



...le rapport d'information

SPIP : LA LUTTE CONTRE LA RÉCIDIVE MISE À L'ÉPREUVE

Près de vingt-cinq ans après leur création, les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) demeurent méconnus, alors qu'ils jouent un rôle majeur dans la chaîne pénale. Trop souvent, leur activité est évoquée après qu'un drame s'est produit, par exemple lorsqu'un condamné récidive après une libération conditionnelle. La commission des lois a souhaité procéder à un travail d'évaluation plus objectif et dépassionné. Elle a en particulier voulu apprécier si l'effort consenti depuis 2014 pour renforcer les effectifs des SPIP a commencé à porter ses fruits et si des besoins demeurent insatisfaits.

Les SPIP assument une mission d'aide à la décision auprès des magistrats, auxquels ils apportent des informations sur les personnes placées sous main de justice (PPSMJ). Ils veillent au respect des obligations imposées par le juge, au stade pré-sentenciel ou post-sentenciel. Ils œuvrent enfin à la prévention de la récidive et à la réinsertion des personnes condamnées.

Après avoir entendu près de 50 personnes et s'être rendus à la prison des Baumettes-II à Marseille, les **rapporteurs Marie Mercier et Laurence Harribey** ont proposé à la commission des lois, qui les a adoptées, **10 recommandations** structurées autour de deux axes : **poursuivre l'investissement dans les SPIP en veillant à garantir la pluridisciplinarité des équipes ; renforcer les liens avec les acteurs du monde judiciaire et les partenaires extérieurs.**

1. UNE HAUSSE SENSIBLE DES MOYENS QUI S'EST ACCOMPAGNÉE D'UN TOURNANT DANS LES PRATIQUES PROFESSIONNELLES

A. DES EFFECTIFS RENFORCÉS

On dénombre aujourd'hui 104 SPIP, en métropole et en outre-mer. La structuration des services a beaucoup progressé depuis une vingtaine d'années, la création, en 2005, du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (DPIP) et l'élaboration récente d'organigrammes de référence marquant des étapes importantes.

Entre 2014 et 2023, leurs effectifs ont fortement augmenté, passant d'un peu plus de 4 000 à 6 700 agents en équivalents temps plein travaillé (ETPT). La création d'un millier de postes a été décidée en 2014 par le gouvernement de Jean-Marc Ayrault, puis la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a autorisé 1 500 embauches supplémentaires. Le **renfort a surtout concerné le corps des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP)** qui représente à lui seul 3 700 ETPT.

Les CPIP ont par ailleurs bénéficié d'une revalorisation statutaire, accédant, en janvier 2019, à la catégorie A de la fonction publique.

B. UNE NOUVELLE APPROCHE ANCRÉE DANS LA CRIMINOLOGIE

Les SPIP sont nés en 1999 de la fusion des comités de probation et d'assistance aux libérés et des services socio-éducatifs qui intervenaient dans les établissements pénitentiaires. À l'origine, leur activité s'inscrivait largement dans le champ du travail social et éducatif.

Depuis une vingtaine d'années, l'activité des CPIP a évolué **pour intégrer les apports de la recherche en criminologie** menée en Amérique du Nord. La lutte contre la récidive constitue désormais un objectif central pour les CPIP, à qui il est demandé de poser un diagnostic sur la situation de la personne condamnée avant d'élaborer un programme de prévention en agissant sur les différents facteurs qui peuvent favoriser le passage à l'acte délinquant. Le recrutement des CPIP s'est modifié en conséquence, faisant désormais la part belle aux juristes, et les enseignements dispensés par l'École nationale de l'administration pénitentiaire (Enap) ont évolué pour accorder plus de place à la criminologie et à la psychologie.

La prévention de la récidive est désormais au cœur des missions des services pénitentiaires d'insertion et de probation

Au sein du corps des CPIP, coexistent aujourd'hui deux cultures professionnelles : les plus anciens se considèrent encore comme des travailleurs sociaux, les plus jeunes se perçoivent davantage comme des psychologues-criminologues. La plupart des professionnels perçoivent cependant l'intérêt d'ancrer leurs pratiques dans les acquis de la recherche, qui contribuent aussi à affirmer l'originalité du métier de la probation.

