

L'appropriation des normes nationales par les « street level bureaucrates » : l'exemple des Conseillers Pénitentiaires d'Insertion et de Probation

Hakim Bellebna Ceraps-Lille 2

Les travaux qui portent sur l'administration pénitentiaire placent l'exécution des peines au centre de leurs réflexions, mais le *focus* demeure sur la situation d'incarcération¹. Et ce, alors que les placements sous écrous² ne représentent aujourd'hui que 28% du total de la population pénale. Ce qui contribue à laisser dans l'ombre une grande partie des activités de prise en charge³, il faut alors sortir du « carcéralo-centrisme »⁴. En 1994 on comptait 103 541 personnes placées sous main de justices (PPMJ)⁵. Ces effectifs ont connu une explosion de près de 132% pour atteindre un total de 239 997 personnes prises en charges au 1er janvier 2011⁶. Ces quelques chiffres font état d'un nombre toujours plus croissant de personnes condamnées, mais attestent également de l'étendue du champ d'action du système pénal et du panel punitif.

Ce décentrage de l'analyse permet de rendre visible les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation trop souvent méconnus, voir marginalisés, tant dans le champ scientifique que dans le traitement médiatique. Pourtant, ces derniers sont au cœur d'un changement central dans l'organisation de la prise en charge des PPMJ. En fusionnant les Services Socio-Educatifs (*dans les murs*) et les Comités de Probation et d'Aide au Libérés (*hors les murs*) en 1999⁷, l'administration pénitentiaire crée une structure départementale unique garante de l'harmonisation des modes d'intervention à l'égard des personnes. Les

¹ Certains se focalisent plutôt sur les dynamiques historiques de construction de l'institution « prison » (Foucault 1975, Veil et Lhuillier 2000, Chantraine et Mary 2006) d'autres s'attardent plutôt sur les réalités de la vie carcérale (Combessie 2004, Céré 2007, Chantraine 2004). Dans cette optique, un certain nombre se consacrent à la vie en détention (Bellanger 2007) et aux surveillants de prison par exemple (Chauvinet, Orlic et Benguigui 1994, Mbanzoulou 2000)

² 66 975 au 1er janvier 2011

³ 173 022 personnes placées à l'extérieur au 1er janvier 2011 pour un total de 193 112 mesures suivies.

⁴ Comme le souligne Gilles Chantraine, il faut tenter de décentrer l'analyse, car de plus en plus, « les observations de la prison contemporaine ne tendent qu'à faire résonner les conclusions de M. Foucault : stigmates, incertitude, impuissance, rupture familiale, désaffiliation, conditions de détention, etc. ». In Gilles Chantraine, « Prison et regard sociologique », *Champ pénal / Penal field, nouvelle revue internationale de criminologie* [En ligne], Vol. 1, 2004.

⁵ Direction de l'administration pénitentiaire, rapport annuel d'activité de l'administration pénitentiaire 1993, Administration pénitentiaire, Ministère de la justice et des libertés.

⁶ Direction de l'administration pénitentiaire, Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1er janvier 2011, Ministère de la Justice et des Libertés.

⁷ Voir le Décret n°99-276 du 13 avril 1999 modifiant le code de procédure pénale (troisième partie. Décrets) et portant création des services pénitentiaires d'insertion et de probation, NOR : USE9940058D

SPIP comptent aujourd'hui 4046 agents (Sur les 35 121 que compte l'administration pénitentiaire en janvier 2011) répartis au sein de 103 sièges divisés en 199 antennes. Mais ces effectifs sont trompeurs, car les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP)⁸, ne seraient en réalité que 2909⁹, un agent est donc chargé du suivi de 83 personnes placées sous main de justice, un ratio qui laisse supposer de l'étendue du travail et du rôle prépondérant que jouent ces acteurs sur la scène de l'exécution des peines.

Ils sont à la fois le moyen et l'objet des réformes successives qui ont touché le processus pénal¹⁰ et des nouvelles logiques qui en découlent : entre efficience et prévention de la récidive. Depuis leur création en 1999, les SPIP et leurs agents sont pris dans une vague de changements¹¹ qui trouve son point d'orgue dans la nouvelle réforme statutaire portant création du corps des CPIP¹². Du reste, ils se sont trouvés, pour la première fois, au cœur du traitement médiatique de la sphère pénale à travers la couverture de l'affaire dite « De Pornic » dans laquelle le SPIP de Loire-Atlantique a été mis en cause par l'inspection des services pénitentiaires¹³ pour un défaut de suivi d'un récidiviste.

