

Directeurs Pénitentiaires d'Insertion et de Probation

5ème promotion

**Mémoire de
recherche et
d'application
professionnelle**

**Le DPIIP face à la
prévention de la
récidive :
l'appropriation délicate
d'une responsabilité en
évolution**

Présenté par :
Barbara Coura

Mai 2013



Le DPIIP face à la prévention de la
récidive : l'appropriation délicate
d'une responsabilité en évolution

Remerciements

En préambule à ce mémoire, je tenais à adresser mes remerciements les plus sincères à toutes les personnes qui m'ont apporté leur aide et qui ont ainsi contribué à l'élaboration de ce mémoire.

Je suis tout particulièrement reconnaissante envers l'ensemble des professionnels en SPIP qui ont acceptés de me rencontrer, malgré des emplois du temps chargés, et de partager leurs expériences, permettant ainsi de nourrir ma réflexion.

Je souhaite également remercier Cécile Rambourg, pour l'aide et les conseils qu'elle a su me prodiguer et qui ont permis d'orienter de manière pertinente mon travail de recherche.

Sommaire

Partie I - Le DPIIP et la prévention de la récidive : l'accroissement compliqué d'une responsabilité aux multiples visages.....	16
Chapitre 1 - L'amplification continue des missions formelles du DPIIP dans la lutte contre la récidive.....	17
Chapitre 2 - L'accroissement informel de la responsabilité du DPIIP face à la mission de prévention de la récidive : l'avènement fantasmé d'une obligation de résultat.....	29
Partie II - Le DPIIP et la prévention de la récidive : des conséquences visibles de la responsabilité sur les pratiques professionnelles	40
Chapitre 1 - Une recherche systématique de conformité procédurale, outil de protection du DPIIP	41
Chapitre 2 - Les répercussions variées de ces postures professionnelles	53
Table des annexes.....	68
Annexe 1 : Grille d'entretien DPIIP.....	69
Annexe 2 : Extraits de textes réglementaires.....	70
Annexe 3 : Note DAP 000062 du 27 janvier 2011	73

Glossaire

APPI : Application des Peines Probation et Insertion

CNCDH : Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme

CP: Code Pénal

CPP: Code de Procédure Pénale

CPIP : Conseiller Pénitentiaire d'Insertion et de Probation

DAP : Direction de l'Administration Pénitentiaire

DAVC : Diagnostic à Visée Criminologique

DISP : Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires

SPIP :Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation

DFSPIP : Directeur Fonctionnel du Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation

DPIP : Directeur Pénitentiaire d'Insertion et de Probation

IGF : Inspection Générale des Finances

IGSJ : Inspection Générale des Services Judiciaires

JAP : Juge de l'Application des Peines

PE : Placement Extérieur

PPR : Programme de Prévention de la Récidive

PPSMJ : Personne Placée Sous Main de Justice

PSAP : Procédure Simplifiée d'Aménagement de Peine

PSE: Placement sous Surveillance Électronique

RH : Ressources Humaines

SEFIP: Surveillance Électronique de Fin de Peine

SL: Semi-Liberté

SME: Sursis avec Mise à l'Épreuve

SPIP : Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation

TIG :Travail d'Intérêt Général

« Nous sommes tous responsables de tout et de tous, et moi plus que les autres ».
Dostoïevski, Les Frères Karamazov

Introduction

La question de la prévention de la récidive est au cœur du débat public depuis de nombreuses années. Sujet présentant un enjeu fondamental au sein de notre société, les défaillances en termes de politiques publiques menées en la matière sont fréquemment mises en lumière à l'occasion de drames médiatisés. Définie comme une priorité politique, une réflexion a pu être menée récemment sur cette question complexe à l'occasion de la conférence de consensus de prévention de la récidive¹ dont les conclusions ont été remises le 20 février dernier au Premier ministre Jean-Marc Ayrault.

Une réelle volonté politique s'est faite jour en ce qui concerne la prévention de la récidive et une place essentielle est désormais attribuée au traitement de celle-ci. En témoigne l'inflation législative dont elle a fait l'objet ces dernières années², chaque loi faisant suite à un fait divers dramatique. La classe politique s'est ainsi emparée de cette question qui émeut toujours plus l'opinion publique. Il est incontestable que l'impact sociétal des faits de récidive, largement relayé par les médias, exacerbe bien souvent les réactions négatives à l'encontre des services publics concernés et en souligne les dysfonctionnements éventuels.

Ainsi, dans une perspective de recherche de plus grande efficacité, l'exécution des peines, qui a longtemps constituée la « *grande oubliée de la chaîne pénale* »³, est désormais consacrée comme un maillon essentiel de celle-ci conférant tout son sens à la sanction prononcée et constituant le terrain d'action privilégié de la politique de prévention de la récidive. L'évolution du sens donné à la peine dans notre pays s'est retranscrite au fil des politiques pénales qui se sont construites progressivement: « *La volonté politique qui avait pour but principal de faire expier les coupables et de*

1 La conférence de consensus, mise en place par la Garde des Sceaux, débuta dès le 18 septembre 2012 par l'installation d'un comité d'organisation et s'acheva par les auditions réalisées par le jury les 14 et 15 février 2013.

2 Une politique pénale récente marquée par la lutte contre la récidive avec six lois sur la récidive en six ans (2004, 2005, 2007, 2008, 2010, 2011).

3 Rapport d'information n°505 sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeurs, Assemblée Nationale, 13 décembre 2007

sauvegarder l'ordre public a depuis laissé place à une politique criminelle. Aujourd'hui, elle a l'objectif d'allier à l'individualisation de la peine, l'insertion du délinquant, la prévention de la récidive et la réparation du préjudice subi par la victime»⁴.

Ces politiques pénales mettent ainsi en avant la prévention de la récidive comme objectif principal et tendent à organiser le travail des acteurs qui y participent. Concrètement, cette mission fait aujourd'hui intervenir au quotidien divers protagonistes, institutionnels ou non, qui articulent leurs actions dans un objectif commun et qui sont tous responsables de sa réussite. Le service public pénitentiaire est à l'heure actuelle l'un des acteurs majeurs mettant en œuvre les politiques publiques définies en la matière.

A cet égard il convient de rappeler que la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009⁵, qui vient consacrer les principes devant guider l'action de l'administration pénitentiaire, met clairement en avant la mission de prévention de la récidive. Son article 2 y fait directement référence en disposant que le service public pénitentiaire contribue « *à l'insertion et 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 cette même perspective, le Code de Procédure Pénale (CPP) précise également en son article 707 que « *l'exécution des peines favorise, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive* ».

Dans le cadre de la prévention de la récidive, le rôle du Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (SPIP), qui regroupe dans une structure unique à vocation départementale les activités liées à la réinsertion et à la mise à l'épreuve des personnes placées sous main de justices (PPSMJ), ainsi que ses missions, apparaissent cruciales. L'évolution de ce service depuis sa création en 1999⁶, ainsi que celle des attributions qui lui sont dévolues, le place dans une position centrale incontestable au regard de cette vaste et complexe mission. Traditionnellement à vocation sociale, (tradition héritée des

4 Bessoles P., *Criminalité et récidive*, Editions PUG, 2007

5 Loi n°2009-1436 dite loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 pénitentiaire

6 Décret no 99-276 du 13 avril 1999 modifiant le code de procédure pénale et portant création des services pénitentiaires d'insertion et de probation

services dont ils sont les successeurs dans la prise en charge des PPSMJ⁷), les SPIP se sont progressivement recentrés sur la prévention de la récidive considérée comme une priorité. « *Si la question de la réinsertion sociale était jusqu'à présent l'objectif du SPIP, il semble dorénavant que ce soit devenu un moyen d'atteindre l'objectif principal qui n'est autre que la prévention de la récidive* »⁸. La circulaire du 19 mars 2008⁹ est également à ce titre très révélatrice, présentant la prévention de la récidive comme finalité de l'action des SPIP. Comme le Code de Procédure Pénale le rappelle d'ailleurs¹⁰, il revient à ces derniers de mettre en œuvre les mesures propres à favoriser la prévention de la récidive. Interrogés en outre sur la définition et les objectifs de leurs métiers, les personnels d'insertion et de probation s'accordent à reconnaître comme première la mission de prévention de la récidive et se montrent très attachés dans cette optique à leur rôle auprès des PPSMJ¹¹. Le rapport de MM. Camu et Lemaire en 2011 faisait aussi ce constat : « *la filière des métiers de l'insertion et de la probation de l'administration pénitentiaire a beaucoup évolué depuis la réforme de 1999 ; la mission des SPIP, traditionnellement saisi pour l'insertion, a changé de nature glissant progressivement vers la prévention de la récidive, mission consacrée par la circulaire du 19 mars 2008* »¹².

Devenue mission essentielle des SPIP, il apparaissait particulièrement pertinent de s'interroger sur le rôle et la responsabilité du Directeur Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (DPIP) vis-à-vis de la prévention de la récidive. La création des SPIP en 1999 a répondu à une volonté d'autonomisation de ces services. En parallèle, la fondation du corps des DPIP opérée dès 2005¹³ a répondu également à une volonté à la fois de

7 Les SPIP sont créés en 1999 par la fusion des anciens comités de probation et d'assistance aux libérés (CPAL) et des services socio-éducatif (SSE).

8 Bia J-B., « Les mutations des métiers de l'insertion et de la probation », *Passes-murailles*, 2011, n°29

9 Circulaire de la DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation

10 Art. D575 du CPP

11 Rapport IGF/IGSJ, *Les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation*, juillet 2011

12 Camu J.M et Lemaire P., *Rapport sur la réorganisation des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation*, mai 2011, p.2

13 Décret n°2005-447 du 6 mai 2005 portant statut particulier du corps des directeurs d'insertion et de probation de l'administration pénitentiaire abrogé par le décret n°2010-1640 du 23 décembre 2010

professionnalisation des services, ainsi que de constitution d'une hiérarchie bien identifiée et à une élévation de la responsabilité à l'échelle de cet encadrement. Et bien que la responsabilité du service incombe en premier lieu au Directeur Fonctionnel des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (DFSPIP), par son statut et le jeu de la délégation celle-ci fait aussi partie intégrante de la fonction de DPIP. Ce dernier apparaît bien en position de responsabilité en tant qu'il est chargé de mettre en œuvre la politique de prévention de la récidive définie au niveau national, puis départemental et en tant qu'il est chargé d'encadrer et de coordonner le travail des équipes placées sous son autorité. En tout état de cause, la responsabilité est toujours inhérente à la fonction de cadre.

Il convient alors de définir ce que l'on entend par responsabilité. En philosophie morale, l'ancêtre de la responsabilité est constitué par l'imputation à la fois des actes (Kant) et de leurs conséquences (Hegel). Pour cette raison, il est possible de dire qu'être responsable c'est être capable de répondre de ses actes, reconnaître qu'on en est à l'origine et en accepter les conséquences c'est-à-dire les sanctions¹⁴. Mais issu du latin *respondere*, le mot responsabilité implique de manière plus large l'idée de « se porter garant », de « répondre de »¹⁵. Dès l'apparition de ce terme, il est donc souligné que le responsable d'un acte n'est pas nécessairement le coupable. Accepter une responsabilité c'est accepter de recevoir des sanctions éventuellement non méritées d'un point de vue moral. Comme l'a écrit A. Etchegoyen dans son ouvrage *Le temps des responsables*¹⁶ la responsabilité tient à plusieurs niveaux : il peut s'agir de répondre de quelqu'un ou de quelque chose, ou de ses actes au plan juridique ; mais il peut s'agir également de se sentir responsable et investir moralement la responsabilité, ce qui relève plus finalement du sentiment que du devoir. Il peut donc être à la fois fait référence à la responsabilité au sens juridique comme à la responsabilité morale, devenue valeur.

D'un point de vue plus managérial, le terme responsabilité renvoie aux notions de devoir et d'obligation liées à un statut. Être responsable de personnes ou de l'exécution de tâches signifie devoir se conformer aux devoirs et obligations liées à un

portant statut particulier du corps des directeurs pénitentiaire d'insertion et de probation

14 Zarader J-P., *Dictionnaire de philosophie*, Ellipses, coll. Broche, 2007

15 Godin C., *Dictionnaire de philosophie*, Fayard, coll. Éditions du temps, 2004

16 Etchegoyen A., *Le temps des responsables*, Pocket, coll. Pocket Agora

statut. La responsabilité apparaît à la suite de l'attribution et de l'acceptation d'une charge, d'une fonction. Dans cette optique, il est intéressant de remarquer que les textes présentent les DPIIP comme les « responsables de l'organisation et du fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation. »¹⁷ Et dans ce cadre « ils sont chargés d'élaborer et de mettre en œuvre la politique de prévention de la récidive et d'insertion des personnes placées sous main de justice (...)»¹⁸. En tant que cadre du service, le DPIIP doit ainsi s'assurer de la mise en œuvre effective des moyens de prévention de la récidive par l'ensemble de son équipe.

Il paraît alors intéressant de mettre en parallèle cette question de la responsabilité avec le statut de DPIIP. En effet, le contexte actuel est clairement celui d'une recherche grandissante de responsabilité dans tous les domaines. La tendance est à la désignation d'un responsable pour tout et pour tous sans pour autant relier responsabilité et culpabilité. Dans cette conjoncture, les cadres apparaissent bien plus qu'auparavant mis en avant, jouant de plus en plus souvent le rôle de « fusible », leur position étant nécessairement rattachée à l'exercice de la responsabilité et à la prise de risque. D'autant plus en ce qui concerne la prévention de la récidive, la récidive étant dans cette étude entendue non pas au seul sens de récidive légale (art. 132-8 CP et suivants) mais plutôt au sens de réitération d'infractions (132-16-7 CP). Face à une mission aussi sensible, qui cristallise autant l'attention dans le débat public, la question de la responsabilité du SPIIP et du DPIIP doit se poser inévitablement.

Bien évidemment le DPIIP, de manière formelle ne se voit astreint qu'à une obligation de moyens et non de résultat en ce qui concerne la finalité de la mission de prévention de la récidive. Il s'agira, comme les textes le prévoient, de s'assurer de la mise en place dans son service des moyens et outils de prévention de la récidive, puis d'organiser et de favoriser l'efficacité du travail de son équipe en ce qui concerne cette mission fondamentale. En ce sens, la responsabilité apparaît clairement comme étant constituée par une obligation de moyens du DPIIP face à la mission de prévention de la récidive. D'ailleurs, il serait inopportun de lui faire peser une obligation de résultat face

17 Décret n°2010-1640 du 23 décembre 2010 portant statut particulier du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation

18 *Idem*

à un objectif aussi incertain. Cependant, les réactions face aux actes de récidive et les pressions multiples médiatique, politique, hiérarchique, frappant de plein fouet cette profession, qui plus est relativement jeune, pourraient laisser à penser à l'existence, à côté de cette obligation formelle de moyens, d'une obligation plus informelle de résultat qui pourrait déstabiliser le professionnel. L'hypothèse de départ de cette étude, était que cette sorte d'obligation de résultat se traduirait concrètement dans la pratique professionnelle des DPIP, qui étendraient bien au delà des prescriptions formelles leur responsabilité.

La question de la responsabilité du DPIP face à la prévention de la récidive, pourtant mission première des SPIP, est d'autant plus difficile d'appréhension que la réussite de cette mission reposant largement sur le facteur humain, est par la suite très incertaine. En outre, bien qu'il revienne textuellement au DPIP de mettre en œuvre les politiques de prévention de la récidive, celles-ci n'étant pas définies de manière claire et précise, il apparaît complexe de se représenter les contours d'une responsabilité fondée sur une telle notion. Par ailleurs, il apparaît essentiel de noter que la responsabilité du DPIP ne surgit pas seulement sur la base d'actes qu'il aurait voulu et accomplis lui-même mais elle peut également naître à la suite d'actes accomplis par d'autres mais qu'il dépendait de lui d'éviter ou que ceux-ci soient réalisés de manière différente. En effet, le suivi effectif des PPSMJ, les moyens de prévention de la récidive, sont concrètement mis en œuvre par les Conseillers Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (CPIP) au quotidien ; il revient au DPIP néanmoins de contrôler cette mise en œuvre et de permettre la plus grande efficacité dans le travail des agents. Cette position particulière, cette absence de contrôle total de la mission illustre toute la complexité et la part d'inquiétude qui peut en émerger.

Le cœur de ce propos, est consacré au positionnement du DPIP face à cette responsabilité. Comme on vient de le voir, les frontières de celle-ci peuvent à certains égards apparaître particulièrement floues. Pourtant, les attentes en la matière sont fortes et la responsabilité qui pèse sur le DPIP, semble de prime abord l'être tout autant. Il s'agissait donc, au travers de ce travail de recherche, d'analyser les postures professionnelles adoptées par ces cadres au regard de la complexité de la mission sur laquelle peut se fonder leur responsabilité. Mais également au regard de l'ambiguïté qui

pourrait exister entre une obligation formelle de moyens et des attentes extérieures plus vastes, souhaitant voir émerger une sorte d'obligation de résultat en la matière. Il semblait intéressant d'analyser l'appropriation de la responsabilité par le DPIIP et ses traductions subséquentes sur sa personne, son travail au quotidien ; l'intérêt étant de savoir si des pratiques, des postures professionnelles particulières pouvaient naître de l'appropriation de cette responsabilité. On peut en effet s'attendre à ce que des stratégies de protection soient mises en place par les cadres face au spectre de l'engagement de cette responsabilité.

