximum de dossiers pouvant être affecté à un agent est de l'ordre de 20 en cas d'évaluation de risque « élevé » (suivi intensif) ; de 50 lorsqu'il s'agit de personnes probationnaires présentant un risque « modéré à élevé »; et de 200 lorsqu'il s'agit de suivis correspondant à un « faible risque ». Ainsi, l'affectation des nouveaux dossiers devrait-elle se faire, non pas au regard du seul nombre de dossiers déjà confiés à chaque agent, mais au regard du temps nécessaire pour assurer un suivi efficace en fonction du niveau de suivi des dossiers affectés (DROWN, 2009).

La limitation du nombre de personnes suivies par agent ne permet pas, si elle est décidée isolément, de garantir la qualité et l'efficacité de l'intervention, qui dépend également de la formation du personnel et des méthodes déployées (voir fiche n°12). Elle constitue néanmoins une condition préalable et permet de réduire significativement les « risques d'erreur » de prise en charge (mise à exécution trop tardive de la mesure, omission de signaler un manquement aux obligations, oubli de convocation, délai de réaction trop important en cas d'absence, etc.) (DeMichele, 2007).

3 - Toutefois, depuis la loi du 9 juillet 2010 relatives aux violences faites aux femmes et aux violences au sein du couple, le tribunal correctionnel ou le juge de l'application des peines peut, lorsqu'il a été prononcé une peine de sursis avec mise à l'épreuve, décider que le suivi de cette mesure sera confié à l'association ayant déjà été en charge de la mesure de contrôle judiciaire pré-sentencielle (article 471 du code de procédure pénale).

4 - De Larminat X., Les agents de probation face au développement des approches criminologiques : contraintes et ressources, 2012.

## D. Des difficultés opérationnelles

Il semblerait que le choix de la mixité, où les mêmes personnels interviennent à la fois dans l'établissement pénitentiaire et en dehors, en milieu ouvert et en milieu fermé, soit de plus en plus difficile à assurer. En réalité, dans la plupart des cas, des équipes distinctes sont affectées soit à l'un, soit à l'autre, principalement dans les établissements pour peine.

D'une manière générale, les missions des SPIP paraissent nécessiter des éclaircissements. Dans un rapport de juillet 2010, la Cour des comptes soulignait qu' « en dépit des efforts accomplis pour conforter les moyens des SPIP depuis 2006, leur positionnement reste à consolider », et que « le rôle de l'administration pénitentiaire, et notamment des SPIP, dans l'accompagnement des personnes détenues après la sortie de prison n'est pas clairement établi ». Dans le même rapport, elle pointait également le paradoxe d'un milieu ouvert présentant « une activité quantitativement prépondérante mais qualitativement négligée » par l'administration pénitentiaire. Certains professionnels craignent également que l'administration pénitentiaire française ne soit pas véritablement en mesure de s'intéresser au milieu ouvert, toute absorbée par la difficile gestion des établissements pénitentiaires et leur lot d'incidents.

A cet égard, un rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des services judiciaires (IGF-IGSJ) de juillet 2011, sans se prononcer sur l'organisation générale de la direction de l'administration pénitentiaire, préconisait une refonte de son organigramme, afin de mieux valoriser la filière insertion et probation. En effet, les services de probation ont longtemps été non seulement laissés pour compte, mais leur existence même restait largement méconnue en dehors des cercles de professionnels concernés.

Si des efforts de recrutement ont été opérés à partir de 2003 dans la filière insertion et probation, ils n'ont pas été poursuivis au-delà de 2010. Au premier janvier 2012, les SPIP comptent 4080 agents. Ces derniers étaient 3500 en 2008. Au demeurant, durant cette période, les effets de l'augmentation des effectifs ont été limités par le très fort accroissement du nombre de mesures en milieu ouvert et par la multiplication de lois pénales qui ont entraîné la création de nouvelles mesures et de nouvelles tâches attribuées aux conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP). Le nombre de mesures en milieu ouvert est ainsi passé de 143.746 en 1999 à 194.572 en 2012, sans compter les aménagements de peine sous écrou (placements sous surveillance électronique, semi-liberté, etc.).