Aujourd'hui de plus en plus de travaux font échos à ce rôle prépondérant qu'ils jouent sur la scène du service public pénitentiaire et participent à lever le voile sur les activités des CPIP (Chauvenet *et al.*, 2001, De Larminat, 2011)¹⁴. Mais ils sont encore trop peu nombreux à articuler recherche qualitative de terrain sur le SPIP et analyse plus

⁸ Voir le Décret n° 2010-1639 du 23 décembre 2010 portant statut particulier des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, Journal Officiel, num. 300, 28 décembre 2010, Ministère de la justice et des libertés. Qui modifie le statut des Conseillers d'Insertion et de Probation, qui deviennent Conseillers Pénitentiaires d'insertion et de Probation.

⁹ Ces chiffres sont issus du recensement des agents pour la constitution en mars 2011 des listes électorales en vue des élections syndicales prévues en octobre 2011. Mais il faut là encore nuancer ces chiffres, car ils ne représentent pas 2909 postes de CPIP équivalent temps plein.

¹⁰ La judiciarisation de l'exécution des peines en 2000, la loi Perben 2 sur l'exécution des peines en 2004 et la nouvelle loi pénitentiaire en 2009, pour citer les plus importantes.

¹¹ Comme en témoigne par exemple la multiplication des dénominations de la fonction des agents et la définition de leur mission d'une réforme à l'autre.

¹² Voir le Décret n° 2010-1639 du 23 décembre 2010 portant statut particulier des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, Op. Cit.

¹³ Voir : Inspection des services pénitentiaires, Le rapport relatif aux conditions de prise en charge de M. Tony Meilhon par le SPIP de Loire-Atlantique, Direction de l'administration pénitentiaire, Ministère de la justice et des libertés, Paris, le 10 février 2011.

¹⁴ Citons entre autres : Antoinette Chauvenet *et al.*, « Entre social et judiciaire : quelle place pour le travail social de milieu ouvert ? », *Archives de politique criminelle*, 2001/1 n° 23, p. 71-91. Ou encore, Xavier De Larminat, *La centralisation des données comme instrument de mise à distance - Les usages du logiciel APPI au sein de l'administration pénitentiaire*, COLLOQUE INTERNATIONAL : Les instruments d'action publique mis en discussion théorique, Paris, Sciences Po, 6 au 8 janvier 2011.

globale des formes contemporaines d'action publique¹⁵. Les CPIP sont ici observés comme évoluant dans un champ pénal où le droit et sa pratique font office de contraintes inhérentes à son fonctionnement et font peser une multitude de prescriptions sur les agents. Une hypothèse qui s'avère d'autant plus forte que les politiques pénales sont marquées par l'héritage de la Justice comme secteur régalién de l'État, qui voudrait que les normes nationales soient appliquées uniformément sur l'ensemble du territoire par l'administration pénitentiaire. Les agents du SPIP, placés sous la double autorité de l'administration pénitentiaire et du juge mandant, seraient dans une position hiérarchique qui dépersonnaliserait la fonction en la rendant universelle et dé-localisée.

De ce fait, le corpus doctrinaire qui pèse sur les SPIP et leur activité permettrait d'éclairer les changements dont ces services sont l'objet et les évolutions qu'ils suscitent. Mais cette démarche reste trop descriptive et peu imaginative, elle ne permettrait que de s'attarder sur la pratique du droit, et pas sur le droit en pratique. En outre, l'hypothèse d'une application mécanique et uniforme de la norme nationale a déjà largement été battue en brèche par la recherche en sciences sociales : tous les règlements laissent une marge de manœuvre aux agents chargés de leur mise en application. Ainsi, les mesures constitutives du cadre de l'exécution des peines « sont réinterprétées et redéfinies à l'intérieur des différents champs territoriaux dans lesquels se négocie l'application aux cas particuliers »¹⁶. La compréhension des mécanismes de coordination entre la norme et les différentes échelles de l'action publique fait aujourd'hui naître un intérêt nouveau pour les acteurs, et en particulier pour les rôles et pratiques des « street level bureaucrats »¹⁷ à travers le champ de l'action publique « par le bas »¹⁸.

C'est pour mieux comprendre la manière dont les productions juridiques nationales se diffusent et celles dont les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation s'en

¹⁵ Cela fait référence à une démarche plus globale qui s'inscrit dans une recherche de thèse de doctorat en science politique qui consiste en une contribution à la sociologie des mutations de l'institution étatique à travers une analyse du changement et de sa conduite dans le cadre de la prise en charge des personnes condamnées.

¹⁶ Pierre Bourdieu, « Droit et passe-droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 81-82, mars 1990. pp. 86-96.

¹⁷ Michael Lipsky, *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*, New-York, Russell sage foundation, cop. 1980.

¹⁸ Vincent Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Économica, coll. « Études politiques », 2003, 208 p. (2e édition revue) et Alexis Spire, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008.

saisissent, entre évolutions et routines, que ce travail s'inscrit dans une démarche qui tend à faire une référence de plus en plus régulière et un recours de plus en plus large aux théories de l'acteur dans le champ pénal¹⁹.

