

# **RAPPORT**

**sur l'amélioration du fonctionnement  
des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation  
(SPIP)**

## Plan

Introduction	1
I. Bilan des outils expérimentés	2
1. Présentation du diagnostic à visée criminologique (DAVC)	2
2. Mise en place des segments	3
3. Mise en place de la pluridisciplinarité	4
II. Evaluation des charges de travail et constitution d'organigramme dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation.	7
1. L'évolution et les modalités d'élaboration des effectifs cibles actuels.	7
2. L'évaluation de la charge de travail des CPIP	8
3. Les méthodes de répartition des moyens et l'élaboration d'organigramme pour les SPIP.	12
4. Des réponses souhaitables aux carences en personnel.	14
III. Organisation et pilotage des services.	15
1. L'organisation des services	15
2. Le pilotage des services	17
IV. Des priorités à retenir dans le renforcement des moyens	19
Récapitulatif des propositions	21
Annexe 1 : Composition du groupe de travail et mission	23
Annexe 2 : Liste des abréviations	24
Annexe 3 : Textes émanant de différentes autorités	25
Tableau 1 : Evaluation de la charge de travail par mesure, effectifs au 1 <sup>er</sup> janvier 2011	
Tableau 2 : Evaluation de la charge de travail par mesure, effectifs au 1 <sup>er</sup> avril 2011	
Tableau 3 : Effectifs des SPIP en milieu ouvert et milieu fermé.	

## Introduction

Les évolutions législatives récentes et notamment la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 précisent le sens et les missions qui sont assignées à l'exécution des peines. Elles nourrissent ainsi le contenu de l'engagement professionnel des personnels pénitentiaires et tout spécifiquement celui des personnels d'insertion et de probation. Le principe d'individualisation reste un élément fondamental du prononcé de la peine. Ses modalités d'exécution permettent d'affiner cet ajustement qui peut être décidé avant la mise à exécution ou en cours d'exécution. Les personnels d'insertion et de probation ont pour mission de favoriser la qualité de cette prise en charge par leur capacité d'évaluation des personnes qui leur sont confiées et par l'accompagnement des parcours d'exécution de peine qu'ils mettent en œuvre que ce soit par leurs propres moyens ou par ceux dont ils initieront ou coordonneront l'action en milieu fermé comme en milieu ouvert.

**Le centre de gravité du service public pénitentiaire qui a longtemps été polarisé sur le fonctionnement des établissements pénitentiaires, a ainsi tendance à se déplacer vers la prise en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation.** Le développement des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine permettent d'apporter une réponse judiciaire plus variée et adaptée aux personnalités des auteurs de délits et de crimes, tout en accompagnant et sécurisant davantage la préparation à la sortie afin de limiter les risques de récidive. Ces nouvelles prises en charge qui ont connu un développement permanent au cours des dernières décennies doivent aussi être de plus en plus crédibles. Il faut pour cela qu'elles s'appuient sur des référentiels professionnels précisés et partagés par l'ensemble des acteurs de ce secteur et qu'elles bénéficient des moyens correspondant à ces exigences. Elles permettront ainsi de donner toute leur crédibilité à l'expertise développée par les services pénitentiaires d'insertion et de probation dans le domaine de l'exécution des peines.

## **I. Bilan des outils expérimentés**

La première étape de cette crédibilisation passe par l'assurance qu'une évaluation de qualité soit réalisée pour toute personne prise en charge. Cette évaluation doit être faite dans un temps déterminé : 1 mois en milieu fermé et 3 mois en milieu ouvert. Elle doit permettre de définir les modalités de suivi et une prise en charge différenciée selon les éléments de l'évaluation qui permettent d'appréhender la personnalité de l'auteur, son environnement social et familial, sa prise de conscience des faits commis et de la situation des victimes et ses perspectives d'évolution dans le cadre de l'exécution de sa peine et de ses risques de récidive. Ces prises en charge différenciées peuvent être catégorisées dans des « segments » qui fonderont les conditions d'un développement de la pluridisciplinarité au sein des SPIP.

Cette évaluation initiale, suivie des modalités de prise en charge doit faire l'objet d'une validation par un cadre du SPIP et d'une transmission à l'autorité judiciaire mandante. Elle remet en cause la nécessité des rapports semestriels, mais elle doit être suivie des communications nécessaires sur les incidents et d'un rapport de fin de mesure.

### **1. Présentation du diagnostic à visée criminologique (DAVC)**

Il ressort de la présentation de l'outil DAVC que c'est un élément essentiel qui permet d'homogénéiser la méthodologie d'évaluation des personnes prises en charge et la bonne transmission des éléments de cette évaluation. Il vise à évaluer toute personne quelles que soient la ou les mesures qui la concernent. C'est en cela un élément déterminant de la professionnalisation des CPIP et il fonde leur compétence pour définir les modalités de suivi des personnes. Le JAP fixe les obligations relatives à la mesure qui s'imposent à la personne suivie et les instructions particulières prévues à l'article D577 du CPP pourraient être supprimées. La définition des modalités de suivi relève de la compétence du SPIP à partir de l'évaluation réalisée avec l'outil DAVC. Plusieurs points méritent précision :

- Le DAVC concerne une personne. Il n'y a donc qu'un seul DAVC par personne, même si elle est suivie dans le cadre de plusieurs mesures. De la même manière, le DAVC peut être actualisé au cours du suivi, mais il garde l'historique des écrits.
- Le groupe de travail sur les référentiels de prise en charge considère que lorsque le dossier est transmis par le BEX ou lorsqu'une personne condamnée à une peine mixte se présente au SPIP à sa libération, la prise en charge par le SPIP doit se faire : la proposition validée par le cadre est présumée de droit. Les remarques qui peuvent être faites par le juge peuvent donner lieu à un réexamen de la situation. Lorsqu'il n'y a aucune pièce, la prise en charge n'est pas possible mais il paraît important de saisir formellement l'autorité judiciaire et de réitérer cette saisine en cas d'absence de réponse.
- Le DAVC validé par le cadre est transmis au JAP. Lorsque le JAP apporte des commentaires qui remettent en cause les modalités de prise en charge, le logiciel ne semble pas prévoir le moyen pour le cadre de confirmer ou non les modalités validées initialement, sauf par le biais d'une note. Le CPIP peut, de ce fait, se trouver dans une position fragile dans la mesure où la validation remise en cause par le JAP n'est pas précisée à nouveau par le cadre d'insertion et de probation.

- Le chef d'établissement devrait avoir accès au DAVC validé, sans qu'il puisse en faire une diffusion. Les notes d'entretien et autres éléments propres à l'engagement professionnel des CPIP ne peuvent être connus que de ses collègues et de sa hiérarchie, mais l'évaluation validée doit être partagée au niveau adéquat.
- Le DAVC doit être prochainement intégré dans l'application APPI. Cette application présente d'importantes difficultés qui résultent soit de sa conception, soit des modalités spécifiques de son double pilotage au niveau national, de son déploiement et de son utilisation. Un audit est actuellement diligenté par la direction de l'administration pénitentiaire afin de repérer ces carences et d'y remédier. Au-delà de ces difficultés, APPI entre en concurrence, notamment en milieu fermé, avec l'application GIDE qui gère la situation des personnes incarcérées, ainsi qu'avec CEL (le cahier électronique de liaison) qui a été mis en place afin de collecter toutes les informations relatives au comportement et à l'activité d'un détenu. Même s'il existe des transferts de données possibles entre ces trois applications, il n'y a pas de mise à jour régulière de l'ensemble des informations, notamment celles concernant l'évaluation. Il n'est pas envisageable de demander au personnel de rentrer les mêmes informations dans 3 applications différentes. Il importe donc d'accélérer la mise en cohérence de ces applications afin de supprimer toute double saisie qui est très coûteuse en temps. Au-delà des applications précédemment citées, il conviendrait de rechercher aussi les moyens de faire communiquer l'application judiciaire CASSIOPEE avec les applications pénitentiaires : ce pourrait être un bon moyen de faciliter la transmission de certaines pièces judiciaires.

**Proposition n° 1 :** L'évaluation de toute PPSMJ est un élément fondateur de la qualité de la prise en charge professionnelle. Elle est utilement soutenue par le DAVC qui doit être intégré dans l'application APPI. L'évaluation validée par le chef de service doit être communiquée à l'autorité judiciaire ainsi qu'au chef d'établissement pénitentiaire. Il faut accélérer la mise en place d'applications informatiques communicantes entre elles afin de supprimer toute double saisie qui est coûteuse en temps et décourageante pour les personnels.