C. DE PREMIERS RÉSULTATS APPRÉCIABLES

Ces différentes transformations ont d'ores-et-déjà permis d'obtenir des avancées. Malgré l'augmentation tant du nombre de personnes détenues que de personnes suivies en milieu ouvert, les recrutements effectués ont permis de faire **diminuer le nombre de dossiers suivis par chaque CPIP**, passé de 80 il y a cinq ans à **environ 70 aujourd'hui**. Le renforcement des SPIP a par ailleurs accompagné la montée en puissance de la surveillance électronique, qui a vu le nombre de mesures tripler entre 2010 et 2022.

Les juges de l'application des peines (JAP) entendus par les rapporteurs ont perçu une amélioration de la qualité des écrits, estimant que les CPIP rendaient plus fréquemment compte de leur activité. La direction de l'administration pénitentiaire (DAP) a mis au point et diffusé un référentiel des pratiques opérationnelles (RPO 1) qui a contribué à harmoniser les pratiques des professionnels sur le territoire. Les SPIP se sont investis dans la lutte contre la radicalisation ainsi que dans la lutte contre les violences intrafamiliales, où ils veillent à la bonne information des victimes.

Certains interlocuteurs ont toutefois exprimé un jugement plus critique. L'Association nationale des visiteurs de prison a ainsi déploré que trop de sorties de détention restent insuffisamment préparées. Le Conseil national des barreaux (CNB) a regretté que les rapports remis par le SPIP au JAP soient transmis trop tardivement à l'avocat et une insuffisante maîtrise du droit des étrangers chez certains CPIP.

Il est par ailleurs difficile d'apprécier si l'effort consenti en faveur des SPIP a eu un impact sur la récidive. La récidive dépend de multiples facteurs et, faute d'études à la méthodologie rigoureuse, on ne peut isoler l'effet d'un meilleur suivi par le SPIP. La direction de l'administration pénitentiaire (DAP) est consciente de cette difficulté et elle souhaite désormais appréhender la récidive sur la base d'une comparaison avec un groupe de contrôle, ce qui permettrait de mieux évaluer l'efficacité des peines et de la probation.

2. UN INVESTISSEMENT QUI DOIT ÊTRE POURSUIVI EN VEILLANT À LA PLURIDISCIPLINARITÉ DES SERVICES

A. UN EFFORT À POURSUIVRE

Les recrutements opérés jusqu'ici ont permis de remédier aux manques les plus criants, sans que la situation devienne pour autant confortable.

La commission des lois invite donc à poursuivre les recrutements afin de **se rapprocher du ratio moyen de soixante personnes suivies par CPIP**, qui correspond au standard recommandé au niveau européen. Il s'agit d'un objectif approprié au regard des multiples difficultés que cumulent les personnes placées sous main de justice : faible niveau de formation, éloignement de l'emploi, problèmes d'addiction, etc. Si le nombre de personnes placées sous main de justice reste stable, le recrutement de 600 CPIP supplémentaires permettrait d'atteindre ce ratio. Cet investissement peut être source d'économies s'il permet d'obtenir de meilleurs résultats en termes de réinsertion. Il doit bien sûr s'accompagner d'une politique immobilière adaptée, la DAP ayant décidé de mettre en œuvre un plan, sur la période 2023-2027, afin d'améliorer les conditions d'installation des SPIP.

Si le statut des CPIP a été revalorisé, le métier de DPIP demeure en revanche insuffisamment attractif : en 2022, plus de 90 postes de DPIP étaient vacants. Et les directeurs constatent que l'écart de rémunération avec les CPIP s'est réduit, ce qui entraîne chez certains une perte de motivation et le sentiment d'être déconsidérés. Une **revalorisation de leur traitement indiciaire pour le rapprocher des A+** mérite donc d'être envisagée. Son impact budgétaire serait modique puisque l'on compte moins de 500 DPIP en équivalent temps plein.