A partir d'une enquête basée sur un corpus d'entretiens et observations²⁰, ainsi qu'à travers l'étude des changements et réformes successifs qui touchent tant à l'organisation des services qu'à leurs méthodes d'intervention, il s'agit d'éclairer les mécanismes par lesquels les agents « d'en bas » de l'administration pénitentiaire rendent les règles « pratiques ». La consistance du corpus de textes que constitue la règle nationale, tant comme élément de cadrage que comme répertoire des ressources à leur disposition, entre en interaction avec les « dispositions et les intérêts » des CPIP « chargés de leur application aux cas particuliers »²¹.

Dans un premier temps, c'est en analysant les manières dont l'administration pénitentiaire tend à forger un corps homogène des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, que nous pouvons étudier la façon dont se jouent leurs rapports à la règle prescrite et celle dont ils s'en saisissent au grès de leurs expériences. Pour ensuite faire un détour par la « cuisine » des CPIP et voir comment, entre territorialisation de la pratique et usages des outils mis à leur disposition, ils (ré)agissent aux instruments qui régissent la méthodologie du métier.

La force du droit : « façonnage organisationnel » et profil juridique des agents

A priori typique du modèle de « bureaucratie-légale », l'administration pénitentiaire s'attache à forger des corps de rang inférieur comme courroie d'application mécanique des normes définies « en haut » qui font des CPIP des agents « porteurs de loi »²².

¹⁹ Jean-Marie Renouard, *La recherche française dans le champ pénal*, Bilan et synthèse, Questions pénales, Décembre 1993 VI.4, (Bulletin d'information du centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP)), Ministère de la justice et CNRS.

²⁰ Entretiens et observations opérés à Oudai, Braimac, Riesel et le SPIP 44 dans le cadre de travaux de recherches consacrés à un mémoire de Master 2 recherche et de thèse de doctorat. (Les noms des villes ont été modifiés afin d'assurer l'anonymat des enquêtés).

²¹ Pierre Bourdieu, art. cit.

²² Des observations à replacer dans l'analyse des règles de concours, des épreuves de sélection et de la nature des enseignements dispensés à l'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire

Le « façonnage organisationnel » : le passage de l'individu au conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation

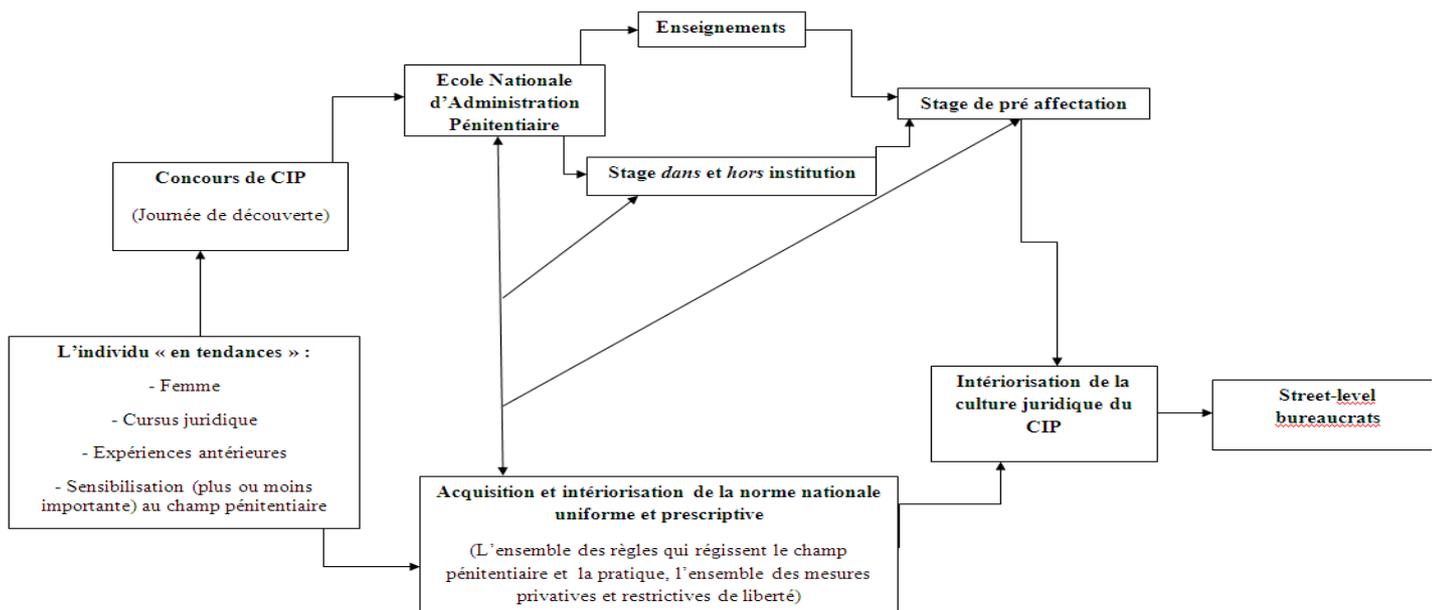
La carrière des CPIP débute par ce que nous identifions comme un processus de « façonnage organisationnel » qui prend pour point de départ l'entrée à l'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire (ENAP). C'est à ce moment précis qu'ils entament une période de socialisation professionnelle de 2 ans de formation. Par socialisation, nous entendons le « processus par lequel les individus acquièrent la culture d'un groupe, c'est-à-dire les valeurs, les comportements et les techniques du groupe d'appartenance, l'acquisition progressive d'une véritable culture professionnelle »²³. Ce processus d'inculcation et de façonnage permet au groupe de se constituer, c'est-à-dire de résoudre les effets non seulement de l'agrégation d'individus différents, mais aussi des connaissances et intérêts divergents d'« acteurs-membres relativement autonomes »²⁴, en vue de réguler ainsi leurs conduites et interactions²⁵.