Pour ce faire, un travail de recherche documentaire classique aura permis, dans un premier temps, de mieux appréhender le sujet, d'améliorer la compréhension de ce dernier et de découvrir les problématiques particulières qu'il pouvait soulever. De plus, et pour mieux intégrer ce sujet, il semblait incontournable d'interroger un certain nombre de professionnels sur leur positionnement et leurs pratiques en la matière. Il a ainsi été possible d'organiser des entretiens avec des professionnels DPIIP sous une forme semi-directive, en disposant tout de même d'une trame d'interrogations permettant de guider la discussion (Annexe 1). L'entretien semi-directif apparaissait en effet être l'outil le plus approprié au cadre de cette recherche, en assurant à la fois de pouvoir entamer la discussion tout en maintenant ouverte cette dernière et permettant ainsi aux personnes interrogées d'apporter des éléments supplémentaires éclairant mon travail de recherche. J'ai eu dans ce cadre l'opportunité d'interroger neuf DPIIP, qui forts d'expériences et de parcours professionnels très différents les uns des autres, ont permis d'enrichir ma réflexion et de guider mon travail de recherche. Ces entretiens, qui se sont étendus sur une période de quatre mois, de janvier à avril, ont aidé à étayer mon raisonnement et sont ainsi venus nourrir et orienter plus précisément le travail de recherche documentaire.

Depuis sa création il y a quelques années, le corps des DPIIP, ainsi que les prérogatives et fonctions qui lui sont dévolues, ont énormément évolués, cela se répercutant inévitablement sur sa responsabilité et la vision qu'il peut avoir de celle-ci. Les missions se sont étendues, son rôle et ses prérogatives sont devenus plus importants dans la phase d'exécution des peines au détriment d'autres acteurs tels que le JAP (Juge de l'Application des Peines). En outre, il est indéniable que l'attention actuelle portée sur

le milieu ouvert, le développement important des aménagements de peine ces dernières années, dans une optique toujours de prévention de la récidive, ont eu tendance à mettre en lumière le rôle du SPIP en la matière. Les attentes concernant la prévention de la récidive sont telles, qu'il appartient finalement au DPIIP d'être très vigilant quant au respect des procédures mises en œuvre au sein de son service et, dans une perspective de protection, il doit mettre en place une organisation assurant la traçabilité des actes exécutés par son service. Les textes établissent une obligation de résultats relative à la mise en œuvre des moyens de prévention de la récidive, et dans ce cadre là, il est légitimement demandé au DPIIP de rendre compte de son activité, au risque de pouvoir voir sa responsabilité engagée en cas de dysfonctionnement. Pour cela, il apparaît intéressant d'analyser le positionnement face à cette responsabilité et les stratégies mises en place par les professionnels pour pouvoir répondre à ces attentes sociales et hiérarchiques fortes. En outre, le positionnement et la manière d'accompagner les équipes dans la mise en œuvre conforme des procédures et outils de prévention de la récidive peuvent avoir des incidences sur le professionnel et ses relations avec l'équipe qui peut plus ou moins bien intégrer ces nouvelles exigences, dans un contexte conjoncturel compliqué, de manque criant de ressources humaines.

Partie I - Le DPIIP et la prévention de la récidive : l'accroissement compliqué d'une responsabilité aux multiples visages

Un mouvement important est apparu ces dernières années, celui de l'accroissement massif de l'activité des SPIP, devenus acteurs incontournables de l'exécution des peines. Si on analyse cette évolution, on se rend compte que ces derniers sont soumis à des mutations importantes en terme de politiques pénales et d'aménagement de peine. « Depuis 1999, 8 lois ont remodelé les contours des missions et des activités des SPIP. Au total, on dénombre depuis cette date 28 dispositions nouvelles relatives aux mesures d'aménagement de peine, aux conditions de suivi des PPSMJ ou à l'organisation de la chaîne pénale »¹⁹. Ces orientations du législateur, se sont traduites, notamment au travers de la loi pénitentiaire²⁰, par un développement considérable de ces peines exécutées en milieu libre. Cependant, ce n'est pas anodin en terme de responsabilité pour les DPIIP. Celle-ci s'accroît inévitablement, le SPIP constituant le maître d'œuvre essentiel de ces mesures de milieu ouvert. Ce mouvement s'est encore accru avec l'avènement de nouvelles procédures d'aménagement de la peine et la délégation de certaines missions, au centre desquelles se retrouve le DPIIP.

Parallèlement à cette responsabilité formelle en constante augmentation, apparaît un phénomène d'accroissement plus informel de la responsabilité du DPIIP face à la mission de prévention de la récidive. Les pressions multiples sociétales, politiques, hiérarchiques concernant une mission cristallisant toutes les attentions, tendent à se traduire au quotidien par l'avènement d'un sentiment de responsabilité renforcé et l'extension de la mission de prévention de récidive vers celle d'une gestion actuarielle des risques de récidive.

19 Rapport de l'Inspection générale des Finances et de l'Inspection Générale des Services Judiciaires, *Les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation*, juillet 2011, p.3

20 Loi n°2009-1436 dite loi pénitentiaire du 24 novembre 2009

Chapitre 1 - L'amplification continue des missions formelles du DPIIP dans la lutte contre la récidive

Ces dernières années, il a été considéré que lutter contre la récidive ne pouvait qu'aller de paire avec de concrets efforts en termes d'insertion et de réinsertion des condamnés. Partant, ont été initiées des politiques fortes en faveur de cette réinsertion et tendant au développement massif des aménagements de la peine de prison et des alternatives à l'incarcération. Dans cette optique, le rôle du SPIP apparaît essentiel, en tant que maître d'œuvre de ces mesures en milieu ouvert, devenues d'ailleurs bien plus nombreuses que les mesures d'incarcération. Porteur de ces orientations nationales, la responsabilité du cadre, dans la déclinaison de ces dernières et l'organisation de son service pour ce faire, s'en trouve accrue. Des difficultés naissent néanmoins, inhérentes à ce phénomène. Tant par la quantité de mesures à gérer que par la nature de ces dernières, le travail du DPIIP apparaît plus difficile, se répercutant ainsi sur sa responsabilité. Ce mouvement semble se poursuivre d'autant plus avec la mise en place de procédures au centre desquelles se retrouvent les cadres des SPIP et l'extension des missions dévolues aux DPIIP.

1.1 L'accroissement massif des mesures de milieu ouvert génératrice de responsabilité

Les mutations législatives intervenues ces dernières années, notamment depuis la loi du 9 mars 2004 dite Perben II²¹, influencées par le rapport Warsmann du 28 avril 2003²², qui préconisait l'augmentation du recours aux aménagements de peine et des peines alternatives à l'incarcération, ont produit une nette augmentation de l'activité des SPIP. Cet afflux de mesures en milieu ouvert engendre un certain nombre de difficultés auxquelles les DPIIP doivent faire face. La quantité de mesures à suivre, le particularisme dans la prise en charge de mesures en milieu libre, entraîne une vigilance

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

22 Warsmann J-L., *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, 2003

particulière du cadre et une responsabilité particulière en la matière se fait alors jour.

1.1.1 Le développement des aménagements de peine, outil de prévention de la récidive

Les investigations menées dans le cadre du rapport de l'Inspection Générale des Services Judiciaires (IGSJ) et de l'Inspection Générale des Finances (IGF) sur les SPIP de 2011²³ ont démontré une progression significative de leur activité en raison du développement considérable des aménagements de peine. L'intérêt de ces mesures dans la prévention de la récidive est depuis de nombreuses années démontré. Ils sont d'ailleurs présentés comme « *une véritable modalité d'exécution de la peine, qui en assurant les conditions d'un projet de réinsertion ainsi que le contrôle des obligations fixées à la personne, concourent activement à la lutte contre la récidive* »²⁴.

Déjà, dans la perspective d'éviter la prison aux délinquants primaires, l'Assemblée Nationale avait, à la fin du XIXème siècle, voté, sous l'impulsion du sénateur René Bérenger, deux lois instaurant la libération conditionnelle et le sursis à l'exécution des peines²⁵. Il s'agissait à l'époque de différencier entre des personnalités criminelles dites « *incorrigibles* » contre lesquelles la seule mesure possible était la relégation, et des délinquants « *curables* » pour lesquelles la société avait le devoir et la responsabilité de les accompagner dans leur réhabilitation par des mesures d'aide. L'idée d'individualisation des peines se fait clairement jour dans ces deux mesures pionnières et n'a cessé depuis d'inspirer le législateur au cours des évolutions de politiques pénales et pénitentiaires.

Dans une vision à l'opposée de certains auteurs tels que Rossi, qui considérait, en 1829, dans son *Traité de Droit pénal* que la prison était « *la peine par excellence des sociétés civilisées* », on assiste depuis quelques années à une « *décarcéralisation* » de la peine qui tend à s'exécuter de plus en plus en dehors des murs de la prison. Tout au long

23 Rapport de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale des Services Judiciaires, *Les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation*, juillet 2011

24 Rapport d'activité, DAP, 2009

25 Loi instaurant la libération conditionnelle du août 14 août 1885 et loi instaurant le sursis à l'exécution de la peine du 26 mars 1891

du XXème on voit apparaître de nouvelles mesures tendant à cet aménagement de la peine privative de liberté, demeurée néanmoins peine de référence : la semi-liberté en 1945, les chantiers extérieurs ancêtres des placements extérieurs également créés en 1945, le sursis avec mise à l'épreuve en 1958, la création des réductions de peine et de la permission de sortir dans les années 1970, la naissance du travail d'intérêt général et de la peine de jours-amende en 1983, le placement sous surveillance électronique en 1997...

Cette évolution trouve son paroxysme dans la loi pénitentiaire de 2009 qui vient consacrer les aménagements de peine comme moyen d'assurer une exécution des peines effective et efficace et présentant la peine de prison comme devant devenir l'exception²⁶. Ce texte fondamental a assoupli les conditions d'octroi des aménagements de peine et est venue rallonger le quantum permettant d'en bénéficier (de un à deux ans le quantum d'un an étant conservé en cas de récidive). La loi pénitentiaire vient en ce sens renforcer la lutte contre la récidive en venant confirmer ce qu'affirment la plupart des études pénitentiaires menées jusqu'à nos jours : les aménagements de peines permettraient de prévenir plus efficacement la récidive. En effet, les aménagements de la peine privative de liberté, en alliant individualisation de la peine et un travail poussé de réinsertion du condamné dans la société au sein de laquelle il exécute sa peine, éviteraient de manière plus efficace la commission de nouvelles infractions.

De plus, concernant les courtes peines d'emprisonnement, le prononcé d'aménagements de peine en la matière apparaît bénéfique. La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) a ainsi pu souligner dans un avis de 2008²⁷ les dangers multiples de l'enfermement pour de brèves périodes, la personne enfermée rencontrant « *davantage d'obstacles à sa réinsertion après un séjour en*

26 Art. 132-24 CP alinéa 3 : « *En matière correctionnelle, en dehors des condamnations en récidive légale prononcées en application de l'article 132-19-1, une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate ; dans ce cas, la peine d'emprisonnement doit, si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle, faire l'objet d'une des mesures d'aménagement prévues aux articles 132-25 à 132-28.* »

27 Avis de la CNCDH sur le projet de loi pénitentiaire, 6 novembre 2008

maison d'arrêt , avec un risque de récidive aggravé ». Ces mesures permettent aussi d'éviter les sorties sèches de détention en assurant l'accompagnement du condamné dans le cadre d'un retour progressif au sein de la société. Ces mesures, s'exécutant en milieu ouvert, quand elles sont prononcées avant toute incarcération, contribuent en outre, à maintenir le lien social et à assurer la conservation de l'emploi lorsque celui-ci existe, facteur reconnus favorables dans le processus de réinsertion et de lutte contre la récidive.

Les études sur l'impact du prononcé d'aménagements de peine sur la récidive réalisées sur des cohortes témoignent de résultats clairement positifs. Ainsi, la principale étude menée jusqu'à présent sur la récidive des sortants de prison, rendue publique en octobre 2011²⁸, a pu mettre en lumière des taux dans les cas de sorties sèches (63%), supérieurs à celui des personnes ayant bénéficié d'un aménagement de peine sous la forme d'un PSE/PE/SL (55%) ou d'une libération conditionnelle (39%). Les français semblent d'ailleurs plutôt convaincus des vertus des aménagements de peine, 64% d'entre eux estimant ainsi que ces derniers constituent un moyen de lutter contre la récidive²⁹.

Un consensus existe d'ailleurs au niveau européen pour reconnaître l'efficacité des mesures d'aménagements de peine, celles-ci étant considérées comme permettant d'aider à la réinsertion des détenus. De telle sorte que, le comité des ministres du Conseil de l'Europe, dans une recommandation de 2003³⁰ concernant la libération conditionnelle, l'a reconnu comme l'une des mesures « *les plus efficaces et les plus constructives pour prévenir la récidive et pour favoriser la réinsertion sociale des détenus dans la société, selon un processus programmé, assisté et contrôlé* ».

De manière plus générale, le comité des ministres est venu souligner l'importance qu'il reconnaît aux mesures alternatives à l'incarcération et au développement de ces dernières par la publication d'une recommandation sur les règles

28 A. Kensey, A. Benaouda « Les risques de récidive des sortants de prison : une nouvelle évaluation », *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, mai 2011.

29 Enquête menée par le Ministère de la Justice en 2009

30 Recommandation 22 du comité des ministres aux États membres concernant la libération conditionnelle du 24 septembre 2003

du conseil de l'Europe relatives à la probation³¹ dans laquelle il précise sa vision de cette dernière, dans une perspective d'harmonisation et d'encadrement des pratiques des États membres en la matière. Une telle politique semble déjà bien avancée en France qui affiche à ce jour, l'un des taux d'incarcération les plus faibles d'Europe (103 détenus pour 100.000 habitants³²).

1.1.2 Des difficultés inhérentes au milieu ouvert apparues en terme de responsabilité

Toutes ces préconisations légales, la pratique des juridictions, la nécessité de réduire également la surpopulation carcérale, ont induit le développement massif des aménagements de peine tant *ab initio*, avant toute incarcération, que pour permettre d'éviter autant que possible, les sorties sèches de détention. Aujourd'hui les sanctions pénales exécutées en milieu ouvert sont nettement supérieures en nombre à celui des peines privatives de liberté, représentant les deux tiers des condamnations exécutées (173 063 personnes suivies en milieu ouvert au 1er Janvier 2012 contre 64.787 détenus). Ce nombre tend à aller en augmentant, les orientations ministérielles actuelles s'orientant dans la voie de leur développement. Cet accroissement du prononcé des aménagements de peines et des mesures de milieu ouvert tels que le SME (qui représentait au 1er janvier 2011 74% des mesures suivies en milieu ouvert), le TIG ou le sursis TIG, n'est pas sans entraîner des conséquences en terme de responsabilité dans les SPIP et pour le DPIP, tant sur le plan de la prise en charge quantitative que qualitative de ces mesures.

Le SPIP, maître d'œuvre des mesures en milieu ouvert

La circulaire du 19 mars 2008³³ institue les SPIP comme « *maître d'œuvre des mesures et des peines* ». Si en milieu fermé, « *ils mettent en œuvre les modalités*

31 Recommandation CM/Rec (2010)1 du Comité des Ministres aux États membres sur les règles du conseil de l'Europe relatives à la probation, adoptée par le Comité des Ministres le 20 janvier 2010

32 Le figaro (France), *Lefigaro.fr*; www.lefigaro.fr/actualite-france/, page consultée le 21/04/2013

33 Circulaire de la DAP n° 113/PMJ1 du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation

d'exécution des peines », il revient en milieu ouvert aux DFSPIP de définir les modalités de mise en œuvre des mesures qui leur sont confiées. En ce qui concerne le milieu ouvert, des problématiques particulières peuvent naître en raison notamment de l'accroissement exponentiel des mesures qui y sont suivies.

En effet, dans le contexte actuel, le nombre de personnes suivies en milieu ouvert étant tel, il apparaît logique que la responsabilité du SPIP et de ses cadres soient naturellement mises en avant. Ces services apparaissent comme les acteurs centraux de la prévention de la récidive et d'autant plus en milieu ouvert qu'ils sont les garants du respect par les PPSMJ des obligations judiciairement prononcées dans le cadre de ces peines restrictives de liberté. Il est d'ailleurs précisé dans la circulaire du 19 mars 2008 qu'en « *milieu ouvert, les directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DFSPIP) définissent les modalités de mise en œuvre des mesures qui leur sont confiées et en informent l'autorité judiciaire* »³⁴. Par saisine de l'autorité judiciaire, le SPIP est juridiquement saisi des mesures et finalement apparaît comme l'interlocuteur premier des PPSMJ au cours des suivis. Il est vrai que la seule contrainte pour les condamnés en milieu ouvert étant le respect des obligations judiciairement prononcées, le SPIP en tant qu'autorité de contrôle de ces mesures joue un rôle essentiel et central. Cette importance quantitative croissante prise par le milieu ouvert ces dernières années, et le fait que ces mesures soient exécutées au sein de la société civile, rendent les attentes en la matière plus fortes ce qui peut être ressenti comme source d'accroissement de la responsabilité pour les professionnels DPIIP.