B. LA NÉCESSAIRE PLURIDISCIPLINARITÉ

L'ancrage de l'identité professionnelle des CPIP dans le champ pénal implique, en contrepartie, le recrutement d'assistants de service social et de psychologues, notamment en détention.

Le nombre d'assistants de service social dans les SPIP est certes passé en cinq ans de 61 à 104, mais cela correspond à guère plus d'un travailleur social par département. Il convient de se rapprocher rapidement de l'effectif affiché dans les organigrammes de référence de la direction de l'administration pénitentiaire, soit 150 assistants de service social.

Les personnes entendues ont également beaucoup insisté sur l'importance des fonctions support. Les rapporteurs soulignent la nécessité de disposer dans les SPIP d'un personnel administratif bien formé afin que les conseillers puissent se concentrer sur leur cœur de mission.

Enfin, l'apport des surveillants pénitentiaires est devenu incontournable pour le bon fonctionnement des SPIP : ils mettent en œuvre les mesures de contrainte et apportent un regard complémentaire de celui du CPIP sur le comportement de la personne condamnée qu'ils observent au quotidien.

C. DES AMÉLIORATIONS À RECHERCHER DANS L'ORGANISATION DES SERVICES

Le directeur du SPIP est placé sous l'autorité du directeur interrégional des services pénitentiaires (DISP) et dépend, au niveau central, de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), plus particulièrement de la sous-direction en charge de l'insertion et de la probation. Au sein de chaque département, le SPIP peut compter des antennes, dédiées à un ou plusieurs établissements pénitentiaires, au milieu ouvert ou à compétence mixte.

Au cours des États généraux de la justice qui se sont tenus au premier semestre 2022, a été débattue l'idée de créer une agence de la prévention de la récidive et de la probation. Pour ses promoteurs, la création d'une agence présenterait plusieurs avantages : souplesse dans l'organisation et le recrutement, positionnement interministériel plus affirmé et « décentrage » par rapport au poids de la gestion carcérale. Cependant, cette création ferait

courir le risque d'une coordination plus difficile avec la DAP et celui d'une moindre continuité entre le milieu fermé et le milieu ouvert, ce qui explique que la commission demeure réservée sur ce mode d'organisation.

La commission insiste en revanche sur l'importance du **travail interministériel**, qui doit être organisé au niveau national et décliné localement. En mars 2022, une feuille de route a été signée par le ministre de la justice, la ministre du travail et la ministre déléguée à l'insertion pour accompagner la réinsertion professionnelle des personnes placées sous main de justice, ce qui est un exemple de bonne pratique.

Il convient de **poursuivre la structuration des services** en s'appuyant sur les répertoires opérationnels élaborés par la DAP et de **moderniser le système d'information** grâce à la nouvelle application « Prisme » – Probation Insertion Suivi Mesure Évaluation – dont le déploiement est prévu en 2023.

Enfin, il est souhaitable de resserrer les liens entre l'administration pénitentiaire et le monde universitaire pour développer la recherche en criminologie et l'évaluation des politiques pénales.

Toutefois, les efforts consentis pour remédier aux sous-effectifs dans les SPIP seront de peu de portée si le nombre de personnes emprisonnées ou suivies en milieu ouvert continue d'augmenter. Il est difficile, quelle que soit la bonne volonté des personnels, d'accompagner vers la réinsertion les personnes détenues lorsque le taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire atteint 150 % ou 200 %, les équipements étant alors saturés.