## **2. Mise en place des segments**

L'affectation à un segment qualifie la différenciation de la prise en charge. Le principe d'individualisation fonde ces choix sur des éléments liés à la personnalité de l'individu, à ses besoins en termes d'accompagnement, mais aussi à la durée de la peine prononcée. La prise en compte de la temporalité de la peine présente cependant l'inconvénient d'affecter tous les condamnés à une peine supérieure à 2 ans dans un même segment et à réduire à néant de ce fait le principe d'individualisation. Les condamnés à des peines supérieures à deux ans présentent cependant des profils très différents qui pourraient aussi être repérés au sein de segments différents. Il paraît cependant nécessaire de maintenir la temporalité de la peine lorsqu'il s'agit de celles qui sont inférieures à 6 mois, car ceci a des conséquences sur la cadence de la prise en charge. Ceci pourrait aboutir à la réduction des segments au nombre de 4, ainsi identifiés :

- segment 1 : PPSMJ (personnes placées sous main de justice) demandant un suivi régulier, mais ne nécessitant pas un accompagnement de l'évolution de l'individu, quelle que soit la durée de la prise en charge
- segment 2 : PPSMJ ayant le potentiel d'évoluer grâce à l'accompagnement du SPIP, dont la durée de prise en charge est inférieure à 6 mois, ce qui nécessite une organisation particulière pour en optimiser l'impact sur un délai court.
- Segment 3 : PPSMJ ayant le potentiel d'évoluer grâce à l'accompagnement du SPIP.
- Segment 4 : PPSMJ ayant un faible potentiel d'évolution grâce à la seule action du SPIP compte tenu de leurs problématiques, médicales et psychologiques, entravant l'accompagnement de leur évolution.

**Proposition n°2 :** Le nombre des segments peut être réduit à 4, mais il convient d'engager rapidement cette réforme qui permettra de préciser les charges de travail en fonction des différences de suivi qui seront adaptées aux personnalités des personnes prises en charge.

### **3. Mise en place de la pluridisciplinarité**

La pluridisciplinarité faisait partie des préconisations faites à la suite des travaux conduits par Isabelle GORCE et Charlotte TRABUT courant 2008 et repris dans le protocole d'accord signé avec le SNEPAP le 9 juillet 2009. Bien que le principe en ait été validé, ce principe n'a connu qu'un faible niveau de mise en œuvre.

- **l'apport des surveillants dans les SPIP :** c'est le domaine qui a le plus avancé puisque près de 150 surveillants seront affectés dans les SPIP à l'automne 2011. Les retours des sites expérimentaux semblent très positifs. Les surveillants en SPIP confortent à la fois l'unité du service pénitentiaire et sa diversité. C'est un véritable enrichissement pour le métier de surveillant qui complète l'éventail des fonctions spécialisées qu'il peut exercer en qualité de moniteur de sport, chargé d'application informatique ou dans des équipes spécifiques telles qu'en établissement pour mineurs (EPM) ou en équipe régionale d'intervention et de sécurité (ERIS)... Le surveillant n'exerce pas une fonction dégradée du CPIP, il remplit une fonction de contrôle qui a une portée éducative. Il est important qu'il garde son identité professionnelle propre, car c'est ce qui fait l'intérêt de la pluridisciplinarité. Son engagement dans le suivi du segment 1 qui présente des résultats intéressants dans les sites pilotes qui l'ont expérimenté doit être développé rapidement dans tous les SPIP où le nombre des surveillants affectés est suffisant. Ce nombre des surveillants par SPIP ne devrait jamais être inférieur à 2 afin de permettre une continuité de son action dans les placements sous surveillance électronique. La prise en charge du segment 1 permet de compléter leur charge de travail dans les SPIP où le nombre des PSE ne justifie pas la présence de 2 surveillants.
- **le recrutement des assistants de service social** serait un signe fort. Leur action est indispensable pour favoriser l'accès et l'ouverture des droits, que ce soit dans le domaine du logement, du travail, de la santé, de l'état civil... Les CPIP n'ont pas la compétence ni le temps de soutenir les justiciables dans ces démarches qui sont essentielles en termes de prévention de la récidive. Le protocole d'accord du 9 juillet 2009 rappelait que l'objectif poursuivi à terme est l'intervention directe des dispositifs de droit commun, mais dans l'attente

de la signature des conventions adéquates avec les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales compétentes, il convient de confier cette mission à des travailleurs sociaux recrutés par l'administration pénitentiaire. Le protocole précise qu'un bilan de ce dispositif doit être réalisé après 2 ans d'application, mais rien n'a été mis en œuvre alors que les 2 années sont presque écoulées. Au-delà de la situation des assistants de services sociaux actuels qui peuvent souhaiter rester sur des fonctions sociales, il conviendrait de doter un nombre important de sites. Les SPIP en milieu fermé ont en l'espèce un besoin prioritaire, mais pas exclusif. Les recrutements peuvent être facilités par le fait que ces agents sont déjà professionnellement formés et ne nécessitent qu'une formation d'adaptation. Un soutien administratif de leur action doit aussi être envisagé.

- **La place des psychologues** au sein des services pénitentiaires mérite une clarification. Les psychologues de soutien des personnels ont leur place en SPIP comme dans les établissements et leur action dans les SPIP mériterait d'être précisée. D'autre part, des psychologues intervenant dans le champ professionnel sont nécessaires pour accompagner des dispositifs, mais aussi des personnes suivies. Leur rôle dans ce dernier cadre consiste à contribuer à la définition de parcours, mais en aucun cas à s'engager dans une prise en charge thérapeutique. Les psychologues PEP (parcours d'exécution de peine) qui ont été recrutés depuis près de deux décennies dans les établissements pour peine devraient sortir de leur spécialisation pour s'intégrer plus globalement dans ce champ de compétence en s'impliquant notamment dans les programmes de prévention de la récidive (PPR). Ils pourraient aussi éclairer les CPIP dans l'approche de personnalités spécifiques. Ce champ de compétence élargi justifie qu'ils soient rattachés au DFPIP plutôt qu'au chef d'établissement pénitentiaire.
- **le coordonnateur des activités.** Son existence est aléatoire et relève de dispositifs très divers selon les sites ou les régions (agent contractuel du SPIP, de l'établissement, d'une association dans le cadre d'une convention aux financements divers...). La loi pénitentiaire demande un fort développement des activités et rend l'action des coordonnateurs encore plus indispensable. Au-delà de la simplification de leur support juridique et budgétaire de recrutement, il faut aussi simplifier la relation entre établissement et SPIP dans la mise en œuvre des activités. Si le SPIP joue un rôle essentiel dans la mobilisation des partenariats du fait de son positionnement départemental et doit être associé au pilotage des activités, leur mise en œuvre au sein des établissements doit être clairement positionnée sous l'autorité du chef d'établissement. Le coordonnateur des activités devrait donc lui être rattaché.
- **La place et la contribution des personnels administratifs** peut être précisée en identifiant bien les deux niveaux d'engagement des personnels administratifs :
  - au niveau des missions du SPIP : accueil des publics, saisine et suivi APPI, statistiques. En ce qui concerne l'accueil physique, cette fonction pourrait cependant plus régulièrement être confiée à des emplois de réservistes. Cette fonction nécessite une attention particulière et un

temps de formation car elle est essentielle à la qualité de la relation avec les justiciables et au déroulement des entretiens.

- Au niveau du support administratif : gestion des moyens budgétaires et des ressources humaines.

**Proposition n°3 :** Mettre en œuvre les moyens de la pluridisciplinarité qui ont déjà été actés depuis 2008, mais qui ont connu un faible niveau de réalisation.



## **II. Evaluation des charges de travail et constitution d'organigramme dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation.**

### **1. L'évolution et les modalités d'élaboration des effectifs cibles actuels.**

Des effectifs cibles ont été fixés à partir de 1995 par SPIP et par antenne pour passer d'un effectif de 1 307 agents à un effectif prévisible de 1900 qui résultait du projet de 600 créations d'emplois de conseillers d'insertion et de probation dans le cadre du programme pluriannuel pour la Justice. Pour les établissements, le critère d'un nombre de personnes suivies par personnel d'insertion et de probation a été retenu, variant d'1 pour 60 pour les maisons centrales sécuritaires à 1 pour 70 pour les maisons centrales et les centres de détention nationaux, 1 pour 80 pour les centres de détention régionaux et 1 pour 80 à 95 pour les maisons d'arrêt en fonction du flux des entrants. En ce qui concerne le milieu ouvert, le critère essentiel de répartition a été le nombre d'habitants par circonscription, pondéré cependant par l'engagement du service dans le suivi d'un centre de semi-liberté autonome ou dans le suivi des mesures pré-sentencielles avec les contraintes de permanence que ceci implique.