La première difficulté, en terme de responsabilité, tient donc au nombre toujours accru de mesures devant être suivies en milieu ouvert. « *Suivre 700 mesures [en milieu fermé] et 4500 [en milieu ouvert] ça n'a pas le même impact en terme d'appropriation de sa responsabilité* »³⁵. "Pourtant la qualité de la prise en charge des PPSMJ en milieu ouvert est d'autant plus essentielle que dans le cadre d'une alternative à l'incarcération, la contrainte peut apparaître plus faible et la personne est par définition plus libre de ses actes. Dans ce contexte, la position centrale et première du SPIP peut faire apparaître

34 Circulaire de la DAP n° 113/PMJ1 du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation

35 Entretien n°9

plus de crainte chez les personnels d'insertion et de probation, y compris chez les DPIP, de voir engager leur responsabilité dans l'hypothèse d'un acte de récidive d'un condamné. Bien que la prison continue toujours de concentrer les représentations en terme d'exécution des peines, « *dehors, il existe plus de risque de récidive, les condamnés en milieu libre étant continuellement susceptible de commettre à nouveau des délits* »³⁶. L'absence de contrôle total, de maîtrise sur les PPSMJ peut légitimement générer plus de crainte de la récidive chez les personnels en SPIP³⁷. Et s'il est vrai « *qu'en milieu fermé la pression subie par les professionnels apparaît haute, les enjeux en terme de sécurité et de récidive sont faibles. Tandis qu'en milieu ouvert, la pression pourrait apparaître plus faible, mais les enjeux et les risques en termes de récidive sont en revanche énormes.* »³⁸

La responsabilité se joue là pour le DPIP dans la prise en charge de ce nombre conséquent de mesures. En tant que cadre il lui revient la lourde charge d'organiser et rationaliser le travail de son équipe de telle sorte qu'elle puisse absorber cette charge de travail en constante augmentation, tout en assurant la qualité des suivis mis en place.

Donner du sens à la peine exécutée en milieu libre

Ce qui a également pu être mis en avant au cours des entretiens menés, c'est la particularité du milieu ouvert et les difficultés qui y sont inhérentes. Donner du sens à la peine exécutée à l'extérieur en fait partie et apparaît comme une véritable nécessité ; la contrainte de la privation de liberté n'existant pas, il peut parfois être difficile de « *faire prendre conscience aux PPSMJ qu'ils exécutent une peine* »³⁹. Du fait de l'exécution des mesures en milieu libre, les attentes de la société apparaissent plus fortes, d'où l'importance de la qualité du suivi des mesures. Dans cette optique, sa responsabilité apparaît clairement ; par l'acte de validation des rapports des CPIP, il valide les modalités de suivi proposées et s'assure de la cohérence des actes menés au cours de celui-ci. Il devient par cet acte responsable de la qualité du suivi des mesures pénales dont son service à la charge. Il doit s'assurer que le travail effectué par ses équipes

36 Entretien n°9

37 Entretien n°5

38 Entretien n°6

39 Entretien n°9

donne du sens à la peine exécutée et pour cela il a le devoir de leur fournir les outils adéquats. Que ce soit par la différenciation des suivis ou par la diversification des modalités de travail proposées aux CPIP (entretien individuel, organisations de Programmes de Prévention de la Récidive (PPR)...), par l'élaboration d'un réseau partenarial riche...L'essentiel est de permettre que l'exécution de la mesure soit la plus adaptée possible à chaque situation.

De manière indirecte donc, l'accroissement exponentiel des mesures suivies en milieu ouvert, les exigences en termes de suivi en la matière, font inévitablement reposer une responsabilité accrue sur les cadres en SPIP. Cette évolution récente peut avoir tendance à faire naître un sentiment de responsabilité plus vaste chez les DPIP, qui pourraient l'étendre au delà des exigences formelles.

Par ailleurs, un autre phénomène peut faire naître un sentiment accru de responsabilité en milieu ouvert : la prise en charge de mesures de sûreté. Que l'on soit face à une surveillance judiciaire ou à un suivi socio-judiciaire, ces mesures étant prononcées pour des infractions graves, faisant suite à des peines d'emprisonnement souvent lourdes, la vigilance apparaît accrue, la responsabilité face à la récidive semblant se ressentir de façon exacerbée chez les professionnels. L'affectation systématique de ces dossiers le jour même de la saisine du service en constitue un exemple convaincant.

D'autre part, le DPIP doit s'adapter à de nouvelles missions inédites, qui le mettent au centre de procédures particulières et en position de responsabilité encore plus manifeste.

1.2 Le DPIP au cœur de nouvelles procédures

La loi pénitentiaire est encore venue accroître de manière plus directe la responsabilité des DPIP. Outre la responsabilité inhérente à l'exécution des mesures dont le SPIP est saisi, celle-ci est apparue à un autre stade de la mesure, en amont de l'exécution. Le législateur ayant pris acte de l'effet positif incontestable, révélé par diverses études, des aménagements de peine sur la récidive, est allé plus loin ; en plus d'assouplir les conditions traditionnelles de son octroi, ont été élaborées des procédures

d'octroi simplifiées. Ainsi la loi pénitentiaire est venue créer d'importantes nouvelles missions pour les SPIP qui mettent à l'honneur les directeurs dans un véritable rôle d'organisateur et d'impulsion. Ces procédures, la Procédure Simplifiée d'Aménagement de Peine (PSAP) et la Surveillance Électronique de Fin de Peine (SEFIP), renforcent, par leur contenu, la responsabilité des cadres en SPIP qui les mettent en œuvre au quotidien. Les modalités d'exécution de ces deux procédures, rappelées dans des décrets d'application de la loi en date du 27 octobre 2010⁴⁰, le place au centre de ces mécanismes. Ces mesures présentées comme de véritables outils de prévention de la récidive, l'enjeu apparaît grand en terme de responsabilité du DPIIP.

1.2.1 Une position d'initiateur du DPIIP

Il appartient au DPIIP de repérer systématiquement les publics éligibles soit à la PSAP, soit à la SEFIP. Cela apparaît bien comme une obligation de résultat que de s'assurer que le dossier de toutes les personnes éligibles ait bien été étudié. En ce qui concerne la PSAP, toutes personnes détenues condamnées à une ou des peines dont le cumul est inférieur ou égale à deux ans ou condamnées à une ou des peines dont le cumul est inférieur ou égal à cinq ans, et dont le reliquat est inférieur ou égal à deux ans, doit voir sa situation examinée afin d'envisager si un aménagement de peine est possible. La proposition d'aménagement de peine validée par le directeur, n'est plus envoyée au JAP, mais au procureur de la République en vue de la saisine du JAP. Si le procureur de la République est favorable à cette proposition, le JAP dispose alors d'un délai de trois semaines pour homologuer la proposition du DFSPIP, refuser son homologation ou garder le silence. En cas de silence, il est important de souligner que le procureur de la République a désormais la possibilité de demander au DFSPIP de mettre en œuvre l'aménagement proposé.

Quant à la SEFIP, celle-ci découle du principe affirmé par la loi selon lequel toute personne détenue condamnée à une peine d'une durée inférieure ou égale à cinq

40 Le décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010 est relatif aux procédures simplifiées d'aménagement des peines et à diverses dispositions relatives à l'application des peines et 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

ans, si aucun aménagement de peine n'a pu être préalablement mis en œuvre, doit exécuter la fin de sa peine (quatre mois au plus) sous surveillance électronique. Elle concerne également les personnes condamnées à des peines inférieures à six mois si on se situe aux deux tiers de la peine. Il s'agit non pas d'un aménagement de la peine mais bien d'une modalité d'exécution de celle-ci, mise en œuvre par le DFSPiP sous l'autorité du magistrat du parquet. Cette mesure devra être proposée par le DSPiP si aucun des critères d'exclusion prévus par le nouvel article 723-28 du Code de procédure pénale n'y fait obstacle (refus du condamné, impossibilité matérielle, incompatibilité de la personnalité du condamné avec la mesure, risque de récidive). Si une proposition de SEFiP est envisagée, celle-ci doit être transmise par le directeur au procureur de la République qui dispose de cinq jours pour se prononcer, sachant que le défaut de réponse vaut acceptation.

Il est donc de la responsabilité du DPiP, en tant que maître d'œuvre de ces procédures, de repérer et d'examiner, en « *temps utile* »⁴¹, l'ensemble des situations des condamnés éligibles à la PSAP et à le SEFiP, même si cela n'aboutit pas forcément au prononcé d'une mesure d'aménagement de peine ou de SEFiP.

Autre illustration de l'augmentation notable de la responsabilité des cadres en SPiP, la délégation souvent opérée au profit des DFSPiP en ce qui concerne la modification des horaires des aménagements de peine sous écrou. Conséquence de l'amplification de ces mesures, la loi pénitentiaire, dans un souci de simplification de la gestion de ces dernières, est venue donner la possibilité aux JAP de déléguer les modifications horaires au directeur du SPiP « *lorsqu'il s'agit de modifications favorables au condamné ne touchant pas à l'équilibre de la mesure* »⁴² et par le biais de la délégation de signature tel que prévu à l'article D588 du CPP, cette compétence revient généralement aux DPiP également.

1.2.2 Les limites de ces mesures dans la perspective de prévention de la récidive

La création de ces procédures, en systématisant l'examen des dossiers éligibles,

41 Art. D 147-30-26 CPP

42 Art. 712-8 CPP

permet, dans une certaine mesure d'éviter certaines sorties sèches de détention, constituant ainsi un instrument intéressant de prévention de la récidive. Concernant la SEFIP d'ailleurs, la circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces en date du 10 mai 2011⁴³ adressée aux autorités judiciaires, rappelle « *la volonté du législateur de donner un caractère quasi-systématique à cette modalité d'exécution des fins de peine d'emprisonnement* ». Cependant, des limites réelles sont ressenties sur le terrain dans leur mise en œuvre concrète.

Si la PSAP, permet l'octroi d'un aménagement de peine sous-tendu par l'élaboration en amont d'un réel projet de réinsertion, la SEFIP, subsidiaire à tout aménagement de peine sera accordée à un public ne présentant aucun projet d'insertion préalable et s'accompagne d'horaires d'assignation très restreints, ne permettant pas vraiment le déclenchement d'un projet réel de réinsertion. On voit ainsi poindre le principal écueil de ces procédures qui tendent à s'inscrire dans une logique de pure gestion du flux carcéral, alors que les mesures alternatives à l'incarcération doivent avant tout répondre à une démarche axée sur la responsabilisation du délinquant. Ainsi, ces procédures simplifiées, permettant certes d'éviter les sorties dites sèches, présenteraient des lacunes en termes d'individualisation des mesures proposées et pourraient par suite avoir un impact moindre sur la prévention de la récidive. Cela a été d'ailleurs rappelé par le Sénat dans son rapport sur la loi pénitentiaire: « *les mesures d'aménagement de peine ne doivent pas devenir un instrument de gestion des flux de la population carcérale mais rester au service exclusif de la réinsertion des détenus sous peine d'être discréditées* ». ⁴⁴

En outre, le directeur, dans ces procédures apparaît largement tributaire des orientations déterminées en la matière par les différents parquets. Il peut apparaître ainsi difficile de coordonner le travail des différents acteurs, SPIP et magistrats, de même que les différentes voies procédurales de l'aménagement des peines. À titre d'exemple, en 2011, 18 881 dossiers ont été traités par les SPIP dans le cadre de la

43 Circulaire du 10 mai 2011 relative au développement de la surveillance électronique de fin de peine

44 Rapport d'information « Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité de la vie carcérale », de M. Jean-René LECERF et Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT fait au nom de la commission des lois et de la commission pour le contrôle de l'application des lois n°629 (2011-2012)-4 juillet 2012

PSAP, 2 232 ont fait l'objet d'une proposition d'aménagement de peine au parquet (12 % des dossiers) et 820 mesures seulement ont été accordées.⁴⁵En ce qui concerne la SEFIP, celle-ci a reçu également une application très limitée. En 2011, 28 876 dossiers ont été traités par les SPIP, 5 493 ont fait l'objet d'une proposition au parquet (19 % des dossiers), 3 069 SEFIP ont été accordées.

Enfin, il est important de souligner que le nombre de dossiers à traiter pour les directeurs étant impressionnant, le nombre d'éligibles à ces procédures étant très important également, pour des résultats relativement faibles, tant en terme d'aboutissement réel des procédures, qu'en terme de qualité des mesures prononcées dans la perspective de prévention de la récidive, une certaine lassitude a pu s'installer.

On constate donc que le développement des aménagements de peine notamment au travers de la réforme fondamentale qu'a constitué la loi pénitentiaire, s'est accompagné d'un accroissement sensible des missions et des responsabilités au sein des SPIP et plus particulièrement des DPIP. L'aménagement de peine devenu principe presque absolu, le SPIP a vu son rôle dans la chaîne pénale clairement se renforcer. Néanmoins, le développement de la responsabilité du DPIP dans ce cadre apparaît délicate et compliquée. En effet, gérer la masse devenue considérable du milieu ouvert, ainsi que les procédures PSAP/SEFIP semblent plus traduire une volonté de pure gestion de flux carcéral qu'une démarche construite de politique de prévention de la récidive.

A ces mesures venues concrètement accroître la responsabilité ces dernières années, s'ajoute un contexte d'appréhension sensible de la question de la récidive dans la société, qui tend à vouloir faire surgir, une sorte d'obligation de résultat en la matière sur les services.

⁴⁵ *Idem*

Chapitre 2 - L'accroissement informel de la responsabilité du DPIIP face à la mission de prévention de la récidive : l'avènement fantasmé d'une obligation de résultat

Comme il a été vu supra, le phénomène de la récidive cristallise toutes les attentions. Ce contexte peut d'ailleurs être à la source de contraintes très fortes répercutées par les DFSP/IP sur leur équipe d'encadrement.⁴⁶

A l'image du rapport d'Éric Ciotti⁴⁷ dont le quatrième chapitre est intitulé : « La prévention de la récidive : d'une obligation de moyens à une obligation de résultat » on voudrait tendre vers une obligation de résultat concernant la récidive. Bien souvent reliée à la notion de dangerosité, les pressions issues de l'opinion publique, des politiques ou de leur hiérarchie, apparaissent d'autant plus fortes sur les SPIP, services chargés de prévenir la commission de tels actes. Les exigences en la matière sont élevées car comme il a été constaté, le travail mis en place de réinsertion des condamnés présente désormais comme finalité première la protection de la société, au travers de la prévention de la récidive. La question de cette dernière étant si sensible, que la société et ses représentants politiques tendent à faire peser, de manière insidieuse, sur les professionnels une obligation de résultat quant à la finalité de la mission de prévention de la récidive là où ne devrait exister qu'une obligation de moyens. Mais cela apparaît bien impossible en raison des limites inhérentes à toute activité travaillant sur l'humain. Cependant on constate tout de même des conséquences en terme d'appréhension de leur mission par les SPIP, celle-ci évoluant finalement presque vers de la gestion du risque de récidive plus que de la prévention de celui-ci.

2.1 Des attentes sociales fortes en matière de prévention de la récidive

Dans notre société où la tendance est à la recherche de responsable pour tout et pour tous, il n'est pas curieux, de voir cette tendance se traduire concernant un

⁴⁶ Entretien n°7

⁴⁷ Ciotti E., *Renforcer l'efficacité de l'exécution des peines*, 2011

phénomène aussi sensible que la récidive. La récidive, cristallisant les attentions du corps social, a pu, susciter en réponse, des interventions multiples au niveau politique, pas forcément toutes adaptées à un phénomène, somme toute bien complexe à traiter.

2.1.1 La récidive, notion complexe cristallisant toutes les attentions

Le terme « récidive », apparu au XVIème siècle, nous vient initialement du vocabulaire médical et fut repris seulement plus tard par le domaine juridique. Issu du latin *recidivus* « qui revient », « qui retombe », la notion apparaît clairement définie sur le plan juridique. Comme l'explique Emmanuel Dreyer⁴⁸, le terme « récidive » est bien souvent entendu dans le langage courant comme évoquant la commission successive de plusieurs infractions par une même personne avec pour conséquence un plafond de peine surélevé. Elle s'entend de la réitération d'une infraction par une personne déjà condamnée auparavant pour la commission d'une autre infraction. La récidive peut être générale quand elle n'exige pas que le comportement illégal qui est jugé soit de même nature que celui qui a déjà donné lieu à condamnation antérieurement. Au contraire, elle sera spéciale si elle exige que le comportement soit identique ou assimilé par la loi à l'infraction commise précédemment. En outre cette dernière peut être à la fois perpétuelle si elle s'applique quel que soit le laps de temps qui s'est écoulé entre la première infraction et la deuxième. La récidive temporaire suppose quant à elle que le deuxième terme survienne dans un délai maximal fixé par la loi. La répartition entre ces catégories se fait naturellement en fonction de la gravité des faits. Dans le cadre de cette étude, il est bien entendu retenue la notion de récidive au sens plus large de réitération.