Les courtes peines de prison sont particulièrement difficiles à gérer pour le SPIP car elles ne permettent pas d'amorcer un véritable travail de réinsertion. La loi de programmation pour la justice comportait un « bloc peine » qui avait pour ambition de réduire le nombre de courtes peines d'emprisonnement. À ce jour, le bilan que l'on peut en dresser est mitigé : le rapport du comité de pilotage des États généraux de la justice, dit rapport « Sauvé », indique que le prononcé de peines comprises entre un et six mois d'emprisonnement est devenu moins fréquent mais que le nombre de peines entre six mois et un an a en parallèle augmenté. On ne pourra faire l'économie d'une évaluation de ces dispositions, qui conditionnent en partie le succès ou l'échec de la politique d'insertion et de probation.

3. DES SERVICES AU CŒUR D'UN RÉSEAU D'ACTEURS

A. LE LIEN AVEC L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

Le SPIP exerce toujours son activité dans le cadre d'un mandat judiciaire. C'est avec le juge de l'application des peines (JAP) que la relation est la plus étroite, notamment pour préparer les mesures d'aménagement de peine. La loi « Justice de proximité » du 8 avril 2021 a **transféré au DPIP certaines tâches assumées jusque-là par le JAP**, en ce qui concerne la mise en œuvre des peines de travail d'intérêt général. **D'autres ajustements de ce type sont envisageables**, ce qui allégerait la charge de travail des JAP tout en donnant plus de responsabilités aux DPIP.

Avec le juge d'instruction, les interactions sont plus ponctuelles : le SPIP peut être amené à réaliser à sa demande une enquête sociale ou à mettre en œuvre une mesure de sûreté. Les juges d'instruction entendus ont alerté sur la nécessité de **mieux sensibiliser les CPIP aux contraintes propres à l'instruction**, qui imposent le respect d'un certain formalisme. C'est un point sur lequel la formation des CPIP pourrait donc être améliorée.

Pour resserrer les liens entre le SPIP et la formation de jugement, la commission soutient la proposition figurant dans le rapport « Sauvé » d'expérimenter une **permanence du SPIP auprès du tribunal correctionnel**, ce qui permettrait d'amorcer sans délai le suivi du condamné dès le prononcé de la peine.

B. CONSTRUIRE UN CLIMAT DE CONFIANCE AVEC LES ASSOCIATIONS SOCIO-JUDICIAIRES

L'activité d'insertion et de probation se caractérise par la coexistence d'un secteur public – les SPIP – et d'associations socio-judiciaires de droit privé, qui peuvent se voir confier les mêmes missions. Les rapporteurs ont observé que la relation entre ces deux catégories d'acteurs était parfois empreinte de méfiance alors qu'ils poursuivent le même objectif.

Historiquement, le secteur associatif est surtout présent sur le pré-sentenciel et les SPIP sur le post-sentenciel. Au moment de l'adoption de la loi de programmation pour la justice, le ministre de la justice avait pour ambition de repositionner les SPIP sur le pré-sentenciel, notamment en leur confiant plus d'enquêtes sociales rapides, mais cette orientation semble avoir été appliquée de manière très inégale selon les territoires.

Si les rapporteurs ont réfléchi à ce qui pourrait constituer une répartition des tâches optimales entre le secteur public et le secteur associatif, elles ont rapidement constaté que cette entreprise se heurtait à un écueil : le tissu associatif étant très hétérogène selon les territoires, il paraît peu réaliste d'appliquer partout une formule unique.

En revanche, pour renforcer la confiance entre les acteurs, il convient de veiller à un dialogue régulier entre la DAP et les associations, qui peut déboucher sur la conclusion de chartes sur le modèle de celle élaborée avec la fédération Citoyens et Justice au sujet de la réalisation des enquêtes sociales rapides. La commission estime en outre qu'il serait pertinent de mettre en place une **habilitation des associations**, sur le modèle de ce qui existe pour la protection judiciaire de la jeunesse. Une telle habilitation, renouvelée régulièrement, apporterait aux magistrats la garantie de la qualité de la prise en charge et de la probité des personnels exerçant au sein de ces structures.

C. LES PARTENAIRES INDISPENSABLES POUR LA CONTINUITÉ DES PARCOURS

Le SPIP a besoin de s'appuyer sur des partenaires extérieurs pour construire des parcours cohérents et faire le lien entre le milieu fermé et le milieu ouvert.