L'effectif cible a été ajusté chaque année en fonction des créations d'emploi et est consolidé en lien avec les directions interrégionales pour atteindre 2597 emplois en 2008, 2721 en 2009 et 2880 en 2010. Aux critères préalablement définis de répartition se sont ajoutées des pondérations liées à certaines évolutions législatives ou réglementaires : le développement des aménagements de peine, des programmes de prévention de la récidive, le suivi spécifique des auteurs d'infraction à caractère sexuel...

D'autre part, en ce qui concerne le milieu fermé, le critère d'un CPIP pour 72 places de détention est le critère retenu lors de l'ouverture des établissements depuis 2006. Ce critère n'a pas évolué malgré les évolutions législatives récentes qui demandent un accompagnement nettement accentué de la préparation à la sortie.

Ces critères de répartition ont permis de constater lors de l'examen de l'indicateur le plus simple qui est celui du nombre de personnes suivies par CPIP, une importante variation de cet indicateur d'une DISP à l'autre. Cet écart a été réduit au cours des 3 dernières années, mais il reste d'un peu plus de 20 personnes suivies par CPIP en 2011 : 76 sur la DISP de Paris à 96 sur celle de Dijon.

L'analyse des effectifs réels en ETPT au 1<sup>er</sup> mars 2011 réduit un peu la réalité de ces écarts en maintenant la DISP de Paris en meilleure position avec 82 personnes suivies par CPIP et en positionnant la MOM en dernière position avec 98 personnes suivies par CPIP, soit un écart qui reste de 16 PPSMJ par CPIP.

Il est aussi intéressant de prendre en compte la proportion des CPIP stagiaires affectés car l'effectif de PPSMJ qui leur est généralement confié est souvent limité à 50. La DISP de Lille les a accueilli au cours des 3 dernières années dans une proportion annuelle égale à 14,3% de son effectif cible, la DISP de Dijon pour 13.3% et celle de Paris pour 12.2%. La moyenne nationale est de 8%.

## 2. L'évaluation de la charge de travail des CPIP

Les personnels d'insertion et de probation constituent l'essentiel des effectifs des SPIP et c'est à leur charge de travail qu'il convient de s'intéresser de manière prioritaire.

Un groupe de travail a été initié par la DISP de Rennes afin d'évaluer leur charge de travail pour permettre le meilleur équilibre possible dans la répartition des emplois entre services. Ce groupe de travail est composé de 3 directeurs fonctionnels de service pénitentiaire d'insertion et de probation, des chefs de département d'insertion et de probation et des ressources humaines et du chef de service d'audit interne de la DISP. La méthode consiste à évaluer, sur la base de l'expérience acquise et de l'observation du fonctionnement de leurs équipes, les charges de travail évaluées annuellement pour la prise en charge de chacune des mesures. Il s'agit bien sûr d'une évaluation moyenne sachant que le profil des personnes suivies implique des temps de prise en charge variables que la répartition en segments permettra de mieux repérer.

Les travaux engagés ne sont pas encore finalisés, mais il a paru intéressant, après les avoir rencontrés, de soumettre ces éléments à l'appréciation de notre groupe de travail et d'élaborer une projection nationale du coût en emplois de ces charges de travail.

Deux hypothèses ont été retenues :

- l'une basse. Elle permet de rendre compte de ce que sont les temps moyens consacrés actuellement à chacune des mesures car l'effectif nécessaire est dans ce cas assez proche de l'effectif actuel des personnels d'insertion et de probation affectés en SPIP.
- L'autre haute. Elle correspond partiellement à l'évaluation en cours du groupe de travail de la DISP de Rennes.

Les points suivants doivent être précisés sur les évaluations des charges de travail :

**Sursis avec mise à l'épreuve (SME) :** 18 et 20h. Ce temps intègre l'entretien initial d'évaluation, une moyenne de 6 entretiens annuels, les temps de préparation et de saisie de ces entretiens, des temps de rédaction de rapports de situation, de suivi d'incident et de fin de mesure, les temps de rencontre avec les partenaires et les proches des personnes suivies pour traiter des situations individuelles, des temps de déplacement que peuvent générer certaines de ces rencontres, des temps de coordination interne au service et de participation au travail pluridisciplinaire.

**Interdiction de séjour (IS) :** 12,5h. Ce temps intègre les mêmes éléments que précédemment, mais pour un temps moyen d'exécution de la mesure qui est inférieur et qui sollicite moins de partenariats, mais un retour d'information à l'autorité judiciaire qui est plus précis et régulier.

**Travail d'intérêt général (TIG) :** 6h. Ce temps intègre l'entretien initial d'évaluation, la relation avec les partenaires, à la fois dans sa dimension générale de cadrage du TIG et dans le suivi individuel de la mesure, la gestion des incidents et de la fin de mesure.

**Sursis avec travail d'intérêt général (sursis TIG) :** 14 et 20h. Cette mesure peut être rapprochée du sursis avec mise à l'épreuve et a été évaluée de la même manière par la DISP de Rennes. Nous avons retenu une quotité horaire inférieure considérant que les négociations collectives avec les partenaires étaient déjà intégrées dans la rubrique TIG et que le suivi de ces personnes, dans la mesure où elles avaient accompli leur obligation pouvait être simplifié.

**Travail non rémunéré (TNR) :** 6h. L'évaluation de la charge est similaire à celle du TIG.

**Libération conditionnelle (LC) :** 16 et 20h. Cette mesure peut aussi être rapprochée du SME et le fait que les personnes concernées peuvent être en fin d'exécution d'une longue peine entraîne des nécessités de suivi et de rendu compte rigoureux à l'autorité judiciaire. En effet, l'article 731 du CPP prévoit que les mesures d'assistance et de contrôle destinées à faciliter et à vérifier le reclassement du libéré sont mises en œuvre par le JAP, assisté du SPIP. L'article D533-1 précise que si la nature des faits commis par le condamné et sa personnalité le justifient, la décision accordant la libération conditionnelle peut préciser la périodicité des convocations du travailleur social désigné auxquelles le condamné devra répondre. Ces textes pourraient être revus afin de prendre en compte la capacité du SPIP à fixer les modalités du suivi sur la base de l'évaluation de la personne qu'il conduit avec l'outil DAVC. Le groupe de travail a cependant retenu une quotité horaire plus faible car c'est une mesure qui a généralement fait l'objet d'une bonne préparation en amont.

**Suivi socio-judiciaire et surveillance judiciaire :** 36 et 40h. Cette mesure implique un important travail partenarial pour chaque personne prise en charge et des temps d'entretien très réguliers. Les temps de saisie, de rédaction de rapport et de traitement des incidents sont évalués en lien avec ce suivi.

**Contrôle judiciaire dont ARSE (assignation à résidence sous surveillance électronique) :** 18h. Les modalités de suivi sont similaires à celles du PSE, mais selon les orientations données par le magistrat chargé de l'instruction. Les nécessités de suivi et de rendu compte à l'autorité judiciaire sont précis.

**Les enquêtes dans le cadre de l'article 723.15 :** 4h. Ceci intègre généralement deux entretiens, leur préparation, le temps de contrôle des pièces, de rédaction du rapport et de mise en œuvre de la mesure après décision du magistrat. Les visites à domicile, qui sont parfois demandées par les magistrats sont difficilement intégrables dans ce temps de prise en charge.

**Le placement sous surveillance électronique (PSE) :** 14 et 16h. Le temps de préparation de la mesure ayant été pris en compte soit dans le cadre du suivi en milieu fermé, soit dans le cadre de l'enquête de l'article 723.15, il s'agit du temps nécessaire au suivi de la mesure. Ceci intègre les décisions liées aux modifications d'horaires qui sont maintenant confiées au SPIP, le suivi du déroulement de la mesure, que ce soit pour préparer une évolution vers une libération conditionnelle ou pour suivre les incidents éventuels dans le déroulement et la gestion de la fin de la mesure.

**Le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) :** 15h. Les PSEM sont déjà intégrés dans le nombre des PSE. Il s'agit donc d'un temps complémentaire de suivi qui intègre les difficultés spécifiques liées à la fragilité ou dangerosité particulières des personnes concernées. Ceci nécessite des entretiens réguliers et la gestion d'un nombre plus élevé d'incidents.

**Les placements extérieurs non hébergés :** 16 et 18h. Les placements extérieurs hébergés sont intégrés dans le nombre des personnes détenues et donc le suivi en milieu fermé. Cette mesure nécessite un important travail partenarial pour élaborer la convention de placement, mais aussi pour assurer le suivi de chaque mesure individuelle qui peut évoluer vers une libération conditionnelle ou faire l'objet d'incidents. Les personnes prises en charge dans ce cadre présentent généralement une fragilité particulière, parce qu'elles n'ont pu accéder d'elle-même à une solution d'hébergement ou de travail autonome.