L'image du traitement de la récidive dans l'opinion publique française pâti d'une connaissance largement déficitaire et biaisée notamment du fait de l'incohérence des politiques pénales menées ces dernières années. Les sondages réalisés ces dernières années démontrent assez clairement que pour les français, la justice n'est pas assez

48 Emmanuel Dreyer, professeur de droit privé et sciences criminelles, agrégé des facultés de droit. Membre du CERDI (Centre de Recherche et d'Étude en Droit de l'Immatériel), ses recherches portent sur le droit pénal, le droit de la presse et le droit de la propriété intellectuelle. Co-responsable du Master 2 droit pénal et pratique du pénal, il enseigne à la faculté Jean Monnet (Paris) le droit pénal et le droit civil.

sévère avec les récidivistes (85% des français interrogés le pensait en février 2011⁴⁹) et 77% se sont dans ce sens déclarés en 2013 favorables au renforcement des peines planchers pour les récidivistes⁵⁰. Paradoxalement, ils sont une majorité également à considérer que la prison, ne remplit pas sa mission de prévention de la récidive, étant 44% à penser qu'elle n'empêche pas la récidive et 33% qu'elle la favorise même.⁵¹

2.1.2 La multiplication inadaptée des réponses politiques face au phénomène

Ces attentes fortes de la société en matière de lutte contre la récidive se sont retranscrites dans les politiques menées ces dernières années. Ainsi pour répondre à l'obsession d'une opinion publique supposée toujours demandeuse de sécurité et tandis que les effets bénéfiques sur la prévention de la récidive de l'individualisation des parcours pénaux, de l'aménagement des courtes peines, n'est plus à démontrer, le législateur a eu tendance à instaurer des peines plus longues, accompagnées de période de sûreté plus dures et nombreuses rendant ces peines inaccessibles à toute forme d'individualisation. Au sentiment d'insécurité présent au sein de la population, la réponse apportée a clairement été celle du renforcement des sanctions pénales des infractions commises en état de récidive. On a vu ces dernières années s'accumuler des lois durcissant la législation en la matière, sans démontrer une réelle efficacité en faveur de la sécurité publique puisque laissant de côté les facteurs de réinsertion. « *Le durcissement des sanctions pénales n'a pas permis de faire baisser de manière significative la délinquance* »⁵². Pire, les effets d'une telle politique peuvent s'avérer bien souvent délétères à terme, même si de manière immédiate elle semble répondre à une demande publique de sévérité. En effet, on légifère bien souvent sous la pression d'événements dramatiques et dans l'urgence.

Mais l'horreur d'une seule récidive criminelle ne doit pour autant pas masquer les efforts menés auprès d'un grand nombre de condamnés et couronnés de succès en terme

49 Sondage IFOP février 2011

50 Sondage CSA mars 2013

51 Enquête menée par le Ministère de la Justice en 2009

52 Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, *Avis sur la prévention de la récidive*, 21 février 2013

de prévention de la récidive. Le débat public reste alors souvent focaliser sur les questions les plus spectaculaires et les préconisations législatives répondent maladroitement plus à ces dernières qu'à la délinquance ordinaire, contre les biens, dont découlent la plupart des actes de récidive. Par ailleurs, ce qui émeut d'autant plus les français, la récidive criminelle, est aussi la plus faible.

La médiatisation des faits divers mettant l'accent sur l'imputabilité, l'émotion légitime suscitée par de nouvelles affaires criminelles, conduit l'opinion publique ainsi que les décideurs politiques à examiner systématiquement la responsabilité des professionnels en charge de la prévenir la récidive. Il faut cependant rappeler que « *la mission de prévention de la récidive ne se retrouve expliciter dans aucun texte légal bien que maître mot de la politique actuelle* »⁵³ ce qui rend d'autant plus incertaine l'évaluation de l'action des professionnels concernés.

Il apparaît donc difficile de faire peser sur les DPIIP une obligation de résultat concernant une mission aussi incertaine et si peu explicitée par les textes. Cette obligation de résultat ne peut se situer qu'au niveau des moyens mis en œuvre et non sur le résultat final. « *Dans un contexte où la demande publique et politique d'évaluation du risque de récidive, notamment pour des personnes considérées comme dangereuses, prend une place de plus en plus importante, on comprend la responsabilité qui incombera aux personnels d'insertion et de probation chargés de l'orientation* »⁵⁴.

Pourtant, on entrevoit bien à l'heure actuelle, comme une volonté de transformer la prévention en véritable prédiction de la récidive. Cela se répercute sur le fonctionnement des SPIP, modifiant le travail sur les facteurs de récidive qui s'oriente de plus en plus vers une gestion du risque récidive.

2.2 Les conséquences en terme d'appréhension de la mission de prévention de la récidive : de la prévention à la gestion du risque de récidive

La responsabilité des services en charge de prévenir la récidive, et donc de leurs

53 Entretien n°8

54 Scherrer M., *Prison et mission d'insertion en sursis ? Une étude de l'identité professionnelle des conseillers d'insertion et de probation*, Master politiques publiques de changement social, Université Pierre Mendès-France, IEP de Grenoble, 2009/2010.

cadres, est mise en avant par le corps social, mais « *ce sont également les partenaires avec lesquels on travaille qui ont de plus en plus tendance à nous renvoyer face à nos responsabilités par crainte de la récurrence d'une PPSMJ* »⁵⁵. Sur le terrain ressentie plus comme une obligation de moyens renforcés que de résultat c'est l'extérieur qui tend à rendre le DPIIP responsable d'une obligation de résultat face à cette mission.

La prévention de la récurrence, le travail effectué de réinsertion des personnes condamnées est clairement à relier à la notion de sécurité publique. S'il paraît important de s'interroger sur les erreurs éventuelles dans le jugement des professionnels, dans les actions entreprises ou encore les ressources utilisées, il apparaît d'autant plus essentiel de souligner l'illusion d'un risque nul de récurrence, ce dernier point étant souligné par les professionnels eux-mêmes⁵⁶. Finalement, on tend à assimiler récurrence et dangerosité et l'on voudrait voir faire de la prédiction, là où ne doit exister que de la prévention. Cela n'est pas sans conséquences sur le travail quotidien du DPIIP et sur le contrôle et l'évaluation effectuée du travail du service.

2.2.1 Le passage impossible de la prévention à la prédiction de la récurrence

La récurrence, sujet médiatique, a fait l'objet de nombreuses lois ces dernières années qui ont contribué à alimenter la confusion entre prévention de la récurrence et lutte contre la dangerosité. Ainsi « *le droit pénal s'est vu investi d'une nouvelle mission: prévenir l'hypothétique passage à l'acte dangereux* »⁵⁷.

Il apparaît bien difficile de faire des prévisions en matière de récurrence, malgré la tendance à vouloir orienter le travail des services concernés vers la prédiction délaissant l'aspect essentiel de prévention. En effet, la récurrence est un phénomène humain multifactoriel qui dépend essentiellement, il ne faut pas l'oublier, du comportement de la personne qui a été condamnée. « *La récurrence relève de la liberté du condamné, de la liberté de l'humain* »⁵⁸. Il s'agit là d'un phénomène très complexe et aléatoire, les

55 Entretien n°1

56 Entretiens n°1, 2, 9

57 Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, *Avis sur la prévention de la récurrence*, 21 février 2013

58 Entretien n°6

facteurs de risque pouvant avoir une incidence étant nombreux et variables (infraction initiale, caractéristiques socio-démographiques des individus, condition d'exécution des peines, passé judiciaire...). Il apparaît même difficile d'appréhender méthodologiquement cette notion, de l'évaluer statistiquement. Malgré une prise en charge adaptée, l'intégration aboutie par le condamné dans une démarche dynamique de réinsertion ne garantira jamais l'absence de récidive.

On voudrait tendre vers la prédiction mais cela s'avère donc impossible. Cependant il est indéniable que les missions du SPIP se sont de plus en plus orientées, dans une perspective de protection de la société, vers une gestion du risque de la récidive. Glasser définit le risque comme « *la probabilité qu'une personne manifeste réellement un comportement dommageable* ». La notion de dangerosité a fait évoluer la notion de récidive vers celle de risque et de gestion de ce risque. La mise en avant de la récidive se fonderait sur le constat d'une dangerosité qui persiste malgré la première condamnation, avertissement judiciaire, puisque la personne a recommencé. L'accent a été ainsi, ces dernières années, mis sur la nécessité de repérer la dangerosité et le risque de commission de nouvelle infraction, de l'évaluer.

Ce fut d'ailleurs une volonté gouvernementale qui considérait que « *si l'évaluation de la dangerosité des PPSMJ est complexe, elle n'en demeure pas moins possible et incontournable pour lutter efficacement contre la récidive* »⁵⁹. Cependant, l'évaluation de la dangerosité criminologique, c'est-à-dire ce phénomène psychosocial caractérisé par les indices révélateurs de la grande probabilité que présente un individu de commettre une infraction, soit contre les biens, soit contre les personnes, apparaît comme un sujet largement controversé. Les experts se déclarent d'ailleurs incompetents pour définir de tels diagnostics et refusent la responsabilité qu'ils pourraient engendrer. Il s'agit d'une notion polysémique « *qui pose aujourd'hui plus de difficultés qu'elle n'en résout, tant dans la compréhension du phénomène criminel que dans la prise en charge des délinquants* »⁶⁰.

D'ailleurs certains travaux scientifiques ont mis en lumière le caractère aléatoire

59 Rapport du gouvernement annexé à la loi du 29 février 2012, point 105

60 Mbanzoulou P., Extrait du *Manuel Transnational de Criminologie*, « partie introductive : qu'est-ce que la criminologie ? »

des prédictions de dangerosité. Ainsi, l'on peut rejoindre les analyses de Jean-Luc Viaux⁶¹ (2003) selon lesquelles il n'y a pas de lien causal entre un passé criminel et une récidive actuelle, le comportement passé d'une personne ne pouvant en aucun cas prédire son comportement actuel. D'autres auteurs relient la notion de dangerosité à celles d'imprévisibilité et « d'incontrôlabilité »⁶². Il apparaît difficile aux professionnels de rendre compte sur une telle mission incertaine, aucune évaluation de la dangerosité ne pouvant garantir un risque zéro en terme de récidive. D'ailleurs, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme a pu déplorer cette tendance à vouloir faire de la prédiction en lieu et place de la prévention en se montrant très critique à l'égard « du concept flou de dangerosité », « notion émotionnelle dénuée de fondement scientifique »⁶³.

Sans aller jusqu'à la prédiction impossible, ces attentes ont modifié la prise en charge de la question de la récidive au sein des SPIP et finalement on peut observer une incidence sur les finalités assignées à ces services. Influencée comme on l'a vu par la notion de dangerosité, de la prévention à la gestion du risque de récidive, une nouvelle évaluation de l'activité des SPIP se fait jour.

2.2.2 Une évaluation partielle de l'activité des SPIP

L'efficacité de l'exécution des peines apparaît de plus en plus conditionnée à la capacité des SPIP à prévenir le risque de récidive. La prise en charge tend réellement à se focaliser sur l'évaluation du risque de récidive en occultant les autres dimensions. L'évaluation de ce risque apparaît en ce sens au cœur des méthodes d'intervention des CPIP. Déjà en 2011, par une dépêche le Garde des Sceaux rappelait « *qu'il est indispensable que soit opérée, dès la saisine du SPIP, une évaluation de la situation de la personne notamment au regard de ses antécédents judiciaires, du risque de récidive et de la personnalité du condamné* ». L'évaluation du risque de récidive est devenue un

61 Jean-Luc Viaux, docteur en psychologie, professeur en psychopathologie à l'université de Rouen, et ancien expert agréé par la Cour de cassation

62 Scott, 1977 ; Monahan, 1981 ; Monahan et Steadman, 1994.

63 Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, *Avis sur le projet de loi relatif à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pour cause de trouble mental*, 7 février 2008

exercice obligatoire au sein des SPIP. La création d'outils d'évaluation et leur mise en œuvre consacrent l'avènement d'une gestion actuarielle des risques. Si l'évaluation des risques de récidive doit faire partie intégrante du travail des SPIP, la prédiction en la matière reste impossible. La mise en place de nouveaux outils permettant d'affiner l'analyse des personnels d'insertion et de probation en terme d'évaluation de la dangerosité, reposant sur l'analyse du passage à l'acte et sur la construction de la personnalité comme le préconisait le rapport produit par Vincent Lamanda en 2008⁶⁴, ne peut en aucun être dévoyé en outils de prédiction de la récidive.

Au travers du DAVC, l'évaluation effectuée peut aboutir à détecter un éventuel risque de récidive, et permettre d'adapter les modalités de prise en charge en fonction des facteurs de récidive repérés. Mais on ne peut se baser sur l'évaluation effectuée du délinquant, pour rechercher une quelconque responsabilité en cas de récidive. La volonté qui sous tend ces outils est plus orientée vers l'évaluation de la dangerosité et les risques de récidive qui deviennent préoccupations essentielles. Or il apparaît bien malaisé, de par leurs nature, d'évaluer de tels phénomènes.

Cette volonté de rationaliser l'évaluation des PPSMJ confirme cependant « *l'orientation actuelle consistant à faire de la prévention de la récidive non plus une obligation de moyen mais une obligation de résultat* ». On a pu ainsi voir transparaître ces derniers temps un souci de développer en ce sens une évaluation des missions du SPIP. En guise d'exemple, on a pu voir apparaître cette évaluation au titre des objectifs assignés à l'administration pénitentiaire dans le cadre des lois de finances⁶⁵. Également le rapport de M. Ciotti de 2011⁶⁶ qui vient préconiser une telle évaluation des performances des services pénitentiaires en matière de prévention de la récidive.

Dans cette perspective, la pression augmente sur les cadres en SPIP, aux fins d'évaluation de l'activité de leurs services, en réponse à cette forme d'obligation de résultats. Des indicateurs ont été imaginés permettant de mesurer l'activité des services : les pourcentages de proposition d'aménagements de peine avec un avis favorable du

64 Lamanda V., *Amoinrir les risques de récidive des criminels dangereux*, 2008

65 Ministère du budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, projet annuel de performance, annexe au projet de loi de Finances pour 2012, Mission Justice, Programme 107 Administration pénitentiaire, p.84)

66 Ciotti E., *Renforcer l'efficacité de l'exécution des peines*, 2011

SPIP au regard du nombre de dossiers examinés par le service au titre des articles 723-15 et 712-6 CPP par exemple. Ou bien encore le nombre de PSAP et de SEFIP proposées par le service. Ces évaluations doivent faire l'objet de statistiques mensuelles transmises à leur hiérarchie par les DPIIP. Ce que l'on constate, c'est bien que ces indicateurs introduisent une évaluation avant tout quantitative et non qualitative du travail en SPIP ce qui constitue une certaine limite à l'évaluation. *« On doit constamment remonter des statistiques. On est contrôlé sur des chiffres, mais malheureusement pas sur des activités particulières, de développement de partenariat par exemple. Néanmoins, il ne tient qu'à nous [DPIIP] de faire remonter notre implication sur les politiques publiques dans nos rapports d'activité par exemple »*⁶⁷. De manière plus cohérente, le rapport IGJS/IGF sur les SPIP de 2011⁶⁸ recommande de nouveaux indicateurs pour améliorer la mesure de l'efficacité de l'intervention des SPIP. Des évaluations de long terme en matière de prévention de la récidive sont indispensables pour compléter la mesure de l'efficacité des services.

En outre, on se rend compte au travers de cette analyse que *« l'insertion, rétrogradée du statut de but à celui de moyen, ne serait donc plus souhaitée pour elle-même. Plus qu'un moyen pouvant conduire à une prévention de la récidive, elle semble également devenir un outil de mesure du risque de récidive »*⁶⁹. On remarque ainsi le risque qui est bien évidemment celui d'oublier les facteurs d'insertion et de réinsertion au profit de la seule évaluation de la dangerosité et d'imaginer faire du risque zéro un objectif atteignable. La circulaire du 19 mars 2008 ayant bien rappelé qu'il revient aux personnels d'insertion et de probation d'évaluer et d'analyser les situations individuelles, la prévention de la récidive comportant deux composantes, une dimension criminologique certes et également une dimension sociale. Cette évolution qui induit inévitablement des changements de pratiques professionnelles, de perceptions d'exercice du métier, donne lieu à d'importantes résistances sur les terrains.

Ce contexte est également à l'origine d'élaboration de priorités de services

67 Entretien n°9

68 Rapport de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale des Services Judiciaires, *Les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation*, juillet 2011

69 Cliquennois G., « Vers une gestion des risques légitimante dans les prisons françaises ? », *Déviance et société*, 2006, vol 30 ; n°3, p. 355

particulières en réponse aux demandes hiérarchiques⁷⁰. Illustration de cette pression pesant sur les DPIP face à cette « gestion » des risques de récidive se traduit en ce qui concerne la procédure appliquée dès 2012 pour la prise en charge des sortants de détention. L'un des objectifs poursuivi par la loi du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs en venant modifier l'article 741-1⁷¹ CPP fut de garantir la continuité de la prise en charge des personnes placées sous main de justice entre le milieu fermé et le milieu ouvert. A la suite du drame de Pornic, ayant mis en lumière les dysfonctionnements en matière de communication entre les SPIP en milieu fermé et en milieu ouvert il a semblé nécessaire d'encadrer les sortants de détention et de s'assurer leur suivi à l'extérieur. L'application de l'article 741-1 du CPP apparaît symptomatique de ce mouvement actuel vers la gestion du risque de récidive et cette recherche de sécurisation extrême en découlant. Les pressions sont grandes en la matière sur l'encadrement des SPIP sur le respect de la procédure et la vigilance est de mise, étant exigé la concernant une véritable obligation de résultat. Les attentes hiérarchiques, sont prégnantes traduites par les demandes statistiques nombreuses quant à la vérification du nombre de sortants présents aux convocations milieu ouvert par exemple.