Dans le champ de l'insertion, la question de l'accès à un logement à la fin de la détention reste souvent problématique. Les SPIP devraient travailler plus en amont avec les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO). Un recours plus fréquent au placement à l'extérieur permettrait également d'organiser des transitions plus fluides entre la détention et la fin de la peine.

Concernant le service public de l'emploi, si les rapports avec Pôle emploi sont anciens et structurés, le partenariat avec les missions locales paraît moins dynamique. La convention entre l'Union nationale des missions locales et le ministère de la justice, arrivée à échéance en 2020, n'a jamais été renouvelée. **Conclure une nouvelle convention serait une bonne manière de relancer le partenariat** au service de la réinsertion des jeunes placés sous main de justice. Dans le champ de la formation, les échanges avec Régions de France suggèrent que les rapports entre les SPIP et les conseils régionaux demeurent très disparates selon les territoires, alors que le nombre de personnes détenues bénéficiant d'une formation a baissé depuis le transfert de cette compétence aux régions, passant de 20 000 en 2007 à 9 000 aujourd'hui.

Alors que le numérique est partout présent dans nos sociétés, il est enfin paradoxal de vouloir préparer la sortie de détention sans autoriser un accès contrôlé à internet. L'absence d'accès à internet complique la réalisation de démarches administratives, le suivi d'une formation ou la recherche d'emploi. Désireuse d'avancer sur ce sujet, la DAP mène une expérimentation dans plusieurs établissements pénitentiaires. Sans méconnaître les enjeux en termes de sécurité, la commission espère que cette expérimentation sera concluante et que l'accès au numérique pourra être élargi dans l'ensemble des établissements.

LES PROPOSITIONS

- Proposition n° 1 : **Poursuivre les recrutements pour arriver à 60 dossiers par CPIP et résorber les emplois précaires.**
- Proposition n° 2 : **Faire passer les directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation en catégorie « A + » pour améliorer l'attractivité de la profession.**
- Proposition n° 3 : **Renforcer la présence des assistants de service social, des psychologues et des surveillants pour faire vivre la pluridisciplinarité, sans négliger les fonctions support.**
- Proposition n° 4 : **Développer les partenariats entre l'administration pénitentiaire et l'université afin de mener des travaux de recherche tendant à mieux évaluer l'efficacité des sanctions pénales et de la probation.**
- Proposition n° 5 : **Sur le modèle de la loi « justice de proximité » du 8 avril 2021 en matière de travaux d'intérêt général, étudier la possibilité de confier certaines tâches assurées par le juge de l'application des peines au directeur pénitentiaire d'insertion et de probation.**
- Proposition n° 6 : **Sensibiliser davantage les CPIP aux contraintes propres à l'instruction dans le cadre de leur formation.**
- Proposition n° 7 : **Expérimenter une permanence des SPIP dans les tribunaux correctionnels afin de favoriser une relation plus fluide avec les formations de jugement.**
- Proposition n° 8 : **Introduire une procédure d'habilitation des associations socio-judiciaires en s'inspirant de la pratique suivie dans le domaine de la protection judiciaire de la jeunesse.**
- Proposition n° 9 : **Relancer le partenariat avec les missions locales en concluant une nouvelle convention pluriannuelle, assortie d'un financement adapté.**
- Proposition n° 10 : **Promouvoir un accès encadré au numérique en détention, pour que la personne détenue gagne en autonomie dans son parcours de réinsertion et pour faciliter les échanges avec les partenaires extérieurs.**



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Marie Mercier

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
de la
Saône-et-Loire



Laurence Harribey

Rapporteuse

Sénatrice
(Socialiste,
Écologiste et
Républicain)
de la Gironde

Commission des lois
constitutionnelles,
de législation, du suffrage
universel, du Règlement et
d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01 42 34 23 37

Pour en savoir plus :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2022/r22-353-notice.html>