**Enquêtes** : 3h. Ce sont toutes les enquêtes autres que celles de l'article 723.15. Considérant qu'elles peuvent se limiter à un seul entretien, sa préparation, la collecte et le contrôle des pièces fournies et la rédaction du rapport, leur durée a été évaluée à 3h.

**Les programmes de prévention de la récidive (PPR)** : 200 et 912h. Ceci intègre le nombre d'heures consacrées au groupe de parole, à la préparation de chacune des séances et au débriefing. L'évaluation faite par la DISP de Rennes est beaucoup plus importante car elle intègre tout le travail nécessaire au lancement des premiers PPR, notamment en termes de formation des personnels, de sensibilisation des équipes et d'organisation initiale.

**Les personnes détenues**, incluant celles en semi-liberté et en placement extérieur hébergées dans un établissement pénitentiaire : 21 et 22,5h. La DISP de Rennes a beaucoup moins avancé sur la valorisation des charges de travail en milieu fermé et les chiffres retenus ici ne sont pas liés à ses travaux. Ils résultent de l'indicateur retenu pour l'ouverture des derniers établissements qui consistait à attribuer un CPIP pour 72 places. De ce fait, un CPIP pourrait consacrer 21h par personne détenue par an (évaluation basse). Il est cependant possible d'examiner la situation réelle. Les effectifs actuellement dédiés au milieu fermé sont évalués à 900 agents : 811 à temps plein et 89 dans le cadre d'un fonctionnement en équipes mixtes, si on considère que ces équipes consacrent en moyenne le quart de leur temps au milieu fermé. Dans ces conditions, ces 900 agents peuvent consacrer 22,5 heures de travail annuel à chaque détenu si on considère l'effectif des personnes détenues au 1<sup>er</sup> janvier 2011 [(900 x 1520h) : 60 544] et 21,3h si on considère celui du 1<sup>er</sup> avril 2011 [(900 x 1520h) : 64 148]. On constate donc que les moyens qui paraissent nécessaires aux services déconcentrés et qu'ils affectent effectivement à la prise en charge des personnes détenues sont supérieurs à l'indicateur retenu lors de l'ouverture des nouveaux établissements. Ceci s'explique assez facilement du fait des lois récentes qui demandent une préparation beaucoup plus importante de la sortie, mais aussi du fait du travail pluridisciplinaire engagé, que ce soit pour la prévention de la récidive ou l'évaluation des personnalités et des comportements préalables à de nombreuses décisions. L'évaluation haute a été retenue à 22,5h, ce qui correspond en fait à la pratique actuelle.

Les astreintes dans le cadre des permanences d'orientation pénale sont évoquées sans être évaluées. Elles n'existent pas dans tous les services et la charge de l'activité est déjà intégrée dans les mesures. Il est donc nécessaire d'évaluer le coût de l'organisation de ces astreintes, mais il conviendrait au préalable de prendre des orientations afin d'harmoniser les pratiques entre les juridictions. Il paraît souhaitable de retirer la charge des permanences d'orientation pénale aux SPIP comme c'est déjà le cas dans de nombreux sites.

La compilation de l'ensemble des mesures et peines mises à exécution associées au temps de travail qui leur est affecté permet de déterminer le nombre d'emplois de CPIP nécessaires en se référant à leur horaire exigible annuel qui est de 1520 heures. Certains justiciables peuvent cependant être suivis en milieu ouvert à plusieurs titres et il convient de prendre en compte le fait que certains éléments du suivi de ces personnes seront communs aux différentes mesures. C'est notamment le cas pour l'évaluation initiale, ainsi que pour les entretiens de suivi ou pour certains liens partenariaux. Le nombre des mesures suivies en milieu ouvert étant en moyenne supérieur de 10% au nombre des personnes prises en charge, les effectifs nécessaires à la couverture de ces charges de travail ont été forfaitairement réduits de 8% pour prendre en compte cette réalité. L'évaluation des besoins en emplois de CPIP peut ainsi être rapportée au nombre de personnes prises en charge.

La projection au niveau national de ces évaluations de charge de travail par mesure aboutit à un besoin d'emploi de 3027 CPIP au 1<sup>er</sup> janvier 2011 en retenant les quotités horaires basses et à 3436 emplois avec les quotités hautes. Sachant que les effectifs réels dans les SPIP étaient de 2716 ETP au 1<sup>er</sup> janvier 2011 auxquels viendront s'ajouter les 190 élèves CPIP qui quitteront l'ENAP à l'automne 2011, ceci peut rendre compte de la prise en charge réelle actuelle, même si le besoin exprimé est supérieur d'une centaine d'emploi. Ceci ne vaut que si les effectifs des personnes prises en charge restent stables. Malheureusement, la tendance de ces derniers mois étant marquée par une forte croissance des effectifs pris en charge notamment en milieu fermé, le besoin en emplois au 1<sup>er</sup> avril 2011 se trouve déjà largement supérieur : 3110 CPIP dans l'hypothèse basse et 3528 dans l'hypothèse haute.

La différence entre les deux hypothèses de valorisation aboutit à un différentiel de 415 emplois nécessaires environ. La mission confiée à l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des services judiciaires ne manquera pas d'apporter des éléments d'appréciation de ces besoins. Il conviendrait cependant que le travail de la DISP de Rennes puisse être finalisé et conforté par un groupe d'experts professionnels nationaux. Ils devraient intégrer plusieurs éléments dans leurs travaux :

- la prise en compte des apports de la segmentation : ceci permettra d'affiner les temps moyens par mesure en intégrant la répartition par segment. L'appartenance à un segment détermine en effet les modalités plus ou moins consommatrices de temps des prises en charge.
- La prise en compte du suivi des personnes affectées au segment 1 effectué par les surveillants. Ceci permettra de réduire la charge de travail des CPIP.
- Un travail de même nature à conduire pour l'évaluation de la charge de travail en milieu fermé qui n'a pas encore été réalisé. Les évolutions dans ce domaine ont été très importantes ces dernières années, soit du fait de l'amélioration de certaines procédures telles que celles de l'accueil des arrivants, de la prévention des suicides ou des violences, soit du fait d'évolutions législatives. Les derniers textes sur la surveillance électronique de fin de peine ou les procédures simplifiées d'aménagement de peine impliquent par exemple un réel surcroît de travail par la nécessité de réexaminer avec chaque personne détenue les perspectives d'aménagements de peine lorsqu'elles n'ont pas été mises en place par les procédures classiques pendant le temps de détention.
- La nécessité de travailler sur la performance. C'est dans cet esprit que la spécialisation de certains CPIP au sein de pôles enquêtes a été mise en place. Il faut rechercher toutes les autres pistes de performance qui peuvent notamment concerner tous les domaines dans lesquels un investissement nouveau des services est particulièrement sollicité : l'évaluation initiale, la gestion des peines ou mesures de courte durée, la préparation à la sortie.

Cette approche de la mesure des charges de travail sera très utile pour anticiper les évolutions souhaitées des modalités de prise en charge en ce qu'elle permettra d'en évaluer le coût.

**Proposition n°4 :** constituer un groupe d'experts professionnels nationaux auprès de la Direction de l'administration pénitentiaire afin d'évaluer la charge de travail des personnels d'insertion et de probation. Cette évaluation devra se faire par mesure ou modalité d'exécution de peine afin de permettre d'anticiper les évolutions législatives ou de politique pénale.

### **3. Les méthodes de répartition des moyens et l'élaboration d'organigramme pour les SPIP.**

L'indicateur du nombre de personnes suivies par CPIP est une référence régulièrement utilisée et présente une réelle facilité d'approche, de lecture et de comparaison, que ce soit en interne ou à l'égard des autres administrations françaises et étrangères. La finalisation du travail d'évaluation par mesure lui donnerait bien sûr une meilleure assise.

Le cadre territorial des directions interrégionales est suffisamment large pour corriger les différences qui peuvent résulter de la diversité des personnes prises en charge et des différents types d'établissement. Cet indicateur apparaît donc comme un bon élément d'appréciation de l'équilibre de la répartition des emplois entre les directions interrégionales et la direction de l'administration pénitentiaire doit continuer à réduire les écarts qui existent à ce niveau, comme elle s'y est déjà engagée depuis plusieurs années.

**Proposition n° 5 :** Assurer une répartition équilibrée des emplois entre les interrégions en se basant sur l'indicateur simple du nombre de personnes suivies par CPIP.