Finalement l'on s'aperçoit que l'évaluation du travail des SPIP passe plus par une demande de rendu compte formel sur des évaluations chiffrées, que sur le fond de l'activité et des suivis, ce qui est quelque peu déplorable.

L'évolution des pratiques en matière de prévention de la récidive devra permettre de souligner qui ne peut être envisagée d'obligation de résultats en la matière; les professionnels impliqués dans la prévention de la récidive, mais également les

70 Entretien n°7

71 Art. 741-1 CPP : « En cas d'incarcération pour une condamnation à une peine d'emprisonnement assortie pour partie du sursis avec mise à l'épreuve, il est remis au condamné avant sa libération un avis de convocation à comparaître devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation dans un délai qui ne saurait être supérieur à huit jours à compter de sa libération s'il s'agit d'une personne condamnée ou ayant été condamnée pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru et qui ne saurait être supérieur à un mois dans les autres cas. Le service pénitentiaire d'insertion et de probation est alors saisi de la mesure de sursis avec mise à l'épreuve. »

administrations qui les supervisent, se doivent de respecter une obligation de moyens quant à la finalité de la mission⁷².

L'efficacité des SPIP ne peut être appréciée par l'absence de récidive, puisqu'il peut y avoir une récidive en dépit d'une prise en charge de qualité, ou bien même à partir de statistiques seulement quantitatives. De surcroît la performance en terme de récidive est conditionnée par la pluridisciplinarité des interventions autour de la PPSMJ ; celle du SPIP n'est qu'une composante parmi d'autres interventions judiciaires, éducatives, sanitaires, économiques et sociales. Les personnels d'insertion et de probation ne sont pas les seuls responsables en matière de prévention de la récidive.

Cette évolution de la conscience de leurs missions, influencée par ces pressions extérieures, a conduit les personnels d'insertion et de probation et notamment les DPIIP à se figurer de manière encore plus forte leur responsabilité en matière de prévention de la récidive. Bien que ressentie plus comme une obligation de moyens renforcée⁷³ que de résultat, il est possible d'observer l'émergence de « stratégies de protection » qui se traduisent au quotidien par un certain nombre de pratiques.

72 Hirschelmann A., Ventéjoux A., Lebougault M., Benbouriche M., « Évolution du risque de récidive en France. Expérience et attitudes des conseillers pénitentiaires d'Insertion et de Probation », *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, n°3, vol LXV Juillet/Septembre 2012

73 Entretiens n°7, 9

Partie II - Le DPIIP et la prévention de la récidive : des conséquences visibles de la responsabilité sur les pratiques professionnelles

Difficile de rendre des compte en matière de prévention de la récidive et pourtant c'est bien ce qui est demandé au DPIIP. Sa responsabilité est bien de mettre en œuvre des moyens permettant la prise en charge la plus adaptée, sociale mais aussi criminologique des personnes suivies sans pour autant se voir assigner une obligation de résultat quant à la finalité du suivi. Il doit organiser son service, rationaliser le travail de son équipe dans un optique d'efficacité.

Dans ce contexte compliqué, de recherche certaine de responsabilité systématique, il est possible d'analyser certaines pratiques professionnelles comme des outils de protection du cadre. L'omniprésence de la responsabilité à l'esprit des DPIIP n'est pas sans répercussions sur leurs pratiques professionnelles. La traçabilité des actes, une vigilance particulièrement développée concernant la conformité aux procédures, traduisent certes des pratiques professionnelles conformes aux textes, mais également une technique de protection du DPIIP et de son service. Cependant, bien qu'assurant la protection du DPIIP et à travers lui de l'ensemble du service dont il est responsable, et partant étant bénéfiques, ces pratiques peuvent engendrer un certain nombres de difficultés, que ce soit concernant le DPIIP lui-même, que dans ses relations avec les équipes.

Chapitre 1 - Une recherche systématique de conformité procédurale, outil de protection du DPIIP

« *Le passage de chef de service à directeur a constitué un changement extrêmement important dans nos pratiques professionnelles* »⁷⁴ notamment en terme de responsabilité. Il est ressorti de l'ensemble des entretiens effectués le refus des DPIIP de se considérer comme soumis à une obligation de résultat concernant la récidive celle-ci relevant de « *la liberté du condamné, de la liberté de l'humain* »⁷⁵. On ne peut contrôler l'ensemble de la vie des PPSMJ surtout en milieu ouvert. Bien que toute obligation de résultat quant à l'existence ou non d'une récidive est inenvisageable, il apparaît cependant une évolution dans les pratiques professionnelles tendant à une vigilance accrue du cadre et à la mise en place de stratégies de protection.

Rendre compte est partie prenante de l'activité du cadre. En effet, en tant que cadre il doit s'assurer de pouvoir renseigner à tout moment sur son activité, l'organisation de la traçabilité du travail de son service constituant un outil important. Mais se protéger pour ne pas voir sa responsabilité engagée en cas de récidive, nécessite d'aller plus loin, d'assurer outre la traçabilité des actes, une conformité parfaite aux procédures, ainsi que la formalisation des relations partenariales permettant de déterminer avec certitude l'étendue de la responsabilité de chacun.

1.1 L'émergence de pratiques professionnelles protectrices

En cas de difficultés ou de récidive il sera demandé aux DPIIP, de rendre compte des actes effectués au cours de la mesure et du respect des procédures légales. S'il n'est pas concevable d'assujettir ces professionnels à une obligation de résultat concernant la récidive en elle-même, il est par contre légitime de les soumettre à une obligation de résultat concernant les moyens mis en œuvre de prévention de la récidive. La société est en droit d'attendre des services de l'État en charge de l'exécution des peines le plus

74 Entretien n°6

75 Entretien n°6

grand professionnalisme et la plus grande vigilance. De plus, il est de la responsabilité du cadre, validant les rapports des CPIP d'être en capacité de pouvoir rendre compte à tout moment de l'action de son service.

On ne peut nier qu'en terme de responsabilité le spectre du drame de Pornic plane toujours au dessus des SPIP et cela a pu entraîner des changements dans les pratiques professionnelles des cadres, mettant en exergue une vigilance accrue en terme de traçabilité des actions et de conformité aux procédures.

1.1.1 La traçabilité des actes, instrument de protection par excellence

Prost de Royer soutient que « *toute administration se doit compte à elle-même (...) car en administration nul ne se réduit au calcul* »⁷⁶. La position de cadre contraint inévitablement à devoir rendre compte de l'action de leurs services à n'importe quel instant, à la demande de leur hiérarchie ou des autorités judiciaires. La règle n°30 des règles européennes de la probation dispose à ce titre que « *la direction assure la qualité du travail de probation en dirigeant, guidant, supervisant et motivant le personnel. Ce dernier doit rendre compte de ses actes* ». Cette transparence permet d'assurer la protection en terme de responsabilité du cadre mais implique également une organisation concrète parfaite. « *L'information, la traçabilité, la transparence* »⁷⁷ apparaissent comme des maîtres mots avancés par les DPIP eux-même pour guider leurs actions. De plus, il leur sera concrètement demandé de « *rendre compte sur ce qu'il aura mis en œuvre pour que ces agents puissent eux-mêmes assurer la traçabilité de leurs actes* »⁷⁸.

Un des enjeux de la position de cadre est donc constitué par l'organisation de la traçabilité des actes effectués par son service. Relevée comme une « *mission essentielle* » du DPIP⁷⁹, ce dernier doit pouvoir être en mesure de dire ce qu'il fait, mais aussi ce que font les personnes placées sous sa responsabilité. Cette nécessité a été mise en avant par de nombreux rapports ou études car en terme de responsabilité il apparaît

76 Pédrot P., *Traçabilité et responsabilité*, Economica, coll. DROIT, 2003, p.71

77 Entretien n°5

78 Entretien n°6

79 Entretien n°7

vraiment important de garantir une traçabilité des actes.

La notion de traçabilité, technique au départ, puis introduite dans le langage juridique, correspond à un ensemble de techniques visant à prévenir et limiter les risques. Reliée inévitablement à la responsabilité, celle-ci assure la fiabilité des actes et constitue un instrument de contrôle en permettant l'exercice d'une vigilance et d'une surveillance des activités. En effet, si la traçabilité permet de pouvoir rendre des comptes à tout moment, elle permet également d'être en mesure d'identifier un quelconque dysfonctionnement dans le travail du service au plus tôt de sa manifestation.

Entre autres finalités poursuivies, la traçabilité permet l'imputation exacte de faits et comportements, en garantissant une certaine transparence, et contribue en cela à la notion de responsabilité qui suppose l'existence d'un point d'imputation de la part d'un sujet de droit pour déterminer les actes dont il doit répondre. Laisser des traces de ses actes, c'est en reconnaître être l'auteur et donc pouvoir en répondre et les expliquer. Car le concept de traçabilité, aussi vieux que la philosophie, suppose de conserver sur un support matériel l'écho d'une parole, d'un acte dont on doit répondre lorsque l'on en est l'auteur⁸⁰. Sorte de réminiscence du principe de précaution elle permet finalement de protéger le service en permettant d'avancer, dans l'hypothèse d'un contrôle, l'ensemble des preuves de la conformité des procédures et des actes.

Notion récente, bien que faisant écho à des pratiques anciennes, la traçabilité sert « *des objectifs de maîtrise, dans un cadre organisé où peut s'exercer une vigilance* »⁸¹. Participant d'une certaine rationalité administrative, sa mise en place au regard des actes du SPIP est de la responsabilité du DPIIP qui doit tout mettre en œuvre afin de mettre sur pied cette vigilance généralisée et de mobiliser les équipes en ce sens. Outil de contrôle, elle permet la maîtrise des choses qui nous échappent. Pouvant être ressenti comme instrument de contrôle du travail, elle participe indubitablement de la protection des agents et du service.

Afin de pouvoir parler de réelle traçabilité, il est nécessaire que soient réunis trois éléments : « *il faut qu'il y ait des traces et donc un support qui permette de les repérer ; il faut qu'il y ait un mécanisme de recueil des traces ; il faut enfin une*

80 Pédrot P., *Traçabilité et responsabilité, op.cit.*, p.36

81 *Ibid.*, p.45

structure qui permette de les traiter, de les analyser pour en tirer des conclusions »⁸². Bien que nécessitant la mise en œuvre de moyens contraignants et une vigilance dans leur respect, il s'agit d'un outil de prévention de la mise en cause de responsabilité important. Sans cela, il sera difficile de s'exonérer de sa responsabilité. « *Quel que soit l'être vers lequel elle remonte, la traçabilité révèle d'un même mouvement la conjonction de la responsabilité des personnes et de la réalité de leurs actions* »⁸³. La traçabilité permet ainsi en quelque sorte d'anticiper la mise en jeu de la responsabilité.

Cependant, en ce qui concerne l'essence même de la mission de prévention de la récidive, la seule traçabilité des actes présente des limites. La traçabilité, les procédures, outils de contrôle qu'elle génère, ces systèmes de preuves, se révèlent en effet insuffisants et n'interviennent qu'après coup pour se protéger en terme de responsabilité mais pas pour prévenir la récidive. Si l'anticipation des mises en cause de la responsabilité apparaît largement favorable, favorisant l'établissement d'un climat serein de travail, l'oubli de la responsabilité au profit d'une traçabilité purement formelle menace à terme son rôle de prévention des dysfonctionnements et de repérage des difficultés.

Enfin, pour assurer la traçabilité des activités du SPIP, il faut bien entendu disposer d'un certain nombre d'outils. L'utilisation systématique de l'écrit ainsi que du logiciel APPI apparaissent dès lors incontournables.

1.1.2 Les traductions concrètes de la traçabilité : l'accent mis sur les écrits et l'utilisation du logiciel APPI

Dans des traditions de service longtemps bercées par le culte de l'oralité, mettre en avant la place de l'écrit n'est pas nécessairement chose aisée⁸⁴. Lorsque l'on parle d'écrit ici, c'est de la manière la plus globale possible, à la fois écrits professionnels encadrés (rapports...), comme toute autre forme d'écrits (convocations...), permettant d'assurer la preuve des actions et des politiques développées par le service. En ce qui

82 *Ibid.*, p.3

83 *Ibid.*, p.44

84 Entretien n°9

concerne d'abord les écrits professionnels des CPIP, comme le rappelle à juste titre la circulaire du 19 mars 2008 ces derniers présentent un caractère impératif et permettent d'assurer « *la transparence des procédures* » et le « *respect des droits des PPSMJ* ». Si les écrits doivent intervenir seulement lorsqu'ils présentent une réelle plus-value, ils apparaissent essentiels. Il est important pour le DPIP, le cadre engageant sa responsabilité lors de la validation, que « *les CPIP fassent preuve de clarté, de précision et d'objectivité dans leurs écrits* »⁸⁵. Il apparaît essentiel également en terme de responsabilité de conserver traces et preuves de tous les actes effectués (conservation des retours de fax de soit transmis au JAP notamment dans le cadre de la procédure 741-1 CPP...).

De manière générale, dans un soucis de protection du professionnel il convient que l'écrit devienne un maître mot de son action dans une optique de conservation des traces, des preuves. La rigueur en la matière apparaît être devenue l'un des mot-clés du travail en SPIP, pour se protéger. Afin de pouvoir rendre compte des procédures mises en place par lui, et afin de cadrer par écrit son action, et ce, malgré une culture de l'oralité toujours présente, « *il est important pour le DPIP d'utiliser des outils management tels que la note de service* »⁸⁶, mémoire écrite des politiques de services définies.

Outre l'écrit papier, « *il est également important d'assurer l'exact et complet renseignement du logiciel APPI, tant en terme de traçabilité que de communication* »⁸⁷. La circulaire du 19 mars 2008 prévoit qu'en milieu ouvert, les DFSPIP, doivent définir les modalités de mise en œuvre des mesures qui leur sont confiées et en informer les autorités judiciaires. Travaillant sous mandat judiciaire, il apparaît logique de devoir rendre compte à tout moment de l'action de son service. Il est nécessaire d'assurer une bonne coordination des actions et une bonne circulation de l'information entre les services judiciaires et le SPIP, notamment en milieu ouvert, afin de bien délimiter la responsabilité de chacun des acteurs de la chaîne de l'exécution des peines. L'outil privilégié de cette transmission d'information reste l'utilisation de l'outil informatique et

85 Entretien n°6

86 Entretien n°5

87 Entretien n°1

notamment une utilisation optimale du logiciel APPI. Il a d'ailleurs été présenté comme ayant pour objectif, entre autres, celui « *d'assurer la communication électronique entre le SPIP et les juges de l'application des peines et entre le milieu ouvert et le milieu fermé* »⁸⁸, participant en cela de manière manifeste à l'œuvre de prévention de la récidive. Ce dernier dont la création a fait l'objet de la publication d'un décret en 2011⁸⁹, est d'utilisation obligatoire pour tous les personnels d'insertion et de probation. Il est d'ailleurs rappelé dans la circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP qu'un dossier d'insertion et de probation doit être constitué sur le logiciel, complété par un support papier. L'avantage de ce logiciel est qu'il permet d'assurer la traçabilité des actes du suivi, lorsque celui-ci est effectivement renseigné, tout en assurant la continuité de la prise en charge la rendant par là plus efficiente. Si la transmission du dossier papier peut être fastidieuse et aléatoire, l'utilisation d' APPI permet une conservation des données et une circulation instantanée de l'information, et ainsi d'assurer la continuité des suivis, d'autant plus essentielle dans le cas de peines mixtes ou de changement de SPIP en cours de suivi. L'outil APPI permet de centraliser l'information sur les dossiers et en terme de responsabilité de pouvoir rendre compte rapidement des actions menées et des statistiques fiables d'activité de son service.

Il revient au cadre de faire respecter cette exigence d'utilisation d' APPI, d'autant plus que celui-ci doit valider obligatoirement tout rapport transmis via cette application au magistrat (sauf urgence la transmission directe au magistrat mandant étant alors possible⁹⁰). La difficulté qui peut demeurer est celle de la transmission directe systématique sans validation du cadre, pratique encore présente dans les services.

Dans le rapport de l'ISP faisant suite à l'affaire de Pornic⁹¹, ont pu être mises en

88 Décret n° 2011-1447 du 7 novembre 2011 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « application des peines, probation et insertion » (APPI)

89 *Idem*

90 Extrait de la circulaire de la DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008 relatives aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation : « *Les rapports et enquêtes doivent être validés par l'encadrement avant d'être transmis exclusivement via APPI. Toutefois, en cas d'urgence, le personnel d'insertion et de probation peut procéder à une transmission directe au magistrat mandant.* »

lumière les défaillances en terme d'utilisation du logiciel. En effet, la décision de la direction ayant toléré que les compte-rendus d'entretien continuent à n'être versés que dans le dossier papier, nuisait à la qualité de la bonne transmission de l'information entre les services, notamment entre le milieu ouvert et le milieu fermé, ainsi qu'au contrôle en temps réel par la hiérarchie. Il a d'ailleurs été préconisé alors, que l'usage d' APPI soit généralisé dans toutes les phases du suivi et que son utilisation fasse l'objet d'un contrôle de la part des responsables hiérarchiques dans le service.

L'utilisation de ce logiciel participe donc bien à une meilleure action de prévention de la récidive en facilitant la gestion et le suivi des mesures confiées au SPIP. Mais il participe également de la traçabilité et donc de la protection du service et du DPIIP « *en constituant un outil interne mais également de communication externe au service* »⁹². Il revient donc aux DPIIP d'en assurer et d'en contrôler l'utilisation optimale.