²³ Laurent Gras, *La socialisation professionnelle des Conseillers d'Insertion et de Probation*, Rapport intermédiaire, Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire, Ministère de la Justice.

²⁴ Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Editions du Seuil, 1963.

²⁵ *idem*

Le processus de façonnage organisationnel du Conseiller Pénitentiaire d'insertion et de probation²⁶



Ce « façonnage » passe principalement par l'acquisition des connaissances requises pour exercer le métier de CPIP. Les enseignements dispensés à tous les élèves des promotions successives dans le cadre de leur formation à l'ENAP en sont le socle. Ils sont majoritairement composés de matières qui visent à remplir trois objectifs : la connaissance de l'institution, les outils à la disposition des CPIP et leur usage, la règle de droit et son respect. Lorsque nous les regardons de plus près, les intitulés des matières enseignées et leur volume horaire²⁷ constituent un véritable « bain de normes » dans lequel les individus vont être immergés tout au long de leur formation. En outre, ce « paquet droit et réglementation » représente, à lui seul, 135 heures d'enseignement, soit 20% du volume global des cours hors stages. Cette prépondérance du juridique participe

²⁶ Hakim Bellebna, « Contribution à une sociologie des agents de l'administration pénitentiaire : l'exemple des Conseillers d'Insertion et de Probation », Mémoire de master 2 recherche en science-politique, Université Lille 2, 2009

²⁷ Formation initiale, 13^{ème} promotion de conseillers d'insertion et de probation, Direction des enseignements, Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire, juin 2008 – juin 2010. Consultable en ligne : <http://www.enap.justice.fr>

du façonnage des conseillers comme agents « porteurs de loi ».

La constitution du corps des CPIP passe donc principalement par l'acquisition et l'intériorisation de la norme nationale prescriptive du cadre réglementaire qui pèse tant sur la définition du métier que sur les pratiques des agents. Cette propension à l'application de la norme est renforcée par les trajectoires des élèves CPIP et des agents observés qui laissent à voir le « droit » comme une donnée lourde de leur profil.

Un profil juridique certain : du juriste à l'agent « porteur de loi »

Lorsque nous nous penchons sur les données socio-démographiques des élèves, nous notons qu'ils sont majoritairement diplômés du supérieur et ont suivi un cursus de droit. Ils représentent jusqu'à 63% de la 13ème promotion de CIP²⁸. Leur rapport au droit serait alors déjà bien ancré avant même l'entrée dans une formation qui ne fait que renforcer leurs perceptions déjà constituées.

« Le pôle enseignement juridique qui pour moi était un peu... J'y ai pas forcément trouvé un grand intérêt aux vues de mon cursus. Mais je crois qu'on est à 60% issus d'un cursus juridique, c'est quelque chose qui se voit dans les cours »²⁹

« On a besoin d'un peu de théorie, forcément, d'autant plus que la plupart des gens qui ont passé le concours, je dirais 80%, ont fait du droit. Ceci dit, y avait pas mal de choses que je savais déjà parce que j'avais fait du droit pénal »³⁰

Si nous combinons ce profil majoritairement juridique au processus de « façonnage organisationnel » dans lequel ils sont engagés, ils seraient plus enclins à se référer aux droits et règlements dans la définition de leur fonction. Les premiers éléments d'entretiens vont d'ailleurs dans ce sens. Dans la définition du métier, nombreux sont les CPIP à faire appel aux dispositions du code de procédure pénale en énumérant les éléments relatifs à une peine restrictive de liberté pour décrire l'organisation du suivi. Plus concrètement nous retrouvons énormément d'éléments de la circulaire méthodologique du 19 mars

²⁸ Eléments de connaissances socio-démographiques, 13ème promotion de conseillers d'insertion et de probation, Ecole Nationale d'Administration pénitentiaire, juin 2008. Consultable en ligne : <http://www.enap.justice.fr/pdf/cip13.pdf>

²⁹ Entretien SPIP de Braimac, juin 2009.