Cet indicateur peut-il être un élément suffisant pour assurer la répartition des emplois entre les différents SPIP. Il existe une demande ancienne d'élaboration d'organigrammes de référence pour les SPIP, en se référant à ceux qui ont été mis en place pour les établissements. Les bases permettant la construction d'un tel organigramme sont cependant bien différentes dans les deux cas. Pour les établissements, la structure architecturale et l'organisation de la vie en détention en sont les éléments structurants et ils connaissent peu de variation. Le niveau d'occupation de l'établissement et l'évolution du nombre des personnes incarcérées ont bien sûr un effet sur les conditions de travail, mais ne remettent pas en cause l'organigramme. En ce qui concerne les SPIP, c'est le nombre et la diversité des personnes prises en charge qui sont les éléments essentiels. Les spécificités de l'implantation territoriale ou l'organisation du service peuvent avoir leur importance, mais elles doivent surtout être analysées comme des leviers d'amélioration de la performance pour la qualité de la prise en charge individuelle ou des pratiques professionnelles. L'indicateur du nombre des personnes suivies par CPIP paraît donc devoir être maintenu comme la première référence. Un certain nombre de pondérations doivent cependant être examinées, mais le niveau pertinent de cet examen paraît effectivement bien être au niveau interrégional. Parmi les éléments de pondération, on peut citer le flux d'entrée des mesures ou des personnes, la structuration territoriale du service qui peut impliquer des rythmes différents de déplacements et d'organisation de permanences délocalisées, la spécialisation de l'établissement dans l'accueil de certains condamnés, notamment les auteurs d'infractions à caractère sexuel, le développement de programmes de prévention de la récidive, une évolution forte des orientations et pratiques judiciaires locales... Ces éléments peuvent connaître des variations durables ou plus temporaires et ceci conforte la nécessité d'un examen au niveau interrégional dans le cadre d'un dialogue de performance annuel qui portera sur l'évolution de ces éléments et les moyens et méthodes permettant d'y répondre. Cette pratique d'association des directions interrégionales à la répartition des emplois entre les SPIP existe déjà, mais il conviendrait de l'instituer formellement dans le cadre d'un dialogue de performance qui doit être conduit par le directeur interrégional des services pénitentiaires avec chaque directeur de SPIP.

**Proposition n°6 :** Le directeur interrégional détermine annuellement l'effectif de référence de chaque SPIP dans le cadre de l'effectif régional dont il dispose et à l'issue d'un dialogue de performance. Il s'appuiera sur l'indicateur du nombre de personnes suivies par CPIP qui

pourra être explicitement pondéré pour prendre en compte d'éventuels éléments spécifiques liés au flux des personnes ou aux modalités de prise en charge.

La répartition des emplois des autres catégories de personnel mérite aussi une attention particulière pour lesquels les points suivants sont précisés :

- **Les directeurs d'insertion et de probation** : un ratio d'encadrement de 1 pour 10 CPIP paraît crédible. Il convient cependant d'exclure le DFPIP de ce ratio d'encadrement ainsi que son adjoint dans les SPIP où l'effectif des personnels d'insertion et de probation est supérieur à 20 CPIP. Il faut aussi tenir compte de la structuration du SPIP en antennes. Le nombre de cadres peut ainsi être évalué à 90 DFPIP + 60 adjoints + 300 cadres en SPIP + 55 cadres pour les services de la Direction de l'administration pénitentiaire, des directions interrégionales et de l'ENAP, soit un total de 505. Une attention spécifique doit être apportée aux effectifs de cadre des directions interrégionales où ils sont actuellement en nombre très limité, ce qui leur permet difficilement de porter les évolutions en cours. Les fonctions qui ont été confiées au bureau PMJ1 à la Direction de l'administration pénitentiaire doivent pouvoir trouver un relais efficace en région. Le travail amorcé par la Direction de l'administration pénitentiaire en ce domaine doit être poursuivi.
- **Les personnels administratifs** : le ratio du nombre de personnes suivies par personnel administratif est actuellement évalué à 472. Au-delà des interrogations sur la pertinence d'un tel ratio, il paraît important de réfléchir à la structuration des équipes administratives afin de proposer un modèle de référence aussi bien en termes de moyens que d'organisation. Il convient d'intégrer les deux missions précédemment définies liées à l'accueil des personnes suivies et au support administratif du service et des personnels.
- **Les assistants de service social** : Leur priorité d'affectation se trouve auprès des antennes qui prennent en charge des personnes incarcérées. L'élaboration d'un ratio par personne prise en charge en milieu fermé et en milieu ouvert apparaît toujours comme l'approche la plus simple. Il sera aussi difficile d'imaginer un SPIP sans assistant de service social et il conviendrait donc d'intégrer une donnée liée à l'organisation administrative. Si on retient un ratio d'1 assistant de service social pour 500 personnes en milieu fermé et 1 assistant de service social pour 1000 personnes suivies en milieu ouvert, on atteint un effectif de 307 assistants de service social. Il faut considérer qu'il s'agit d'autant de créations d'emplois, car ceux qui seront issus des choix faits par les actuels assistants de service social qui n'intégreront pas le corps des CPIP devront être remplacés pour maintenir le même niveau d'encadrement. Il faut rappeler que conformément au protocole du 9 juillet 2009 leur recrutement peut être limité dans le temps dans la perspective de signatures des conventions adéquates avec les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales compétentes.
- **Les surveillants PSE et le pôle PSE régional** : Un travail a été conduit par la Direction de l'administration pénitentiaire sur les pôles PSE régionaux qui paraît donner satisfaction : 8 surveillants et 1 officier jusqu'à 700 PSE en stock, 8 surveillants, 1 officier et 1 personnel administratif de 700 à 1000 PSE en stock et 11 surveillants, 1 officier et 1 personnel administratif au-delà de 1000 PSE en stock. En ce qui concerne les surveillants PSE, aucun chiffre n'a été affiché, mais un surveillant PSE paraît pouvoir gérer 50 PSE en stock ainsi que 50 personnes suivies placées en segment 1. Un contrôle de cohérence de cette proposition est assez facile à mettre en œuvre car on peut trouver des moyennes de temps de travail assez crédibles puisque ces opérations sont bien cadrées.

- **Les coordonnateurs des activités** : l'importance de leur rôle est renforcé dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi pénitentiaire et il conviendrait qu'il coordonnateur puisse être affecté dans un premier temps dans tout établissement dont la capacité est supérieure à 300 places, soit 80.
- **Les psychologues** : la clarification nécessaire sur les différentes fonctions qu'ils exercent actuellement doit être conduite avant de lancer des recrutements pour les SPIP.

#### **4. Des réponses souhaitables aux carences en personnel.**

Certains services se sont parfois trouvés en très grande difficulté liée à des absences de personnel non prévues et qui ont pu s'étendre sur de longues périodes entre chaque mouvement annuel de mutations qui se réalise de manière régulière pour le mois de septembre. La taille limitée d'un certain nombre d'équipes renforce cette difficulté. Parmi les réponses possibles, pourraient être privilégiées :

- La mise en place de CPIP placés. Cette pratique existe pour les magistrats, se met en place pour les directeurs des services pénitentiaires et pourrait être envisagée pour combler les vacances qui n'ont pu être anticipées au moment du mouvement annuel. Le coût de ce dispositif est supérieur au recrutement de contractuels, mais il peut aussi permettre des progressions professionnelles personnelles et collectives.
- la recherche d'une souplesse de gestion au niveau du SPIP. L'affectation des agents se fait sur une antenne qui comporte une ou plusieurs résidences administratives. C'est une garantie de stabilité pour l'agent. Lorsque les résidences au sein d'une antenne ou lorsque les antennes sont proches, en tout cas éloignées de moins de 20 kms, cette affectation sur des résidences administratives distinctes est une rigidité qui limite les possibilités de soutien entre deux équipes proches. Il apparaît important de laisser au DSPIP le moyen de mieux équilibrer les charges de travail dans ce cas en lui permettant, dans le cadre de son organisation interne, de demander à un CPIP d'aller soutenir l'antenne proche lorsqu'elle traverse des difficultés.
- la recherche d'une capacité de réponse au niveau interrégional. Elle ne peut passer, en cours de gestion annuelle, que par la mise à disposition du fait des besoins d'un service, par le recrutement de contractuels ou la gestion de CPIP placés.

**Proposition n°7** : Des réponses doivent être apportées à certaines carences en personnel notamment par le biais de la mise en place de CPIP placés, de mises à disposition internes à la région ou de recrutement de contractuels.

**Proposition n°8** : Donner plus de souplesse à la gestion interne du SPIP en permettant au DSPIP d'organiser des soutiens, si nécessaire, entre des CPIP affectés sur deux résidences administratives proches.