1.2 Les bonnes pratiques observées dans la perspective de protection du DPIIP

Parmi les pratiques développées au sein des SPIIP par les cadres en terme de responsabilité, celle de l'affectation systématique des dossiers apparaît incontournable. Participe également de cette protection du DPIIP en cas de difficultés, la formalisation des relations partenariales et avec sa hiérarchie.

1.2.1 L'affectation nominative et systématique des dossiers

Le principe d'une affectation systématique, nominative et immédiate des dossiers a pu être rappelé par une circulaire du Garde des Sceaux en date du 28 janvier 2011, ainsi que dans le cadre d'une note DAP en date du 27 janvier 2011 (Annexe 3). L'affectation permet de mettre en œuvre rapidement le suivi individuel et est donc garante de la prise en charge de chaque individu. Elle permet de ne pas laisser se créer un stock de dossier non affectés et partant de personnes non suivies. De plus, il est

91 Rapport de l'Inspection des Services Pénitentiaires relatif aux conditions de la prise en charge de M. Tony Meilhon par le SPIIP de Loire-Atlantique, 10 février 2011

92 Entretien n°8

indéniable que dans un souci d'efficacité des mesures pénales il est important que ces dernières soient mises en œuvre le plus rapidement possible. « *Lorsque la peine n'est pas mise à exécution ou de manière très éloignée des faits, elle perd inévitablement de son sens et de sa crédibilité* »⁹³. Par ailleurs, des études ont démontrées que la récidive a tendance à être plus importante au début des périodes de suivi. Une étude menée dans les pays nordiques en 2010 a montré que la récidive survenait en majorité dans les quatre à sept mois suivant le début de la mesure de probation⁹⁴. La circulaire du 19 mars 2008 a ainsi justement rappelé qu'une « *intervention rapide dans les SPIP après le prononcé de la condamnation ou de la mise sous écrou est de nature à lutter efficacement contre la récidive en rendant plus lisible et compréhensible l'action de la justice* »⁹⁵. La constitution de stocks, pouvant s'expliquer légitimement par des difficultés RH, ne semblent pas concevables à l'heure actuelle, bien que cela semble avoir été une pratique relativement fréquente. En effet, dans le rapport de l'ISP de 2011⁹⁶, il était indiqué que 43 des SPIP interrogés déclaraient avoir « *des mesures en attente ou non affectées* ». Sur le terrain, pour les professionnels rencontrés, « *l'affectation des dossiers dont le SPIP est saisi apparaît incontournable* »⁹⁷. Si les magistrats saisissent le SPIP de l'exécution d'une mesure, il est du devoir du cadre de l'affecter et d'en assurer le suivi réel. L'affectation relève bien du cadre chef de service qui, si les pratiques peuvent diverger sur la mise en place concrète de cette dernière (proposition d'affectation par le secrétariat...), en prendra la responsabilité par l'acte de validation de ce choix d'affectation. Elle permet de se couvrir en terme de responsabilité, bien que ne garantissant pas forcément le contenu et la qualité du suivi postérieur. Il ne faut pas perdre de vue que la non affectation constitue une faute grave par ailleurs.

93 Dindo S., *Sursis Mise à l'épreuve : la peine méconnue-Une analyse des pratiques de probation en France*, mai 2011

94 « Retur », ISB : 978-82-91910-99-4, mai 2010

95 Circulaire de la DAP n° 113/PMJ1 du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation

96 Rapport de l'Inspection des Services Pénitentiaires relatif aux conditions de la prise en charge de M. Tony Meilhon par le SPIP de Loire-Atlantique, février 2011

97 Entretiens n°1, 5, 9

Malgré les difficultés RH qui peuvent exister il semble essentiel que tous les dossiers soient affectés à un CPIP. Cependant, en terme d'organisation de service et de soutien à des équipes pouvant être en difficulté, voyant s'accroître de façon inquiétante le nombre de PPSMJ à suivre, il appartient au DPIP de définir des orientations et des modalités de suivi adaptées aux dossiers affectés. Plutôt que de laisser s'accroître un stock de dossier non affectés, « *il est préférable de donner aux agents les outils permettant de suivre l'ensemble des mesures malgré des difficultés réelles, le manque de RH ne constituant jamais un argument valable* »⁹⁸. D'ailleurs les Règles européennes de la probation rappellent que « *si la demande est excessive, il est de la responsabilité de la direction de chercher les solutions et d'indiquer au personnel les tâches prioritaires* ». Il s'agira de mettre en œuvre les outils permettant aux CPIP de suivre l'ensemble de ces mesures (modalités de suivi différencié, entretiens individuels et PPR, répartition équitable de la charge de travail, définir des priorités telles les entretiens avec les condamnés...), afin de faciliter le travail des agents et d'assurer un travail plus serein et efficace de son équipe sur la prévention de la récidive.

Des solutions doivent donc être trouvées pour gérer le flux toujours plus important de dossier, tout en refusant la fatalité de la non affectation. Dans un contexte de gestion de la pénurie, il faut savoir se montrer réactif. Il s'agira alors de rationaliser les critères de prise en charge en établissant des priorités. Il pourra être envisagé des suivis allégés pour certains dossier et au contraire définir des critères de dossiers prioritaires. La responsabilité en terme de prévention de la récidive peut ainsi amener également certains professionnels à être plus réactifs concernant certains dossiers dits plus sensibles (suivi socio-judiciaires, surveillances judiciaires...). Cette vigilance « *apparaît biaisée par les attentes sociales pour faire preuve d'une plus grande réactivité concernant ces dossiers* »⁹⁹. S'observe alors une réactivité particulière se traduisant, par exemple, par l'affectation le jour même de ces mesures. A l'inverse, quand le nombre de mesures suivies devient trop important, « *il apparaît envisageable de mettre en place un suivi de service pour un certain temps concernant certains*

98 Entretien n°9

99 Entretien n°1

dossiers, en informant toujours la DISP de la mise en œuvre de cette technique »¹⁰⁰. On voit par là poindre, dans une perspective de protection du DPIP, et à travers lui de tout son service, l'importance de la communication et de l'alerte à la hiérarchie, prenant place dans un mécanisme plus large de formalisation des relations avec les partenaires.

1.2.2 La formalisation des relations partenariales et hiérarchiques

L'affaire de Pornic a mis en lumière l'importance de la communication entre les SPIP et leur hiérarchie en terme de responsabilité. Il est important de toujours communiquer sur ses difficultés, ce qui permet finalement d'étendre le champ des responsabilités plutôt que de le restreindre aux seuls cadres du service. Cette question est à relier à celle de l'écrit bien évidemment, de la trace laissée par ces alertes.

La nécessité de communication à la hiérarchie des difficultés que peuvent connaître un service dans le suivi des dossiers (manque de moyens RH par exemple...) a été ainsi relevée dans le cadre du rapport rédigé par les services de l'ISP relatif aux conditions de la prise en charge de M. Tony Meilhon par le SPIP de Loire Atlantique¹⁰¹. En terme de responsabilité, le travail en flux tendu, en l'absence de personnels suffisant, et les difficultés inhérentes, doivent pouvoir être communiqués à la hiérarchie. Il est important que le cadre ne reste pas seul face aux difficultés connues par son service, au risque de se voir imputer une responsabilité dans l'hypothèse de dysfonctionnement ou de récidive. L'alerte à la hiérarchie permet également d'envisager ensemble des solutions et de résoudre plus efficacement ces difficultés. Le rapport de l'ISP avait par exemple pointé du doigt l'absence d'information à la hiérarchie de la constitution de stocks de dossier non affectés au sein du SPIP de Loire-Atlantique. La mise en place de procédures d'alerte participerait donc d'une sécurisation des pratiques professionnelles dans les services.

Cette communication essentielle et revendiquée de manière globale par les professionnels comme nécessaire, doit pouvoir s'effectuer de manière ponctuelle mais

¹⁰⁰Entretien n°7

¹⁰¹Rapport de l'Inspection des Services Pénitentiaires relatif aux conditions de la prise en charge de M. Tony Meilhon par le SPIP de Loire-Atlantique, février 2011

également plus formelle au travers du rapport d'activité rédigé chaque année dont l'élaboration « *doit faire l'objet d'une vigilance particulière* »¹⁰². Ce rapport constitue un élément important de communication puisque transmis à la fois au directeur interrégional des services pénitentiaires et aux autorités judiciaires¹⁰³.

En ce qui concerne les relations avec ces dernières, mais également avec d'autres partenaires (chef d'établissement...), a été relevée l'importance de la formalisation des relations, l'écrit, la traçabilité permettant d'étendre la responsabilité au delà du service et d'encadrer de manière claire et non ambiguë la responsabilité de chacun. En effet, il apparaît important de définir au préalable, dans le cadre de chaque procédure à mettre en place, le rôle et les missions de chacun, à la fois du SPIP et de ses partenaires. Cela permettra d'identifier avec précisions les responsabilités en cas de difficulté. On observe ainsi un phénomène de « protocolisation », mise en forme des relations partenariales au travers de protocoles de travail. On retrouve ce phénomène exacerbé lorsque l'on touche à des procédures sensibles qui nécessitent une coordination parfaite des services. A titre d'exemple, considérée comme une priorité de service dans la lutte contre la récidive en assurant la continuité des suivis entre milieu fermé et milieu ouvert, la procédure issue de l'article 741-1 CPP fait l'objet dans les services de toutes les attentions. Concernant cette procédure, le DPIP se voit astreint à une véritable obligation de résultat, ce qui explique la vigilance particulière dans la rédaction des protocoles de travail, la coordination du travail de chacun étant essentielle pour sa réussite (notification de la convocation par les greffes pénitentiaires, transmission de celle-ci au SPIP en milieu ouvert...).

Cette tendance à la recherche de partage de responsabilité se traduit également par l'avènement d'espaces de communication et d'échanges institutionnalisés. Cela se retrouve particulièrement dans les relations avec les magistrats. Ces derniers constituant l'autorité de saisine des SPIP, il est essentiel pour le DPIP d'assurer une communication permanente sur le suivi des mesures. Mais il peut apparaître également intéressant en

102Entretien n°2

103Article D584 CPP : « Chaque année, le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation transmet un rapport d'activité au directeur interrégional des services pénitentiaires, au président du tribunal de grande instance et au procureur de la République près ledit tribunal ainsi qu'au juge de l'application des peines ».

terme de responsabilité de créer des espaces de rencontre formalisés dans lesquels pourront être abordées des questions générales de priorités ou politiques de services, les difficultés rencontrées par chacun (en terme de RH...). La pratique des commissions d'exécutions des peines réunissant régulièrement les DPIIP, les JAP et les procureurs du service de l'exécution des peines en constitue un excellent exemple. Cette dynamique de transparence et de communication systématique permet finalement d'assurer une sorte de double contrôle sur l'activité de chaque service et de partager en quelque sorte la responsabilité entre les différents acteurs.

Enfin, cette appréhension de sa responsabilité par le DPIIP l'amène à devenir plus exigeant avec soi-même et avec ses équipes. Cela n'est pas sans entraîner un certain nombre de conséquences sur le professionnel lui-même, comme dans ses relations avec les équipes.

Chapitre 2 - Les répercussions variées de ces postures professionnelles

On peut ressentir depuis Pornic dans les services, une véritable crainte « *de voir sa responsabilité recherchée.* »¹⁰⁴ L'absence de maîtrise de l'ensemble de l'activité du service, le cadre étant responsable du travail d'autres que lui, peut à certains égards devenir angoissante. Finalement l'obsession absolue de conformité aux procédures, les techniques mises en place places d'extension de la responsabilité, tendent à répondre positivement à cette angoisse. En effet, face à des exigences toujours plus importantes, la recherche effrénée de conformité pourrait être perçue comme une stratégie de défense avant tout. Devenant ainsi moteur de l'action, la crainte de voir sa responsabilité engagée dans l'hypothèse d'une récidive pourrait se transformer en frein, lorsqu'elle prend le pas sur l'efficacité traduisant une source trop importante de stress. En outre, il peut être parfois difficile de faire adhérer les équipes à ces techniques de travail, qui certes protectrice de l'ensemble du service peuvent engendrer certaines difficultés relationnelles.

2.1 Les conséquences sur le DPIIP de cette vigilance permanente de conformité

La mise en avant particulièrement forte de la mission de prévention de la récidive peut faire ressentir chez certains cadres une pression particulière. S'ils ne se considèrent pas soumis à une obligation de résultat et rejettent cette idée d'ailleurs de façon unanime, ils semblent identifier néanmoins l'existence d'une obligation de moyens renforcée en la matière. Les comportements professionnels dès lors mis en œuvre pourraient s'analyser comme des stratégies de défense, les cadres craignant souvent que soit mis en cause leur responsabilité « *la considérant d'ailleurs plus facile à engager que celle des magistrats* »¹⁰⁵. Permettant d'assurer la conformité aux procédures et à travers elle la protection du service, cette pression peut également à certains égards apparaître source négative de stress pour le cadre.

104Entretien n°7

105Entretien n°9

2.1.1 La conformité à tout prix, stratégie de défense positive du professionnel

Les exigences en matière de prévention de la récidive, les attentes sociales étant telles, que les SPIP se trouvent malgré eux sous le feu des projecteurs. Dans cette situation délicate, il a été vu précédemment comment les DPIIP faisaient face pour leur service à des exigences accrues. La conformité aux procédures, si elle est une obligation pour tout professionnel, n'aura jamais été ressentie de manière aussi forte, apparaissant comme une nécessité de protection en terme de responsabilité.

Traduction d'une certaine angoisse, la vigilance à outrance pourrait s'entendre comme une manifestation de mécanismes humains de défense. Ces mécanismes sont définis par Laplanche et Pontalis¹⁰⁶ comme : « *l'ensemble des opérations dont la finalité est de réduire, voire supprimer toute modification susceptible de mettre en danger l'intégrité et la constance de l'individu bio-psychologique* ». Ils visent la réduction de la tension et de l'anxiété que des situations stressantes peuvent produire chez un individu. Pour N. Sillamy¹⁰⁷, la défense apparaît comme « *un mécanisme psychologique inconscient pour diminuer les angoisses nées d'exigences intérieures contradictoires* ». Il est possible de rapprocher cette notion aux stratégies adaptatives du « coping », processus actif par lequel l'individu, au travers de l'auto-appréciation de ses propres capacités, de ses motivations, arrive à faire face à une situation stressante et réussit à les maîtriser.

Plusieurs types de mécanismes de défenses psychiques existent. Il est possible d'entrevoir dans les postures et pratiques professionnelles décrites plus haut, la démonstration de différents phénomènes. Par un sentiment de contrôle absolu des procédures, le professionnel peut ressentir une impression de défense contre une anxiété émergente. La maîtrise, mécanisme de défense parmi d'autres, peut en effet aider le sujet à contenir son angoisse au travers d'une attitude de contrôle et de vérification très accrue. L'anticipation, de difficultés futures, par exemple, paraît en outre également ressortir de cette analyse en tant que recherche préalable de réponses ou solutions.

106Laplanche J., Pontalis J.B, *Vocabulaire de la psychanalyse*, Paris, PUF, coll. Quadrige, juillet 2007

107Friard D., « Les mécanismes de défense », Serpsy, <http://www.serpsy.org>, page consultée le 21/04/2013

Pouvoir faire face à toute demande de justifications en cas de récidive ou de difficultés dans un suivi, nécessite une certaine anticipation du DPIIP, se manifestant dans l'organisation de la traçabilité du travail de son équipe.

Bien que positive à certains égards, mal contenue, cette pression peut devenir source abondante de stress du professionnel.

2.1.2 La conformité à tout prix, source potentielle de stress pour le cadre

Source de stress incontestable, la perspective de mise en cause de la responsabilité, si elle participe évidemment de la recherche de conformité protectrice du cadre et du service, peut se traduire par un surmenage et un mal être certain ressenti parfois. Le cadre peut se sentir démuni face à une mission et des enjeux qui le dépassent et outrepassent les moyens qu'il a pour lutter contre le phénomène.

L'un des aspects négatif peut en effet être constitué par l'apparition de ce stress. Défini par l'Agence européenne pour la santé et la sécurité au travail, le stress est ressenti « *lorsqu'un déséquilibre est perçu entre ce qui est exigé de la personne et les ressources dont elle dispose pour répondre à ces exigences* »¹⁰⁸. Il est identifié comme le résultat d'un déséquilibre entre les capacités de réponse efficace fournies par un individu face à certaines situations de son environnement, tant personnelles que professionnelles. Théorisé par le chercheur hongrois Hans Selye dans les années 1930, le stress correspond à ce mode de réponse général tendant à s'adapter aux menaces et contraintes de notre environnement. Aussi présenté comme une réaction d'adaptation nécessaire, il constitue une des grandes fonctions de l'organisme. Il permet de s'adapter aux exigences du monde du travail en élaborant, si nécessaire des stratégies d'adaptation en vue de « faire face » aux situations problématiques. En ce sens, le stress ne conduit pas nécessairement à des résultats négatifs et peut constituer un moteur d'engagement positif dans le travail et d'amélioration de la performance. Selon la conception transactionnelle de Richard Lazarus¹⁰⁹, une distinction claire doit être faite entre le

108Site de l'Agence européenne pour la santé et la sécurité au travail :

https://osha.europa.eu/fr/topics/stress/definitions_and_cause

109Lazarus R. (1922-2002) psychologue nord-américain ayant travaillé sur une approche psychocognitive du stress

stress, force qui s'exerce sur l'organisme, sorte de moteur à l'action et la tension résultant de l'application de ce stress, rompant l'équilibre intérieur de l'individu.