³⁰ Entretien SPIP de Braimac, juin 2009.

2008³¹ dans la description qu'ils donnent de l'entretien individuelle avec les condamnés par exemple. L'application de la norme est une constante de leurs pratiques, en résumé, ils font tous du contrôle et vérifient si le probationnaire respecte ses obligations et ses interdictions. Le droit est donc aux prémices de la prise en charge : définition de la peine prononcée, exécution et respect des obligations et, par là, restauration du rapport à la norme des personnes placées sous main de justice.

Tout ces éléments participent à étayer notre hypothèse de départ sur une fonction particulièrement marquée par le droit et son application qui verrait les marges de manœuvre des agents se réduire en comparaison à d'autres, comme par exemple celles des guichetiers de la CAF dont parle Vincent Dubois³². Mais la réalité empirique nous amène à nuancer notre propos. Notre travail de recherche laisse à voir d'un côté qu'il n'existe pas un seul et unique itinéraire « pré-ENAP » qui dessinerait le profil des CPIP auquel le processus de façonnage organisationnel ne peut apporter une réponse complète, et d'un autre, que tout ne peut être défini et prévu par les textes. L'organisation des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation est en grande partie dépendante du territoire auquel ils sont attachés et entre en interaction avec l'environnement qui l'entoure.

« On est quand même de la fonction publique d'Etat. On est dans un SPIP on doit faire telle ou telle chose et on va dans un SPIP 20 km plus loin et les pratiques sont différentes. Par rapport à ça c'est un peu déconcertant, ce à quoi s'ajoute le panel : MO, MF, mixte³³. Ce qui fait qu'on peut redécouvrir le métier à chaque poste que l'on prend ».

Ces particularités territoriales avec lesquelles les agents doivent composer se cristallisent dans : les moyens à leur disposition (locaux, partenaires, etc.), les problématiques particulières des personnes condamnées prises en charge, la structuration des équipes de conseillers et le nombre de dossiers à leur charge.

³¹ Circulaire de la Direction de l'Administration pénitentiaire n° 113/PMJ1 du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation, NOR : JUSK0840001C

³² Vincent Dubois, *op. cit*

³³ Cet entretien nous renvoie à un élément de l'organisation particulière des SPIP entre : milieu fermé (détention), milieu ouvert et mixte

« Ce qu'il reste surtout à acquérir, c'est les spécificités locales, c'est le lieu. En termes d'organisation du service : « ok, on fait du mixte, ok on fait du milieu ouvert, du milieu fermé », ça c'est nouveau. Après, ce qui est nouveau aussi c'est le partenariat à découvrir totalement. Qu'est-ce que j'ai ici en termes de partenaires ? Qui je peux solliciter ? Ba voilà, y a ça, y a ça. La découverte se fait surtout à ce niveau là. [...] La découverte, c'est vraiment le partenariat, le public qui peut changer d'une région à l'autre, le type de délinquance qui peut varier, et puis l'organisation vraiment type du service »³⁴

L'acquisition des savoir-faire passe donc par d'autres voies que la formation. C'est dans les interactions entre le territoire d'évolution, les agents et leurs trajectoires que se construisent leurs perceptions du droit et de sa portée.

Le territoire d'évolution des agents : de l'appréciation de la portée des obligations à l'acquisition des connaissances sur le terrain

L'assise territoriale des services pénitentiaires d'insertion et de probation, va plus loin encore que les particularismes locaux en termes de profil socio-démographique des personnes condamnées, de moyens matériels (locaux, etc.) et de partenaires présents. La situation géographique des SPIP est d'autant plus à prendre en compte que les agents vivent à proximité de leur lieu de travail et sont amenés à croiser les personnes prises en charge hors du cadre pénitentiaire. Cette rencontre entre l'agent et son territoire éclaire la manière dont ils apprécient différemment la portée des obligations fixées aux personnes placées sous main de justice et celle dont ils tentent de remédier à la difficulté de l'application de la règle nationale aux cas particuliers.

Apprécier le droit en dehors du cadre pénitentiaire

Les interactions entre les CPIP et le territoire sont de nature à élargir le cadre de l'intervention en dehors des heures effectives de présence dans les locaux. Lors des entretiens, ils sont nombreux à évoquer des rencontres avec les probationnaires en allant

³⁴ Entretien SPIP Braimac, avril 2009.

faire des courses. Ils relatent régulièrement l'exemple d'individus suivis pour un délit alcoolique, et à qui il est interdit de consommer de l'alcool, qui sont aperçus en train de s'en procurer. Mais il faut aller au delà du caractère anecdotique de ces récits. Ces épisodes renseignent les manières dont les agents investissent les zones d'ombre du droit et plus particulièrement la manière dont ils apprécient la portée des obligations et des interdictions fixées aux personnes placées sous main de justice.