### III. Organisation et pilotage des services.

La création des services pénitentiaires d'insertion et de probation reste récente puisqu'ils n'ont qu'un peu plus d'une décennie d'existence (décret du 19 avril 1999). Leur identité mérite encore d'être confortée aussi bien dans leur organisation interne que par les méthodes de pilotage.

#### 1. L'organisation des services

**Le niveau départemental de l'organisation est pertinent.** Il a été retenu car il est le juste niveau de construction d'un partenariat efficace et d'intégration dans les politiques publiques conduites localement. Il est contesté par certains chefs d'établissement qui regrettent que l'administration pénitentiaire soit représentée au niveau départemental par son volet insertion et probation et qui souhaitent que puisse exister un directeur départemental ou territorial pénitentiaire intégrant aussi le volet sécurité et détention. Le niveau départemental n'est pas non plus conforme à l'organisation judiciaire. La structuration en antennes a permis de fixer le juste niveau de relations avec les établissements et les juridictions, mais la direction départementale reste le niveau le plus partagé de l'organisation territoriale où s'inscrivent efficacement les SPIP. Les partenariats ou relations qui doivent être traités au niveau régional le sont par les directions interrégionales.

Ce niveau départemental a permis que s'élaborent des relations plus étroites entre les personnels d'insertion et de probation travaillant en milieu ouvert et en milieu fermé. Ces services étaient auparavant extrêmement cloisonnés du fait de leur rattachement à deux autorités différentes : le chef d'établissement et le JAP, même s'ils avaient leurs propres chefs de service. L'unité acquise du SPIP permet aussi que se développent des référentiels et des outils communs de travail et ainsi une meilleure transmission des informations et des dossiers. La montée en puissance de l'utilisation d'APPI en milieu fermé et l'intégration du DAVC sont des supports qui garantiront la qualité de transmission des dossiers. Il faut aussi continuer à rapprocher les pratiques d'un milieu à l'autre : le système des convocations, issu du milieu ouvert et pratiqué en milieu fermé, permet par exemple de s'assurer que tout détenu sera rencontré à échéance régulière.

**Harmoniser l'organisation interne des services.** La direction de l'administration pénitentiaire s'est récemment attachée le concours d'un consultant pour réfléchir à l'organisation des SPIP. Les propositions faites prenaient en compte la nécessité d'envisager des organisations différentes selon la taille des SPIP, mais s'appuyait essentiellement sur une organisation liée à la prise en charge des différents segments. La nécessité d'un pôle enquête était bien identifiée ainsi que l'affichage des fonctions « support, RH, contrôle de gestion ». Elle retenait aussi dans les plus gros SPIP une unité « support programmes et partenariats ».

Cette proposition d'organisation prenait peu en compte les nécessités d'une répartition géographique et la réalité des permanences délocalisées. Elle n'avait pas retenu l'idée d'équipes dédiées au milieu fermé ou au milieu ouvert. Ces réalités territoriales n'avaient pas été précisées lors de la réforme de 1999 si ce n'est par le principe du découpage en antennes, mais à l'intérieur duquel le fonctionnement en équipe mixte était souhaité. On constate cependant que les équipes mixtes intervenant à la fois en milieu fermé et en milieu ouvert sont pour l'essentiel restées limitées aux petits établissements et services. Dans les structures plus importantes, l'organisation en équipes dédiées s'avère souvent plus efficace, de la même

manière que la spécialisation professionnelle pour le suivi de certaines mesures peut plus facilement se mettre en place.

La taille des services et la réalité territoriale des implantations restent donc un élément essentiel à prendre en compte. Si l'unité du service paraît indispensable à la progression des méthodes de prise en charge, la continuité du suivi de chaque personne ne doit pas être considérée comme uniquement liée à la prise en charge par un même agent, elle est aussi largement dépendante de la qualité des écrits et de leur transmission. Les équipes mixtes qui interviennent en milieu fermé et en milieu ouvert peuvent donc rester limitées aux petites structures pour lesquelles la proximité géographique peut faciliter cette option. Les autres agents peuvent être répartis dans des équipes dédiées à un établissement ou une circonscription géographique en milieu ouvert, ce qui facilite l'organisation de permanences délocalisées lorsqu'elles sont une réponse efficace.

Dans les services dont la taille le permet, une spécialisation professionnelle peut être mise en place dans un souci de performance et de professionnalisation de certains agents. Les pôles qui pourraient ainsi être constitués sont :

- le pôle enquêtes qui est déjà mis en place dans de nombreux services : il permet effectivement de valoriser des méthodes de travail et une organisation qui vise à mieux respecter les échéances.
- Le pôle PSE et suivi des personnes relevant du segment 1. Il s'est constitué dans les sites expérimentaux où ont été affectés des surveillants et renforce aussi le professionnalisme des agents concernés.
- Des pôles spécialisés pour les TIG, les suivis socio judiciaires ont aussi été mis en place dans certains services. L'objectif, dans ces cas là, est d'améliorer la qualité des relations avec un partenariat spécialisé. C'était le sens de la création proposée d'une unité « support programmes et partenariats » qui visait à intégrer les programmes de prévention de la récidive, dès qu'ils auront connu un développement suffisant. Cette organisation peut avoir son efficacité dans un très grand service, mais elle ne doit pas conduire à un morcellement des prises en charge. Il convient de convenir que toute personne suivie pour plusieurs mesures doit être prise en charge par un seul agent.
- Des équipes dédiées peuvent aussi se mettre en place en milieu fermé et se consacrer plus particulièrement à l'accueil des arrivants, à la prise en charge des aménagements de peine ou au développement des PPR. Ceci n'est bien sûr réalisable que dans des établissements d'une certaine taille.

Les choix d'organisation qui seront retenus par les DFPIP auront une influence directe sur les modalités de répartition des dossiers entre CPIP. Le critère territorial garde toute sa pertinence, mais il peut intégrer des éléments de spécialisation. Les durées évoquées pour chaque type de prise en charge dans le cadre de l'analyse des travaux de la DISP de Rennes pourront utilement être pris en compte par les DFPIP pour veiller à un juste équilibre de la charge de travail entre les agents.

**Renforcer un partenariat opérationnel entre SPIP et établissement.** C'est sans doute le domaine qui progresse le moins facilement depuis la création des SPIP. La défiance et l'insatisfaction réciproques peuvent facilement se développer si des engagements de service ne sont pas clairement élaborés entre les deux structures. Il convient en effet que chacun puisse mieux comprendre ce qu'il peut attendre de l'autre et clarifier ainsi la situation pour les personnes prises en charge. La répartition des fonctions avait été définie à l'occasion de la création des SPIP, mais les textes législatifs et réglementaires ont largement enrichi le contenu des missions de l'administration pénitentiaire et ceci nécessite une collaboration

encore plus étroite entre ses différents agents. Cette répartition avait été actualisée dans la circulaire du 19 mars 2008, mais les directions interrégionales ont difficilement joué le rôle prévu de contrôle de l'élaboration des engagements de service locaux.

Les effectifs de CPIP et d'officiers sont généralement à peu près équivalents dans un établissement. Ces deux corps ont connu et vont continuer à connaître des évolutions fortes dans leur profil de recrutement, leur formation et leur mission. Le cœur de métier des officiers est l'organisation et la gestion de la vie quotidienne en détention en développant une qualité d'observation qui permette d'avoir une bonne perception de l'évolution individuelle des personnes détenues. Ils ont la responsabilité de mobiliser et de contrôler l'ensemble des personnels de surveillance sur ces missions. Le travail des personnels d'insertion et de probation est orienté sur l'évaluation criminologique et la définition de parcours d'exécution de peines qui permettent une préparation à la sortie en limitant les risques de récidive. Il conviendrait sans aucun doute de rechercher les meilleurs éléments de complémentarité entre ces deux corps afin que leurs engagements au sein de la détention soient plus convergents. Un travail important est réalisé dans les établissements pour mineurs afin de faire travailler ensemble les surveillants et les éducateurs de la Protection Judiciaire de la Jeunesse : il convient de s'engager avec la même ambition dans le rapprochement professionnel des CPIP et des officiers de détention. La présence des directeurs d'insertion et de probation au sein des établissements doit aussi être très réelle auprès des directeurs de service pénitentiaire pour conforter cette collaboration indispensable à la bonne prise en charge des personnes suivies.

**Proposition n°9** : l'élaboration d'engagements de services précis et opérationnels entre les SPIP et les établissements doit être encouragée et contrôlée par les DISP.

**Proposition n° 10** : un rapprochement professionnel des officiers et des CPIP doit être recherché pour tendre vers une prise en charge plus qualitative des détenus et préparer une sortie plus sécurisée.