Le questionnaire de Karasek¹¹⁰ postule qu'une situation de travail peut être génératrice de stress si elle associe plusieurs facteurs : des exigences fortes qui correspondent aux contraintes de temps liées à l'activité et à la quantité de travail à accomplir, et une autonomie décisionnelle faible. Si l'autonomie décisionnelle, qui renvoie à la capacité de prendre des décisions dans la conduite de son travail, semble ne pas pouvoir réellement être prise en compte dans le cadre des DPIP, les exigences fortes liées à un soutien social relativement faible sont incontestablement présentes. Les exigences sociales mais également hiérarchiques apparaissent élevées en matière de prévention de la récidive. D'autres études ont démontré que l'autonomie, lorsqu'elle est intimement liée à de fortes responsabilités, notamment à l'égard d'êtres humains, peut être corrélée à un fort degré de stress. Les études de Kahn et Coll (1964) ont montré que les travailleurs ayant la responsabilité de la destinée d'êtres humains sont sous l'effet d'un stress plus considérable que ceux qui ne sont responsables que de la gestion de choses et il est incontestable que l'humain est au cœur de la prévention de la récidive.

Enfin, la frustration, peut aussi devenir source de mal-être. En effet, comme il a pu être constaté au cours des entretiens menés, les exigences se basent aujourd'hui énormément sur l'aspect formel du travail en SPIP, au détriment de la réflexion sur le fond des suivis, ce qui peut être, dans un certain sens, ressenti comme regrettable. Des exigences mettant l'individu en désaccord avec ses valeurs personnelles, ainsi qu'une représentation idéalisée du métier et du suivi des probationnaires, peuvent être identifiées comme facteur de stress. De plus, les exigences formelles semble prendre le pas sur le contenu qualitatif du travail mené. Finalement, le stress ou le mal-être au travail résulteraient alors d'une discordance entre les aspirations de l'individu en terme d'efficacité et de qualité quant à la mission qu'il poursuit (ici celle de prévention de la récidive) et la réalité de ses conditions de travail, qui font basculer le centre de gravité des priorités vers l'accomplissement pur des formalités et la protection à outrance. Les

¹¹⁰Karasek R. sociologue et psychologue nord-américain, a élaboré en 1979 un questionnaire de la mesure du stress au travail qui se base sur l'évaluation de l'intensité de la demande psychologique à laquelle est soumis un salarié, la latitude décisionnelle qui lui est accordée et le soutien social qu'il reçoit.

valeurs personnelles de chacun doivent ainsi faire face aux réalités du travail, à ce que l'on attend en terme de responsabilité, et aux moyens alloués.

La grande difficulté du cadre est d'être responsable de son travail mais également de celui des autres. Le DPIP est garant du travail de son équipe. Il faut alors faire preuve d'une extrême vigilance sur le respect, par les agents, de la procédure et l'utilisation des outils de traçabilité mis en place. Cette vigilance peut être mal perçue par les équipes, qui peuvent manifester leur mécontentement, quant à des priorités de services mises en place qu'ils ne comprennent pas, dans un contexte compliqué de manque criant de ressources humaines.

2.2 La complexification des relations avec les équipes

Ce qui a pu être mis en avant au cours des entretiens menés avec les professionnels, est le décalage entre l'équipe et le cadre, qui peut parfois exister dans l'appréhension des enjeux de la responsabilité et des réponses qui y sont apportées. La recherche de conformité parfaite dans les procédures, les exigences souvent très importantes mais légitimes que font peser les cadres sur leurs équipes, peuvent devenir source d'incompréhension et de mécontentement. Cet excès de formalisme pourtant protecteur des équipes elles mêmes, dans une période tourmentée, peut devenir source de tensions. Les conséquences qu'il engendre en terme de relations de travail sont intéressantes à analyser.

2.2.1 La difficile adhésion aux attentes de l'encadrement, la résistance des équipes

Il apparaît évident que ces évolutions en cours au sein des SPIP qui induisent des changements de pratiques, de perceptions de nos missions, donnent lieu sur le terrain à de fortes résistances. Résistances face au changement, face aux exigences de travail posées par le cadre...L'exemple de l'affectation systématique des dossiers est significatif. Non négociable et nécessité impérieuse en terme de responsabilité du service et du DPIP, elle n'est pas forcément bien comprise par l'ensemble des équipes. En effet, faute

d'effectif suffisant les charges de travail ne cessent inévitablement d'augmenter, le nombre de mesures suivies par chaque CPIP pouvant atteindre les deux cents dans certains services quand le nombre de suivies pour un professionnel canadien se situe autour de quarante et pour un suédois vingt-cinq¹¹¹. « *Travailler en flux tendu, l'absence de personnel suffisant, tout cela est source de mécontentement et de mal-être des agents* »¹¹² qui revendiquent légitimement une diminution de leur charge de travail, au travers notamment de la fin de l'affectation systématique par le cadre et finalement la constitution de stock. Mais en terme de responsabilité « *il n'apparaît pas envisageable pour un service de travailler ainsi sur un tel mode dégradé* »¹¹³.

Les exigences posées en terme de traçabilité, de respect du cadre procédural par le DPIIP, peuvent amener à créer un climat de méfiance et d'incompréhension mutuelle entre le cadre et ses équipe, « *les agents se sentant de plus en plus contrôlés par le cadre* »¹¹⁴ tout en « *ayant pas forcément conscience des enjeux de la responsabilité* »¹¹⁵. Cumulée au manque de moyens, la multiplicité actuelle des procédures à mettre en place (PSAP, SEFIP, 741-1, DAVC...) ajoute encore aux difficultés et n'est pas pour apaiser les relations de travail. Il est de la responsabilité du DPIIP, dans un service confronté à de telles difficultés, de proposer des outils et une organisation de travail cohérente et permettant à chacun d'affronter la surcharge d'activité, dans une perspective d'efficacité dans la prise en charge des publics suivis. Et bien qu'il doive être vigilant sur le travail des CPIP, il faut éviter toutes dérives, le DPIIP ne pouvant installer dans son service « *un carcan trop rigide* »¹¹⁶ sous peine de voir se cristalliser les résistances d'agents atteignant leurs limites. Il apparaît au contraire important d'accompagner les équipes dans l'appréhension de la responsabilité et leur faire entrevoir que ces modalités de travail mises en place par le cadre permettent également de les protéger¹¹⁷.

111 Dindo S., *Sursis Mise à l'épreuve : la peine méconnue - Une analyse des pratiques de probation en France*, mai 2011

112 Entretien n°9

113 *Idem*

114 *Idem*

115 Entretien n°1

116 Entretien n°5

117 Entretien n°7

2.2.2 La conformité, protection invisible du service

Les résistances des agents qui viennent d'être abordées, proviennent à la fois des difficultés d'absorption des charges d'activités qui s'accroissent inexorablement, mais aussi de la crainte finalement présente de voir engager leur propre responsabilité. Constatant une détérioration de leurs conditions de travail, cette crainte peut apparaître bien légitime. En effet, de nombreuses contraintes découlent du fait de l'accroissement de l'activité des SPIP, des exigences accrues pesant sur les agents. Contraintes temporelles fortes, contraints de réduire les entretiens avec les personnes suivies, de se contenter de recueil d'informations, de suivi quasi administratifs parfois, pour gérer leurs dossiers au détriment d'un travail personnalisé sur une durée compatible avec les objectifs poursuivis. Cette gestion difficile des temporalités conduit les CPIP à déplorer de ne pas accomplir réellement leur mission et de ne pas atteindre la qualité du travail escomptée. L'objectif de prévention de la récidive peut apparaître mis en péril par ces conditions de travail, lui qui nécessite pour sa réussite le développement de modalités de prise en charge adaptées et un travail approfondi sur chaque dossier à propos du passage à l'acte et des problématiques en lien avec l'infraction. Un tel accompagnement suppose évidemment du temps à consacrer à une analyse poussée des situations. De plus, la réactivité aux incidents, nécessitant une intervention rapide, peut apparaître également atténuée au regard du nombre de dossiers suivis.

De là jaillissent les peurs, surtout le risque engendré par la réduction de l'accompagnement de personnes considérées *a priori* comme non prioritaire. Les CPIP semblent inquiets de l'engagement potentiel de leur propre responsabilité, n'ayant pas l'impression d'avoir les moyens pour travailler correctement, et cela se retranscrit au quotidien. L'une des illustrations les plus claires de cette crainte est l'indication que l'on peut retrouver à la fin de certains rapports expliquant que ce dernier « *ce rapport constitue une évaluation ponctuelle en fonction des éléments connus à ce jour. Ni le comportement de l'intéressé, ni l'absence de récidive ne peuvent être garantis* ».

Une des réponses face à cette situation avancée par l'un des DPIP interrogé, a été la constitution au sein de son service d'une « commission de suivi difficile » réunissant

plusieurs membres de l'équipe et le cadre sur des situations posant difficultés notamment en terme de crainte de la récidive. En organisant ce type d'instance, le DPIIP envoie un message clairement rassurant à ses équipes en leur faisant entrevoir qu'ils ne sont pas seuls face aux difficultés, et en participant lui même à cette commission, que la responsabilité est en dernier lieu investie par le cadre. Face à ces inquiétudes de plus en plus renvoyées par les équipes, il est de la responsabilité du DPIIP « *d'assurer la sérénité et rassurer ses équipes en expliquant que finalement des mesures ressenties comme des contraintes, l'organisation de la transparence et de la traçabilité, participent également de leur protection individuelle* »¹¹⁸. Faire adhérer les équipes à ses décisions apparaît ainsi comme un enjeu fondamental pour le DPIIP. Il doit chercher à faire s'approprier cette responsabilité et l'intérêt des dispositifs mis en place en terme de protection du service (et non pas seulement de protection du cadre) par tous. Cela requiert évidemment une démarche de management résolument participative et un travail important de pédagogie et d'explication. Il est également intéressant de voir se créer au sein des SPIIP des outils particuliers participant de cet accompagnement des équipes et de la prise de conscience collective nécessaire concernant la responsabilité face à cette mission fondamentale de prévention de la récidive. Ainsi, la mise en place de « commissions de diagnostics » qui réunissent dans certains SPIIP un cadre et deux CPIIP pour valider les modalités de suivi concernant les nouveaux dossiers dont sont saisi le service, permet d'évaluer la meilleure prise en charge à envisager, mais également d'assurer une meilleur appropriation par les agents de la responsabilité pesant sur le cadre et le service en terme de prévention de la récidive.

118Entretien n°5

Conclusion

Alors que les nouvelles orientations politiques proposées en matière de prévention de la récidive reposent largement sur les missions du SPIP, il n'est pas étonnant de voir parallèlement mise en lumière la question de la responsabilité des DPIP. La mise en œuvre de cette mission de prévention de la récidive peut apparaître de plus en plus compliquée, dans un contexte d'accroissement sensible du nombre de mesures confiées aux SPIP et d'attentes sociales et hiérarchiques exacerbées en terme de performance. De plus, considérant l'évolution parallèle croissante de leurs missions, la responsabilité ressentie par les DPIP peut s'en trouver accrue. Dans un temps où la profession de directeur pénitentiaire d'insertion et de probation se construit en terme de responsabilité, l'appropriation de cette dernière par le professionnel peut à certains égards apparaître donc délicate.

Cependant, il est indéniable que face à cette tendance actuelle à vouloir remplacer la prévention par de la quasi-prédiction de la récidive, la volonté de faire assurer une gestion performante des risques de récidive et finalement de voir instaurer une sorte d'obligation de résultat au regard de cette mission, les DPIP ne se sentent néanmoins tenus qu'à une obligation de moyens. Ils n'apparaissent donc soumis qu'à une telle obligation de moyens sur la finalité de la mission de prévention de la récidive mais bien de résultat au regard des dispositifs à mettre en œuvre afin de poursuivre cette mission. Sur cette obligation, il peut être légitimement demandé au DPIP de rendre compte de l'activité de son service. Dans cette optique et face à une pression grandissante, les cadres doivent faire preuve d'une vigilance particulière quant à la conformité procédurales et à la traçabilité des actes effectués dans leur service. Cependant, les pratiques professionnelles subséquentes peuvent apparaître contraignantes et rigides pour des équipes souvent déjà bien malmenées en terme de charge de travail. Le défi pour le DPIP est dès lors de faire s'approprier par les équipes également cette responsabilité et ses enjeux. En la matière, la communication et une démarche pédagogique apparaissent essentielles, afin de permettre une appropriation collective et sereine de la responsabilité, assurant ainsi un travail plus efficient et efficace quant à l'objectif de prévention de la récidive.

Bibliographie

Ouvrages

- Aubert N., Pagès M., *Le stress professionnel*, Klincksieck, coll. Rencontres Dialectiques, 2000
- Bernard G., Conte P., Stamatios T., *Peines dangereuses: quelles certitudes ?*, Dalloz-Sirey, coll. Essais de philosophie pénale et de criminologie, 2010
- Bertaux R., Hirlet P., Prépin O., et al., *L'encadrement intermédiaire dans les champs sanitaires et sociales*, Seli Arslan, coll. Broché, 2006
- Besolles P., *Criminalité et récidive : Évaluation, clinique, thérapeutique, interculturel*, PUG, coll. HC Psychologie
- Bieri P., Thiers N., *La liberté, un métier : à la découverte de sa volonté propre*, Libella-Maren Sell Editions, coll. Broché, 2011
- Blay M. (dir.), *Le grand dictionnaire de la philosophie*, Larousse-CNRS Éditions, coll. Grands culturels, 2003
- Canto-Sperber M. (dir.), *Dictionnaire et d'éthique et de philosophie morale (tome 2)*, PUF, coll. Quadrige, 2004
- Chomienne H. et Pupion P-C. , *Autonomie et Responsabilité des cadres publics : une mutation managériale*, Paris, CNDP, coll. Profession cadre service public, 2009
- Dejours C., *Travail et usure mentale : essai de psychopathologie du travail*, Bayard, coll. Essais, 2008
- Dejours, C., *Souffrance en France : la banalisation de l'injustice sociale*, Points, coll. Points Essais, 2009
- Dejours C., Gernet I., *Psychopathologie du travail*, Elsevier Masson, coll. Les âges de la vie, 2012
- Desroches A., Leroy A., Vallée F., *La gestion des risques : principes et pratiques*, Lavoisier, coll. Management et informatique, 2007
- Desbons D., Ruby C., *La responsabilité*, Quintette, coll. Broché, 2004
- Dolan S-L., Gosselin E., Lamoureux G., *Psychologie du travail et des organisations*, Gaëtan Morin, coll. Gaëtan Morin, 1996

- Dubar C., *La socialisation : construction des identités sociales et professionnelles*, Armand Colin, coll. Broché, 2010
- Godin C., *Dictionnaire de philosophie*, Fayard, coll. Éditions du temps, 2004
- Haubold B., *Les risques psychosociaux : identifier, analyser et prévenir les risques humains*, Éditions d'Organisation, coll. Ressources Humaines, 2010
- Julia D., *Dictionnaire de la philosophie*, Larousse, coll. Sciences Humaines, 2006
- Jonas H., *Le principe responsabilité*, Flammarion, coll. Champs Flammarion Sciences, 1999
- Kensey A., *Prison et récidive*, Armand Colin, coll. Sociétales, 2007
- Languirand J., *Vaincre le burn-out*, Stanke, coll. Broche, 2002
- Lefèvre P., *Guide de la fonction de chef de service dans les organisations sociales et médico-sociales*, Dunod, coll. Guides, 2003
- Mesure S., Savidan P. (dir.), *Le dictionnaire des sciences humaines*, PUF, coll. Quadrige Dicos Poche, 2004
- Niveau G., *Évaluation de la dangerosité et du risque de récidive*, L'Harmattan, coll. Broché
- Pédrot P. (dir.), *Traçabilité et responsabilité*, Economica, coll. Broché, 2003
- Salengro B., *Le stress des cadres*, l'Harmattan, coll. Questions Contemporaines, 2005
- Spaemann R., *Notions fondamentales de morale*, Flammarion, coll. Champs Flammarion Sciences, 1999
- Vigouroux, C., *Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz-Sirey, coll. Praxis Dalloz, 2006
- Zarader J-P., *Dictionnaire de philosophie*, Ellipses, coll. Broché, 2007

Articles

- Benbouriche M., Ventéjoux A., Lebougault M., et al., « L'évaluation du risque de récidive en France. Expérience et attitudes des conseillers pénitentiaires d'Insertion et de Probation », *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 2012, n°3, vol 65, p.305
- Besuchet S., « L'insertion à coups de marteau », *Passes-muraille*, 2011, n°29, p.11