Prenons un exemple qui nous est rapporté par deux agents du SPIP de Oudai³⁵ :

Ils racontent tous deux le cas d'un homme pris en charge au titre d'un suivi socio-judiciaire³⁶ suite à une condamnation dans une affaire de mœurs. Cet individu, ancien instituteur, est condamné pour des faits commis dans sa classe. Il doit être suivi jusqu'en 2013 et a interdiction d'exercer une activité bénévole ou professionnelle qui implique des mineurs. Une semaine avant l'entretien, l'un des agents du service l'a aperçu à la MJC (Maison des Jeunes et de la Culture) de la ville, qui plus est un mercredi, jour où il ne s'y trouve que des enfants. Suite à quoi, la conseillère en question fait état à son collègue chargé du suivi du condamné de ce qu'elle a constaté en dehors du cadre de son activité de CPIP.

Cet événement met en avant un conflit de représentations au sein du service³⁷. Le premier juge que l'information ne peut être intégrée au dossier car elle constitue un élément hors du cadre professionnel, alors que la seconde la juge tout à fait recevable. Chacun d'entre eux fait état d'une approche différente du respect des obligations, et investit différemment sont rapport aux textes dans les zones d'ombre laissées par ces derniers.

Ces divergences de représentations sont en grande partie liées aux trajectoires des agents. Dans le cas présent, le lien entre rapport à la norme et profils des CPIP est assez typique. Le conseiller chargé de la prise en charge du condamné dans cette affaire est plus jeune et issu d'un cursus juridique. Ces données font écho au « profil-type » que nous évoquions en première partie et éclaire son appétence à ne mobiliser que le contenu des textes et les

³⁵ Entretiens avec des CPIP dans les locaux du SPIP de Oudai. Mai 2009.

³⁶ « Introduit dans notre droit pénal en 1998, le suivi socio-judiciaire permet de soumettre tout condamné pour une infraction sexuelle à un certain nombre d'obligations et de mesures de contrôle ». Source : Ministère de la justice et des libertés, Le suivi socio-judiciaire: bilan d'application de la loi du 17 juin 1998, consultable en ligne : <http://www.justice.gouv.fr/budget-et-statistiques-10054/infostats-justice-10057/le-suivi-socio-judiciaire-13220.html>.

³⁷ Précisons que, selon les dires des conseillers, ce type d'interdictions est difficile à contrôler, généralement les CPIP attendent une alerte « officielle » avant de prendre les mesures imposées par les règles régissant le respect des obligations.

éléments d'informations officiels. De plus, il faisait part dans l'entretien de sa préférence pour le volet probation du métier et évoque même la définition en termes de « travailleur social » comme une « usurpation d'identité ».

L'autre, qui a surpris le condamné, est plus âgée et plus expérimentée. Elle est issue d'un cursus de lettres et entre dans une catégorie d'agents qui ont une vision plus large du métier de CPIP qui va au delà de la seule probation. Selon elle il faut, d'une part, mobiliser les réseaux de partenaires constitués et, d'autre part, toute information avérée relative au respect des obligations qui peut être fournie, quels qu'en soient les moyens. Ce type de désaccords est directement lié au caractère général des textes qui définissent les mesures, chacun les apprécie différemment en fonction de son expérience et de sa position.

« Forcément, y a aucune règle qui nous dit « bah voilà, faut faire comme ça ». Y a personne qui nous impose ça. Lui considère qu'il ne faut pas en tenir compte, moi si. Chacun fait sa pratique en fait »³⁸

Pour répondre à ces différences d'appréciation des cas atypiques non prévus par la règle ou la formation dispensée à l'ENAP, la solution évoquée par les agents est souvent la même : la réflexion collective et le recours à l'expérience des pairs.

Le territoire : un lieu d'apprentissage secondaire dans l'interaction avec les pairs

Ils s'accordent tous à dénoncer une faiblesse de l'apprentissage théorique des différentes mesures pénales qui font, de par les obligations qu'elles imposent, l'essence du métier. C'est dans l'exercice du métier et leurs échanges avec les pairs dans leur service d'affectation qu'ils vont pouvoir intégrer la pluralité des mesures qu'il leur est demandé de faire respecter.

« On apprend sur le tas, on apprend les mesures au fur et à mesure où on les applique »³⁹

Partant de ce postulat, nous notons une tendance à se tourner vers les pairs quand

³⁸ Entretien avec une CPIP de Oudai, mai 2009.