## **2. Le pilotage des services**

**Renforcer la capacité de pilotage au niveau central et régional.** La création du bureau des orientations, du suivi et de l'évaluation de l'activité des SPIP (PMJ1) par l'arrêté du 9 juillet 2009 fixant les modalités d'organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire affiche explicitement la mission de pilotage des SPIP confiée à ce bureau. La modification de l'organigramme type des sièges des directions interrégionales des services pénitentiaires va dans le même sens en confiant au directeur interrégional adjoint la coordination des politiques pénitentiaires et en requalifiant le département insertion et probation en département des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive. Ce département est de plus enrichi d'une unité de la méthodologie et de l'accompagnement qui sera le véritable relais de l'action du bureau PMJ1 au sein des DISP pour le pilotage des SPIP. L'organisation a donc bien été pensée et se met en place, mais il convient que les moyens nécessaires à son action soient effectivement déployés. Le constat d'un manque réel de cadres d'insertion et de probation dans plusieurs DISP ne permet pas actuellement de piloter véritablement les services et le bureau PMJ1 n'a pas encore de véritable capacité propre d'évaluation.

**Proposition n°11** : affecter les cadres nécessaires pour donner corps aux évolutions décidées dans l'organisation des directions centrale et régionales.

**Intégrer le rapport d'activité du SPIP dans le rapport fait au conseil d'évaluation créé par la loi pénitentiaire auprès des établissements.** L'article 5 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 prévoit ce conseil d'évaluation dont la composition et les modalités de fonctionnement sont précisées par les articles D 234 à D 238 du décret du 23 décembre 2010. Il prévoit que le chef d'établissement et le directeur du SPIP présentent chaque année un rapport d'activité de l'établissement. Le conseil d'évaluation étant présidé par le Préfet et les chefs de juridiction assurant la vice-présidence, il paraît important que le rapport du directeur du SPIP ne traite pas que de l'activité de l'établissement, mais de l'ensemble de son activité dans la circonscription en milieu fermé comme en milieu ouvert, les liens entre les deux étant essentiels. Le chef d'établissement et le directeur du SPIP doivent se coordonner afin que chacun de leurs rapports présente de manière complémentaire l'ensemble de l'activité déployée par le service public pénitentiaire dans la circonscription.

**Proposition n°12 :** préciser dans la circulaire relative au conseil d'évaluation le contenu du rapport d'activité du directeur du SPIP.

**Donner les mêmes missions d'audit à l'inspection des services pénitentiaires à l'égard des SPIP que des établissements.** Les inspecteurs territoriaux ont pour mission depuis plusieurs années de faire un audit des établissements pénitentiaires à l'occasion d'un changement de chef d'établissement. Cet audit est ensuite transmis au DISP qui peut l'utiliser pour élaborer la lettre de mission qu'il adresse au chef d'établissement. Cette pratique de l'inspection pourrait utilement être étendue aux SPIP à l'occasion de la nomination d'un nouveau directeur. Les compétences nécessaires à ces nouvelles missions devront être développées au sein de l'inspection des services pénitentiaires.

**Proposition n°13 :** confier à l'inspection des services pénitentiaire une mission d'audit des SPIP à l'occasion de la nomination d'un nouveau directeur.

#### **IV. Des priorités à retenir dans le renforcement des moyens**

**La faiblesse du nombre des recrutements de CPIP en 2011 est très inquiétante.** Le nombre des postes ouverts au concours ne couvre pas les départs annuels : 29 postes ont été ouverts, auxquels s'ajoutent 16 emplois réservés, alors que les effectifs annuels de départs volontaires ou à la retraite s'élèvent à une moyenne un peu supérieure à 50. Il faut ajouter à cette situation le fait qu'il est prévu de ramener le temps de formation à son temps normal de 2 années à compter de la rentrée 2011, conformément à l'accord donné aux organisations professionnelles. Après l'arrivée de la prochaine sortie d'élèves CPIP de l'ENAP à l'automne, les services verront leurs effectifs diminuer d'un peu plus de 100 CPIP avant l'arrivée des sortants de la promotion suivante en juin 2013. Il y aura donc une baisse des effectifs dans les services alors que la charge de travail ne va cesser de croître du seul fait de la croissance prévisible des effectifs des personnes suivies notamment en raison du déstockage des peines prononcées dans les 14 juridictions retenues, sans même tenir compte de la croissance des charges de travail liées au déploiement des nouvelles législations.

D'autre part, les assistants de service social qui exercent actuellement des fonctions de CPIP sont appelés à opter pour leur détachement dans le corps des CPIP ou leur maintien dans leur statut actuel en se consacrant à des fonctions sociales. Ce dernier choix permettra la montée en puissance de cette fonction importante, mais réduira d'autant le nombre des professionnels effectivement en charge du suivi individuel des personnes.

**Proposition n° 14 :** renforcer les recrutements de la prochaine promotion de CPIP et/ou procéder à un recrutement exceptionnel d'assistants sociaux ou d'éducateurs spécialisés pour remplir les fonctions de CPIP (selon la procédure employée lors des recrutements Warsmann qui évite le temps long de formation). Ceci permettra d'éviter une réduction difficile des effectifs en période de montée en puissance de la charge de travail

**Poursuivre le renforcement de l'encadrement.** Leur rôle est essentiel dans le déploiement des référentiels professionnels et des bonnes pratiques dans les services. Ils sont aussi en nombre particulièrement insuffisant dans les directions interrégionales pour dynamiser le pilotage des évolutions qu'il convient de conduire. Des recrutements en nombre intéressant ont eu lieu depuis la réforme statutaire qui a permis le recrutement externe des directeurs d'insertion et de probation et se poursuit actuellement. L'extinction du corps des chefs de service d'insertion et de probation va aussi être l'occasion de dynamiser ces fonctions d'encadrement. La croissance des effectifs et l'adaptation de leur formation aux évolutions essentielles de ces services sont des priorités à maintenir.

**Proposition n° 15 :** poursuivre le renforcement des effectifs de cadre et l'adaptation de leur formation aux évolutions de ces services.

**Procéder au recrutement d'assistants de service social.** Ceci permettra de respecter le protocole du 9 juillet 2009, de s'engager concrètement dans la pluridisciplinarité et de recentrer les CPIP sur leur cœur de métier. Ces recrutements pourront être faits rapidement sur des emplois contractuels, avec un temps de formation limité et sur une période qui pourra se limiter à 2 ou 3 ans dans l'attente de l'intervention directe des dispositifs de droit commun.

**Proposition n°16 :** procéder au recrutement d'assistants de service social, conformément au protocole du 9 juillet 2009.

**Recruter des coordonnateurs des activités culturelles et sportives.** Ils sont indispensables pour répondre aux prescriptions de la loi pénitentiaire. Ils peuvent être recrutés selon deux modalités : soit sur des postes de contractuels qu'il n'est pas indispensable de transformer en emplois à durée indéterminée, soit par le biais de convention avec des associations habilitées dans ce secteur.

**Proposition n°17 :** Recruter des coordonnateurs des activités culturelles et sportives qui sont indispensables pour répondre aux prescriptions de la loi pénitentiaire en matière de développement des activités.

Il convient enfin de procéder à une réflexion sur la place des psychologues dans le suivi des missions : PEP, PPR et ne procéder au recrutement que lorsque ces sujets auront été stabilisés. Il est enfin indispensable de poursuivre la montée en puissance des surveillants et des personnels administratifs en lien avec la croissance des aménagements de peine et des effectifs suivis en milieu ouvert

## Récapitulatif des propositions

**Proposition n° 1 :** L'évaluation de toute PPSMJ est un élément fondateur de la qualité de la prise en charge professionnelle. Elle peut être utilement soutenue par le DAVC qui doit être intégré dans l'application APPI. L'évaluation validée par le chef de service doit être communiquée à l'autorité judiciaire ainsi qu'au chef d'établissement pénitentiaire. Il faut accélérer la mise en place d'applications informatiques communicantes entre elles afin de supprimer toute double saisie qui est coûteuse en temps et décourageante pour les personnels.

**Proposition n°2 :** Le nombre des segments peut être réduit à 4, mais il convient d'engager rapidement cette réforme qui permettra de préciser les charges de travail en fonction des différences de suivi qui seront adaptées aux personnalités des personnes prises en charge.

**Proposition n°3 :** Mettre en œuvre les moyens de la pluridisciplinarité qui ont déjà été actés depuis 2008, mais qui ont connu un faible niveau de réalisation.