- Bia J-B., « Les mutations des métiers de l'insertion et de la probation », *Passes-muraille*, n°29, 2011, p.13
- Bouagga Yasmina, « A la frontière du social et du pénal. Aménager la peine : le travail des SPIP en MF », *Passes-muraille*, 2011, n°29
- Rome F., « Les petits pois en ont gros sur la patate », *Recueil Dalloz*, 2011, n°6/7455, p.361
- Céré J-P., Herzog-Evans M., Péchillon E., « Panorama : Exécution des peines, mars 2010-mars 2011 », *Recueil Dalloz*, 2011, n°19/7458, p.1306
- Cliquennois G., « Vers une gestion des risques légitimante dans les prisons françaises ? », *Déviance et société*, 2006, vol 30, n°3, p.355
- Danet C., « De l'individualisation à l'industrialisation de l'application des peines », *Passes-muraille*, 2011, n°29, p.43
- Darbéda P., « Prévenir la récidive : nouvelle mission du SPIP », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, 2011, n°3, p.727
- Darbéda P., « L'approche actuarielle dans le domaine pénal : des pratiques américaines aux recommandations françaises », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, 2012, n°3, p.661
- Davezies P., « Crise identitaire et santé au travail des cadres », *Éducation permanente*, 2009, n°178/2009-1
- Dubourg E., « Aménagements de fin de peine et prévention de la récidive », *Cahiers de la sécurité*, 2012, n°20, p.28
- Kensey A., Benaouda A., « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation », *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, 2011 n°36
- Lazerges C., « le choix de la fuite en avant au nom de la dangerosité : les lois 1, 2, 3, 4, 5, etc. sur la prévention et la répression de la récidive », *Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé*, 2012, n°1, p.274
- Lefèvre C., « Prise en charge des délinquants sexuels en milieu ouvert », *Lien social*, 2008, n°901, p.10
- Légeron P., « Le stress au travail : de la performance à la souffrance », *Droit social*, 2004, n°12, p.1086
- Rouff K., « La prison : et après ? pour que la punition s'arrête à la sortie », *Lien social*,

2009, n°949, p.10

Rouff K., « L'administration pénitentiaire doit préparer l'insertion des détenus-Entretien avec Philippe Pottier », *Lien social*, 2009, n°949, p.16

Scherrer M., « Tendus du SPIP », *Passes-muraille*, n°29, 2011

Scherrer M., Vd Bogaard C., « Un recentrage des missions des SPIP sur le champ criminologique », *Passes-muraille*, 2011, n°29

Tremintin J., « Affaire de Pornic : la profession interrogée », *Lien social*, 2011, n°1028, p.20

Vd Bogaard C., « Quelle mission pour les CIP en milieu ouvert ? », *Passes-muraille*, 2011, n°29, p.33

Rapports

Rapport public de la Cour des Comptes, *Le service public pénitentiaire: prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, la documentation française, 2010

Rapport d'activité, DAP, 2009

Rapport de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale des Services Judiciaires, *Les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation*, juillet 2011

Rapport de l'Inspection des Services Pénitentiaires relatif aux conditions de la prise en charge de M. Tony Meilhon par le SPIP de Loire-Atlantique, février 2011

Rapport du jury de la Conférence de Consensus sur la prévention de la récidive, *Pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive*, février 2013

Rapport d'information de M. Jean-René LECERF et Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT, fait au nom de la commission des lois et de la commission pour le contrôle de l'application des lois, *Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité de la vie carcérale*, n°629, juillet 2012

Rapport d'information n°505 sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeurs, Assemblée Nationale, 13 décembre 2007

Camu J-M., Lemaire P., *Rapport sur la réorganisation des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation*, mai 2011

Ciotti E., *Renforcer l'efficacité de l'exécution des peines*, 2011

Dindo S., *Sursis Mise à l'épreuve : la peine méconnue-Une analyse des pratiques de probation en France*, mai 2011

Lamanda V., *Amoindrir les risques de récidive criminelle des condamnés dangereux*, mai 2008

Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (Assemblée plénière), *Avis sur la prévention de la récidive*, 21 février 2013

Mémoires

Couzigou Y., *De la réinsertion à la prévention de la récidive:quel processus de professionnalisation pour les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation*, Master de recherche travail social, action sociale et société, Conservatoire national des arts et métiers, 2011

Bioggio M-S., Deric J., Jegou-Neveu M., Lessiehi C., Noah Alili J., Roy I., *L'accompagnement au changement par le DPIIP : un défi pour une gestion de service optimale*, Mémoire, 4ème promotion de Directeurs Pénitentiaires d'Insertion et de Probation, ENAP, 2012

Textes juridiques

Lois

Loi n°2009-1436 dite loi pénitentiaire du 24 novembre 2009

Décrets

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

Décret n° 2011-1447 du 7 novembre 2011 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « application des peines, probation et insertion » (APPI)

Décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010 est relatif aux procédures simplifiées d'aménagement des peines et à diverses dispositions relatives à l'application des peines

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

Décret n°2010-1640 du 23 décembre 2010 portant statut particulier du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation

Décret n°2005-447 du 6 mai 2005 portant statut particulier du corps des directeurs d'insertion et de probation de l'administration pénitentiaire

Circulaires

Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation

Circulaire du 8 novembre 2011 relative au diagnostic à visée criminologique

Circulaire de politique pénale de Madame la Garde des Sceaux du 19 septembre 2012

Textes européens

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

Sites web

Sanchez J-L., *Les lois Bérenger (lois du 14 août 1885 et du 26 mars 1891)*, Crimino Corpus, <http://criminocorpus.revues.org/132>, page consultée le 6/04/2013

Prairat E., La responsabilité, <http://www.cairn.info>, page consultée le 19/04/2013

Table des annexes

Annexe 1 : Grille d'entretien DPIP

Annexe 2 : Extraits de textes réglementaires et européens

Annexe 3 : Note DAP 000062 du 27 janvier 2011

Annexe 1 : Grille d'entretien DPIP

- 1) Comment concevez-vous la responsabilité du DPIP face à cette mission de prévention de la récidive ?
- 2) Quelle responsabilité nous renvoie-t-on de l'extérieur concernant cette mission ?
- 3) Vous sentez-vous soumis à une obligation de moyens ou à une obligation de résultat face à cette mission ?
- 4) Quelles sont les stratégies mises en œuvre par le cadre pour se protéger en terme de responsabilité ?
- 5) Sont-elles comprises par les équipes ? Sont-elles sources de tensions avec les équipes ?
- 6) Cette responsabilité est-elle ressentie comme un frein ou un moteur à l'action du DPIP ?

Annexe 2 : Extraits de textes réglementaires

Décret n° 2010-1640 du 23 décembre 2010 portant statut particulier du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation

Art. 1 : « Les directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation sont responsables de l'organisation et du fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Ils sont chargés d'élaborer et de mettre en œuvre la politique de prévention de la récidive et d'insertion des personnes placées sous main de justice dans les conditions prévues par les dispositions du code de procédure pénale. Ils exercent des fonctions d'encadrement, de direction, de conception, d'expertise, de contrôle de leurs services et d'évaluation des politiques publiques en matière d'insertion et de probation. Ils sont chargés de coordonner et de piloter le travail des équipes pluridisciplinaires placées sous leur autorité.

Ils sont garants de la cohésion du travail des personnels placés sous leur autorité, de la bonne exécution des décisions de justice, ainsi que de l'évaluation des actions conduites envers les personnes placées sous main de justice.

Ils exercent leurs fonctions au sein des services pénitentiaires d'insertion et de probation, ou au sein des directions interrégionales des services pénitentiaires, au centre national d'évaluation, à l'École nationale d'administration pénitentiaire, au service de l'emploi pénitentiaire ainsi qu'à l'administration centrale. Ils peuvent également exercer des fonctions de direction dans les centres pour peines aménagées et dans les centres de semi-liberté. »

Code de procédure pénale :

Art. D579 CPP : « Le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation s'assure du suivi de chaque mesure dont le service est saisi et de l'exécution des instructions données par les magistrats mandants.

Il vérifie que les rapports sont régulièrement adressés aux magistrats. »

Art. D584 CPP : « *Chaque année, le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation transmet un rapport d'activité au directeur interrégional des services pénitentiaires, au président du tribunal de grande instance et au procureur de la République près ledit tribunal ainsi qu'au juge de l'application des peines. »*

Art. D588 CPP : « *Pour ses compétences définies par la partie réglementaire du présent code, le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation peut déléguer sa signature à un directeur d'insertion et de probation, à un chef de service d'insertion et de probation, et à un conseiller technique de service social. »*

Extrait de la Recommandation CM/Rec(2010)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation

Partie II Organisation et personnel

(...)

Personnel

29. Les effectifs des services de probation doivent être suffisants pour qu'ils puissent assurer pleinement leur mission. Le nombre de dossiers que chaque agent a à traiter doit lui permettre de surveiller, guider et assister efficacement les auteurs d'infraction, de manière humaine et, si cela est approprié, de travailler avec leur famille et, le cas échéant, les victimes. Si la demande est excessive, il est de la responsabilité de la direction de chercher des solutions et d'indiquer au personnel les tâches prioritaires.

30. La direction assure la qualité du travail de probation en dirigeant, guidant, supervisant et motivant le personnel. Ce dernier doit rendre compte de ses actes.

31. La direction veille à développer et à entretenir de bonnes relations de travail et de bons contacts avec d'autres services et partenaires, avec les bénévoles, les pouvoirs publics, les médias et le grand public.

32. Des dispositions prévoient la consultation collégiale du personnel par la direction sur des questions d'ordre général relatives à l'activité professionnelle et aux conditions d'emploi y afférant.

Partie III Responsabilités et relations avec d'autres organismes

35. En accord avec le droit national, les services de probation sont en contact avec les autorités judiciaires et, si nécessaire, avec d'autres autorités compétentes, et leur fournissent des informations. Ils leur communiquent en règle générale des informations de portée générale ainsi que relatives à des cas particuliers concernant notamment l'impact probable de la détention et l'opportunité d'appliquer des sanctions et mesures non privatives de liberté. Dans les hypothèses où des rapports relatifs à des cas particuliers sont requis, l'information à communiquer doit être clairement définie.

36. Les services de probation soumettent régulièrement aux autorités compétentes des rapports et des comptes rendus sur l'ensemble de leur action.

37. Les services de probation coopèrent 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.

38. Les services de probation incitent et aident les services de soutien à assumer les responsabilités qui sont les leurs en ce qui concerne l'assistance à porter aux auteurs d'infraction en tant que membres de la société.

39. Indépendamment du fait qu'ils fassent ou non partie d'une même organisation, les services de probation et les services en milieu fermé travaillent en étroite coopération pour contribuer à un passage réussi de la vie carcérale à la vie en société.

40. En cas de besoin, des accords interorganisationnels de portée générale ou concernant des cas particuliers et précisant les conditions de coopération et d'assistance sont conclus entre différents partenaires.

41. Le droit national doit établir des règles formelles et claires relatives au secret professionnel, à la protection des données et à l'échange d'informations. En cas d'établissement de partenariat, il est fait expressément mention de ces règles.

Annexe 3 : Note DAP 000062 du 27 janvier 2011



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

27 JAN. 2011

DIRECTION
DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

SOUS-DIRECTION DES PERSONNES PLACÉES
SOUS MAIN DE JUSTICE

00 00 62

NOTE

à

**Madame et Messieurs les directeurs
interrégionaux des services pénitentiaires**

**Monsieur le directeur interrégional,
Chef de la mission des services
pénitentiaires d'outre-mer**

A la suite d'événements récents, j'ai fait procéder à un recensement national mettant en évidence qu'un certain nombre de mesures concernant des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert, ne faisait pas l'objet d'une affectation nominative à un personnel d'insertion et de probation.

Conscient de l'augmentation du nombre de mesures suivies dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation et de la charge de travail actuelle, il apparaît néanmoins important de rappeler que les dossiers doivent impérativement faire l'objet d'une affectation nominative dans un souci de réactivité et d'efficacité du service public pénitentiaire.

Par ailleurs, la seule qualification pénale ne peut suffire à évaluer et à déterminer le niveau et les modalités de prise en charge de la personne placée sous main de justice. En effet, il est indispensable que soit opérée, dès la saisine du SPIP, une évaluation de la situation de la personne concernée notamment au regard de ses antécédents judiciaires et du risque de récidive.

DAP

Adresse postale : 13, place Vendôme - 75042 PARIS Cedex 01
Bureaux situés : 8 - 10, rue du renard - 75004 PARIS
Tél. 01 44 77 60 60 - Fax. 01 49 96 26 10

Par ailleurs, à l'occasion des protocoles susceptibles d'être établis en lien avec l'autorité judiciaire dans le but de déterminer des priorités de prise en charge des PPSMJ, il conviendra d'adopter la plus grande vigilance s'agissant des critères retenus. En effet, le profil pénal et criminologique doit prévaloir sur la seule qualification pénale relative à la mesure devant faire l'objet du suivi par le SPIP.

Enfin, je souhaite que la dynamique engagée par la DAP et plus particulièrement la sous direction PMJ en faveur d'un renforcement de la méthodologie de la prise en charge des PPSMJ (diagnostic à visée criminologique, prise en charge différenciée-segmentation, pluridisciplinarité) permette de mieux repérer, et par conséquent de suivre de manière adaptée, les personnes placées sous main justice présentant les risques de récidive les plus importants.

*Votre réalisation et celle des SPIP dans la mise
en œuvre de ces instructeurs sont essentielles; l'efficacité de l'exécution
des peines et de la lutte contre la récidive est une priorité*

Le Directeur
de l'administration pénitentiaire

huy
Jean-Amédée LATHOUD

Table des matières

Remerciements.....	4
Sommaire.....	5
Glossaire.....	6
Introduction.....	8
Partie I - Le DPIIP et la prévention de la récidive : l'accroissement compliqué d'une responsabilité aux multiples visages.....	16
Chapitre 1 - L'amplification continue des missions formelles du DPIIP dans la lutte contre la récidive.....	17
1.1 L'accroissement massif des mesures de milieu ouvert génératrice de responsabilité.....	17
1.1.1 Le développement des aménagements de peine, outil de prévention de la récidive.....	18
1.1.2 Des difficultés inhérentes au milieu ouvert apparues en terme de responsabilité.....	21
1.2 Le DPIIP au cœur de nouvelles procédures.....	24
1.2.1 Une position d'initiateur du DPIIP.....	25
1.2.2 Les limites de ces mesures dans la perspective de prévention de la récidive.....	26
Chapitre 2 - L'accroissement informel de la responsabilité du DPIIP face à la mission de prévention de la récidive : l'avènement fantasmé d'une obligation de résultat.....	29
2.1 Des attentes sociales fortes en matière de prévention de la récidive.....	29
2.1.1 La récidive, notion complexe cristallisant toutes les attentions	30
2.1.2 La multiplication inadaptée des réponses politiques face au phénomène	31
2.2 Les conséquences en terme d'appréhension de la mission de prévention de la récidive : de la prévention à la gestion du risque de récidive	32
2.2.1 Le passage impossible de la prévention à la prédiction de la récidive	33
2.2.2 Une évaluation partielle de l'activité des SPIP	35
Partie II - Le DPIIP et la prévention de la récidive : des conséquences visibles de la responsabilité sur les pratiques professionnelles	40
Chapitre 1 - Une recherche systématique de conformité procédurale, outil de	

protection du DPIIP	41
1.1 L'émergence de pratiques professionnelles protectrices	41
1.1.1 La traçabilité des actes, instrument de protection par excellence.....	42
1.1.2 Les traductions concrètes de la traçabilité : l'accent mis sur les écrits et l'utilisation du logiciel APPI	44
1.2 Les bonnes pratiques observées dans la perspective de protection du DPIIP...	47
1.2.1 L'affectation nominative et systématique des dossiers.....	47
1.2.2 La formalisation des relations partenariales et hiérarchiques.....	50
Chapitre 2 - Les répercussions variées de ces postures professionnelles	53
2.1 Les conséquences sur le DPIIP de cette vigilance permanente de conformité.	53
2.1.1 La conformité à tout prix, stratégie de défense positive du professionnel	54
2.1.2 La conformité à tout prix, source potentielle de stress pour le cadre	55
2.2 La complexification des relations avec les équipes.....	57
2.2.1 La difficile adhésion aux attentes de l'encadrement, la résistance des équipes.....	57
2.2.2 La conformité, protection invisible du service.....	59
Conclusion	61
Bibliographie.....	62
Table des annexes.....	68
Annexe 1 : Grille d'entretien DPIIP.....	69
Annexe 2 : Extraits de textes réglementaires.....	70
Annexe 3 : Note DAP 000062 du 27 janvier 2011	73

Le DPIIP face à la prévention de la récidive : l'appropriation délicate d'une responsabilité en évolution

La mission de prévention de la récidive apparaît comme présentant un enjeu fondamental dans notre société et cristallise toutes les attentions dans le débat public. Devenue mission première des SPIP, les attentes hiérarchiques et sociales apparaissent importantes en la matière et la responsabilité des DPIIP accrue.

Ayant en charge l'organisation et le fonctionnement des SPIP, les DPIIP participent également à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de prévention de la récidive. Mais dans un contexte compliqué d'accroissement certain de l'activité de leurs services et face à une mission finalement peu définie par les textes, l'appropriation par ces cadres de leur responsabilité peut apparaître délicate.

Devant mettre en place les moyens de prévention de la récidive, le DPIIP qui doit rendre compte de l'activité de son service, peut être amené à développer dans cette perspective des stratégies adéquates de protection. La recherche de conformité procédurale et de traçabilité, si elles apparaissent nécessaires en terme de responsabilité, doivent cependant être accompagnées, dans un souci d'efficience, d'une démarche pédagogique et participative auprès des équipes.

MOTS CLEFS

Responsabilité

Prévention de la récidive

Traçabilité

Stratégies de défense

Accompagnement