³⁹ Entretien avec une CPIP de Braimac, juin 2009.

les difficultés ne sont pas surmontables individuellement. A l'unanimité, ils se revendiquent du travail d'équipe afin de confronter les différentes visions du suivi et s'enrichissent des expériences de chacun. Mais ces réflexions communes n'échappent pas aux spécificités des profils des agents.

On note tout d'abord un constant effet de génération. Les plus jeunes, dont l'expérience de la pratique est plus « légère », sont plus enclins à se tourner vers les aînés. Ces interactions sont centrales si nous nous reportons à la situation d'un jeune stagiaire ou d'un agent lors de sa première affectation qui se retrouvent pour la première fois confrontés à la réalité de l'exercice du métier et aux particularités territoriales des services qu'ils intègrent. Ils sont nombreux à insister sur l'importance de leur tuteur de stage ou celle de leurs collègues lorsqu'ils arrivent sur le terrain. Ils acquièrent avec eux les rouages de la pratique du CPIP et mettent les outils qui leur sont proposés à l'épreuve de la réalité sociale. Cette formation *par et dans* le service est souvent mise en exergue par les enquêtés comme un remède au déficit de « savoir-faire » à la sortie de l'ENAP.

Ce procédé n'échappe pas aux effets de positionnements et d'identités professionnelles des agents. A titre d'exemple, une Assistante Sociale affiche sa propension à aller vers les autres AS, avant de s'adresser aux CPIP. Elle relève aussi le fait qu'on s'adresse plus naturellement à elle au sujet de la conduite des entretiens et de l'enquête sociale pour lesquels sa formation de « travailleur social » est perçue comme plus complète.

Les agents mobilisent donc leurs différences (génération, expériences professionnelles, connaissances acquises *dans* et *hors* du champ pénitentiaire, etc.) dans leur apprentissage et dans leurs pratiques à des fins d'organisation et de réflexion sur le suivi. Cependant, ce procédé est aussi fonction du territoire. Nous entendons par là qu'il dépend fortement de la structuration des effectifs du service et donc des profils de chacun des agents qui le composent.

La rencontre entre les CPIP et le territoire d'exercice de leur fonction est de nature à éclairer les processus de redéfinition et réadaptation de la norme nationale en fonction des particularismes locaux (rencontres avec les PPMJ, structuration des effectifs, trajectoires individuelles des agents, etc.). Pour aller encore plus loin sur cette piste, nous

voulons à présent faire un détour par « la cuisine » des CPIP et voir comment ce phénomène s'exprime dans la gestion quotidienne de la prise en charge des dossiers qui leur sont affectés.

La gestion des « stocks de dossiers » comme révélateur des pratiques

La prise en charge des personnes placées sous main de justice est elle aussi influencée par le processus de formalisation du suivi qui fait écho à la juridiciarisation de l'exécution des peines en 2000 et à la loi pénitentiaire de 2009. La procédure est standardisée et elle débute pour tous de la même manière : les conseillers se voient affecter des dossiers, qu'ils étudient avant de convoquer les personnes condamnées pour un entretien individuel⁴⁰, chaque suivi donne ensuite lieu à des comptes-rendus écrits (avis, rapports de suivi, rapports de fin de mesure, etc.).

Ces méthodes prédéfinies se heurtent à la réalité empirique du suivi des probationnaires. Comment gérer au quotidien un véritable « stock » de 180 à 200 dossiers⁴¹ alors que la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme préconise 50 dossiers par agent⁴² ?

« Je ne pense pas qu'on le fasse bien, ça c'est clair. Déjà avant on n'avait pas tous les jours l'impression de bien faire notre boulot... De toute façon on est pas assez pour le faire le boulot, c'est tout. Chacun se débrouille comme il peut, avec son stress et sa capacité de travail. Y en a qui se démobilisent complètement, moi j'ai pris le parti de faire comme je peux. [...] On a obligation de les voir, ça c'est sûr. Mais c'est à nous d'évaluer si on les voit beaucoup »⁴³.

⁴⁰ Pour revenir sur l'organisation de ce dernier, les résultats d'entretiens n'échappent pas à une référence aux différentes circulaires relatives à leurs méthodes d'intervention, par exemple celle du 21 novembre 2000 qui contient des fiches méthodologiques relatives aux entretiens avec les personnes placées sous main de justice.

⁴¹ Ces chiffres ressortent des entretiens avec les agents du SPIP 44 en mars 2011. Il faut tout de même rappeler la situation particulière du SPIP 44. Face aux difficultés de suivi, la direction avait décidé de soulager les agents en mettant des dossiers en attente en fonction de l'urgence ou non du suivi. Mais après « l'affaire de Pornic », le ministère de la justice a demandé à ce que tous les dossiers soient affectés, ce qui a encore alourdi la charge de travail des CPIP.