**Proposition n°4 :** constituer un groupe d'experts professionnels nationaux auprès de la Direction de l'administration pénitentiaire afin d'évaluer la charge de travail des personnels d'insertion et de probation. Cette évaluation devra se faire par mesure ou modalité d'exécution de peine afin de permettre d'anticiper les évolutions législatives ou de politique pénale.

**Proposition n° 5 :** Assurer une répartition équilibrée des emplois entre les interrégions en se basant sur l'indicateur simple du nombre de personnes suivies par CPIP.

**Proposition n°6 :** Le directeur interregional détermine annuellement l'effectif de référence de chaque SPIP dans le cadre de l'effectif régional dont il dispose et à l'issue d'un dialogue de performance. Il s'appuiera sur l'indicateur du nombre de personnes suivies par CPIP qui pourra être explicitement pondéré pour prendre en compte d'éventuels éléments spécifiques liés au flux des personnes ou aux modalités de prise en charge.

**Proposition n°7 :** Des réponses doivent être apportées à certaines carences en personnel notamment par le biais de la mise en place de CPIP placés, de mises à disposition internes à la région ou de recrutement de contractuels.

**Proposition n°8 :** Donner plus de souplesse à la gestion interne du SPIP en permettant au DSPIP d'organiser des soutiens si nécessaire entre des CPIP affectés sur deux résidences administratives proches.

**Proposition n°9 :** l'élaboration d'engagements de services précis et opérationnels entre les SPIP et les établissements doit être encouragée et contrôlée par les DISP.

**Proposition n° 10 :** un rapprochement professionnel des officiers et des CPIP doit être recherché pour tendre vers une prise en charge plus qualitative des détenus et préparer une sortie plus sécurisée.

**Proposition n°11 :** affecter les cadres nécessaires pour donner corps aux évolutions décidées dans l'organisation des directions centrale et régionales.

**Proposition n°12** : préciser dans la circulaire relative au conseil d'évaluation le contenu du rapport d'activité du directeur du SPIP.

**Proposition n°13** : confier à l'inspection des services pénitentiaire une mission d'audit des SPIP à l'occasion de la nomination d'un nouveau directeur.

**Proposition n° 14** : renforcer les recrutements de la prochaine promotion de CPIP afin d'éviter une réduction difficile des effectifs en période de montée en puissance de la charge de travail.

**Proposition n° 15** : poursuivre le renforcement des effectifs de cadre et l'adaptation de leur formation aux évolutions de ces services.

**Proposition n°16** : procéder au recrutement d'assistants de service social, conformément au protocole du 9 juillet 2009.

**Proposition n°17** : Recruter des coordonnateurs des activités culturelles et sportives qui sont indispensables pour répondre aux prescriptions de la loi pénitentiaire en matière de développement des activités.



## Annexe 1

### Composition du groupe de travail et mission

#### Participants :

Bruno Clément, conseiller pénitentiaire, Cabinet,

Patrick Mounaud, chargé de mission, DAP,

Pascal Carlier, JAP au TGI d'Avesnes sur Helpe

Emmanuelle Calmon, DSPIP de l'Orne,

Youssef Choukri, CPIP au SPIP de Paris

Valérie Descamps, chef du DIP de la DISP de Lille,

Christine Lopez, bureau PMJ1, DAP.

Christèle Rotach, directrice MA Nanterre.

#### Mission du groupe de travail :

La mission confiée au groupe de travail visait à :

- faire un bilan des outils expérimentés dans plusieurs sites (diagnostic à visée criminologique et segmentation)
- réfléchir à l'élaboration de critères et d'indicateurs des charges de travail et à la constitution d'organigramme dans les services
- Réfléchir sur l'organisation et l'articulation entre les échelons locaux, départementaux et centraux
- Se prononcer sur les moyens nécessaires à l'exercice des missions définies.

## Annexe 2

### Liste des abréviations ( par ordre alphabétique )

APPI : Application des Peines, Probation, Insertion.  
ARSE : Assignation à Résidence Sous Surveillance Electronique  
BEX : Bureau de l'EXécution des peines  
CEL : Cahier Electronique de Liaison  
CPIP : Conseiller Professionnel d'Insertion et de Probation  
CPP : Code de Procédure Pénale  
DAVC : Diagnostic à Visée Criminologique  
DISP : Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires  
DFPIP : Directeur Fonctionnel des services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation  
ENAP : Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire  
EPM : Etablissement Pour Mineurs  
ERIS : Equipe Régionale d'Intervention et de Sécurité  
ETPT : Equivalent Temps Plein Travaillé  
GIDE : Gestion Informatisée des Détenus en Etablissement  
JAP : Juge de l'Application des Peines.  
IS : Interdiction de Séjour  
LC : Libération Conditionnelle  
PEP : Parcours d'Exécution de Peine  
PPR : Programme de Prévention de la Récidive  
PPSMJ : Personne Placée Sous Main de Justice  
PSE : Placement sous Surveillance Electronique  
PSEM : Placement sous Surveillance Electronique Mobile  
SME : Sursis avec Mise à l'Epreuve  
SPIP : Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation  
TIG : Travail d'Intérêt Général  
TNR : Travail Non Rémunéré

## **Textes émanant de différentes autorités**

### **Art 29 de la Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles du Conseil de l'Europe relative à la Probation du 20 janvier 2010 :**

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.

### **Avis de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme du 14 décembre 2006 en son point 35 :**

35 - Pour être en mesure d'assurer une prise en charge effective de qualité, il apparaît que le nombre de dossiers confiés à un conseiller d'insertion et de probation doit être limité à 50 en moyenne<sup>2</sup>. A cet effet, la CNCDH souligne l'importance du recrutement de près de 1 000 CIP depuis 2001. Elle engage les pouvoirs publics à poursuivre ce nécessaire investissement afin d'atteindre l'objectif de 3 000 personnels supplémentaires évalué en 2003<sup>3</sup>.

**Le rapport Warsmann en 2003 proposait la création d'une fonction d'agent de probation pour seconder les CPIP et préconisait d'en recruter 3000 ETPT : proposition n°83.**

Evaluation de la charge de travail des CPIP par mesure  
effectifs au 1er janvier 2011

	nombre	quotité horaire annuelle forte	quotité horaire totale	effectif CPIP	quotité horaire annuelle faible	quotité horaire totale	effectif CPIP
SME	143670	20	2873400	1890	18	2586060	1701
IS	697	12,5	8712,5	6	12,5	8712,5	6
TIG	15350	6	92100	61	6	92100	61
Sursis TIG	15350	20	307000	202	14	214900	141
TNR	2565	6	15390	10	6	15390	10
LC	7347	20	146940	97	16	117552	77
SSJ	4241	40	169640	112	36	152676	100
CJ dont ARSE	3651	18	65718	43	18	65718	43
723.15	40697	4	162788	107	4	162788	107
PSE	5767	16	92272	61	14	80738	53
PSEM	100	15	1500	1	15	1500	1
PE non hébergés	664	18	11952	8	16	10624	7
Enquêtes	23615	3	70845	47	3	70845	47
astreinte we						0	0
PPR	180	912	164160	108	200	36000	24
Détenus dont SL	60544	22,5	1362240	896	21	1271424	836
				3648			3215
<b>Pondération mesures/ personnes : - 8% sur effectif MO</b>				<b>3436</b>			<b>3027</b>

Effectifs au 1er janvier 2011 : 60544 personnes détenues et 173 022 personnes suivies en MO

Evaluation de la charge de travail des CPIP par mesure  
Effectifs au 1er avril 2011

	nombre	quotité horaire annuelle forte	quotité horaire totale	effectif CPIP	quotité horaire annuelle faible	quotité horaire totale	effectif CPIP
SME	144853	20	2897060	1906	18	2607354	1715
IS	655	12,5	8187,5	5	12,5	8187,5	5
TIG	16000	6	96000	63	6	96000	63
Sursis TIG	16000	20	320000	211	14	224000	147
TNR	2316	6	13896	9	6	13896	9
LC	7025	20	140500	92	16	112400	74
SSJ	4457	40	178280	117	36	160452	106
CJ dont ARSE	3709	18	66762	44	18	66762	44
723.15	40697	4	162788	107	4	162788	107
PSE	7147	16	114352	75	14	100058	66
PSEM	100	15	1500	1	15	1500	1
PE non hébergés	618	18	11124	7	16	9888	7
Enquêtes	23615	3	70845	47	3	70845	47
astreinte we						0	0
PPR	180	912	164160	108	200	36000	24
Détenus dont SL	64148	22,5	1443330	950	21	1347108	886
				3743			3301
<b>Pondération mesures/ personnes : - 8% sur effectif MO</b>				3528			3110

Effectifs au 1er avril 2011 : 64148 personnes détenues et 174 079 personnes suivies en MO