Cet état de surcharge a des conséquences sur la réactivité des personnels face à toute situation nécessitant une intervention rapide, ainsi que sur les délais de prise en charge, bien souvent tardifs, certains probationnaires ne voyant leur suivi démarrer véritablement que plusieurs mois après leur condamnation[5]. Toutefois, une nette amélioration a été constatée avec le développement, dans les juridictions, des Bureaux d'exécution des peines (BEX) qui permettent la remise d'une convocation à la personne condamnée à l'issue de l'audience pénale, réduisant ainsi les délais entre la sortie d'audience et le premier rendez-vous devant le SPIP.

L'intensité du suivi peut également apparaître très insuffisante dans de nombreuses situations, la périodicité d'entretiens individuels la plus usitée étant souvent au mieux d'un rendez-vous par mois. De nombreux professionnels font état également de ce qu'un trop grand nombre de dossiers les conduit à délaisser le travail partenarial et à limiter le contenu du suivi des auteurs d'infraction au seul respect de leurs obligations particulières, au détriment de l'accompagnement sur leurs problématiques et la réflexion sur le passage à l'acte (DINDO, 2011).

Le rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des services judiciaires (IGF-IGSJ de juillet 2011 a, pour autant, considéré que le niveau actuel des effectifs de personnels d'insertion

5 - Cf. Note sur l'exécution des peines.

et de probation apparaissait globalement adapté. Selon le rapport, le ratio moyen de charge d'activité au niveau national s'élèverait à 82 personnes placées sous main de justice (PPSMJ) par conseiller (86 personnes en milieu ouvert et 73 en milieu fermé). La réalité des SPIP semble toute autre sur le terrain, le nombre de personnes confiées à chaque conseiller d'insertion ou de probation pouvant aller de 60 à 250 selon les services et les périodes. Il apparaît ainsi que les modes de calcul de la charge de travail réelle par personnel d'insertion et de probation manquent encore de fiabilité en France. Par ailleurs, la mission de l'IGF-IGSJ ne fait aucune référence aux ratios des services de probation étrangers, dont certains fonctionnent avec un nombre beaucoup plus faible de personnes suivies (25 en Suède, par exemple). La norme européenne est aujourd'hui de 60 personnes par agent.

## LES QUESTIONS SOULEVÉES

- Quel modèle d'organisation, au plan national et au plan local, peut être préconisé pour donner à la probation toute sa place et sa crédibilité au sein du système de justice pénale ?

- De quelles ressources (ressources humaines, compétences, formation) a-t-on besoin pour rendre les services de probation mieux à même d'assurer leurs missions de réinsertion et de prévention de la récidive ?

- Le SPIP doit-il être le pivot du suivi des personnes condamnées ? A quelles conditions, avec quelle organisation ?

- Quelle est l'articulation la plus pertinente avec les structures associatives et partenariales dans une perspective de prévention de la récidive ?

## LES PRINCIPALES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES


Blais, E., Gagné, M.P. et Couture, M.A., *An environmental scan of canadian and international community supervision services and community engagement activities,* Rapport remis au Service Correctionnel du Canada, 2012.

Bond, B. J., & Gittell, J. H., *Cross-agency coordination of offender re-entry : Testing collaboration outcomes,* Journal of Criminal Justice, 38(2), 2010.

Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) – Projet de Recommandation CM/Rec(2010) du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation- Commentaire.

Cour des comptes, *Le service public pénitentiaire, prévenir la récidive, gérer la vie carcérale,* Juillet 2010.

DeMichele, Matthew T., "Probation and parole's growing caseloads and workload allocation : strategies for managerial decision making", *The American Probation & Parole Association,* 2007.

Dindo S., *Sursis avec mise à l'épreuve : la peine méconnue, une analyse des pratiques de probation en France,* Etude réalisée pour la D.A.P, Mai 2011.

Direction de l'administration pénitentiaire, *Les Chiffres clés de l'administration pénitentiaire,* 1er janvier 2012.

Drown, Brad, The Tipping Point : *How can community corrections possibly handle more cases ?,* 2009. http://www.correctionsone.com/finance-and-budgets/articles/1964241-The-Tipping-Point-How-can- community-corrections-possibly-handle-more-cases/

De Larminat X., *Les agents de probation face au développement des approches criminologiques : contraintes et ressources,* 2012.

Rapport sur *Les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation,* - I.G.F.-I.G.S.J., Juillet 2011.

Recommandation CM/Rec(2010)1 du Comité des ministres aux États membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation, 20 janvier 2010.

Van Kalmthout Anton M., Durnescu (Eds., 2008), *Probation in Europe.* Nijmegen: Wolf Legal