⁴² Commission nationale consultative des droits de l'homme, étude réalisée par Sarah Dindo, *Les prisons en France Volume 2 : Alternatives à la détention : du contrôle judiciaire à la détention*, La documentation française, 2007, p°175.

⁴³ Entretien avec une CPIP de milieu ouvert, SPIP 44, 17 mars 2011.

L'obligation de voir tous les condamnés laisse une certaine latitude aux conseillers, ce qui donne lieu à des ajustements de leurs pratiques en fonction des situations d'interactions rencontrées sur le terrain. Malgré la définition des mesures, et les obligations qui en découlent, dans le code de procédure pénale, les agents construisent leurs propres catégories de classement des personnes placées sous main de justice.

Une évaluation des priorités de suivi en dehors des textes

Au SPIP de Braimac, cette pratique généralisée a pour objectif d'identifier les besoins des condamnés et d'organiser le suivi en fonction de différents critères, tels que le comportement du condamné, son investissement et la nature de sa peine. Trois catégories, définies en marge des textes, se dégagent alors et impliquent différentes formes de gestion quotidienne de la prise en charge⁴⁴ :

- « *Les habitués* » : Il est question d'individus touchés par des problématiques sociales très lourdes, qui opèrent un va et vient entre *tribunal-dedans-dehors-tribunal-dedans-dehors*. Leur prise en charge et sa continuité devient assez routinière, les CPIP sont parfois même un peu pessimistes sur le sens de la prise en charge. Cette lassitude et l'ampleur de la tâche en font des cas de suivi relativement marginaux.

- « *Les accidents de la vie* » : Il s'agit d'individus très bien insérés, avec une famille, un emploi, plus largement, une situation sociale avantageuse. Nous pouvons prendre l'exemple d'un individu condamné pour conduite en état alcoolique à la sortie d'un mariage sans problème de dépendance lourde et condamné à du sursis avec mise à l'épreuve. Généralement, ils sont condamnés à de courtes peines et pour eux, un suivi administratif est le plus approprié. Du point de vue de la gestion du temps, il s'agit du type de suivi le moins contraignant.

- « *Le gros des troupes* » : Des probationnaires avec des problématiques facilement identifiables dans le suivi, mais qui ont des « atouts » que le conseiller peut exploiter dans le choix de l'organisation du suivi. La prise en charge prend alors tout son sens, le suivi est assez long et demande de l'investissement tant de la part du conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation que de la personne condamnée.

⁴⁴ Des catégories qui sont dégagées dans les travaux de mémoire de Master 2 recherche (*op. cit.*) et rapportées dans une vague d'entretiens opérés avec les agents du SPIP de Braimac en avril 2009.

Cependant, d'autres variables pèsent sur la gestion des « stocks » de dossiers. Au SPIP 44 par exemple, le classement reste marqué par les décisions et routines locales⁴⁵. Le tri se fait alors en termes de priorités fixées à partir de la peine et de la nature du suivi (Du suivi socio-judiciaire au travail d'intérêt général par exemple). Bien que tous les dossiers aient été affectés, les choix se font toujours en fonction du classement opéré en amont par la direction pour soulager les agents.

« J'ai pris les nouveaux dossiers les plus sensibles. Les SME (sursis avec mise à l'épreuve) qui avaient été évalués comme pouvant être classés, et bien ils sont là (posés sur le bureau et non ouverts). Je les ai pas vu encore, ni même convoqués, parce qu'on est encore sur les dossiers qui avaient été classés »⁴⁶.

Cette latitude laissée aux agents dans leur gestion du suivi, et donc dans la gestion du temps, s'exprime aussi dans leur rapport aux écrits professionnels. Véritables éléments de bureaucratisation du suivi, ils sont aussi marqués par une forte tendance à la standardisation vers des rapports et des avis de plus en plus courts.

Des rapports écrits de plus en plus courts : entre traitement administratif et stratégie des agents

La tendance au traitement administratif

La rédaction des rapports et leur inscription sur l'application informatique APPI⁴⁷ est une charge de travail supplémentaire qui pèse sur la gestion du temps des agents. Ils entretiennent tous des rapports différents à ce procédé de centralisation des données et cela s'exprime à travers les usages qu'ils font de l'écrit. La charge de dossiers, combinée aux injonctions à la standardisation des rapports, fait tendre vers des écrits de plus en plus succincts. Pour beaucoup, le juge « n'a plus besoin de tout savoir »⁴⁸, et face à la surcharge de travail, la tentation au traitement administratif est grande et l'écrit en devient

⁴⁵ Cf. note de bas de page n°42 sur la situation du SPIP 44.

⁴⁶ Entretien avec un CPIP du SPIP 44, *Op. Cit.*

⁴⁷ Application des Peines, Probation, Insertion est un logiciel qui a vocation à centraliser l'ensemble des données relatives au suivi des personnes condamnées pour qu'elles soient consultables tant par les autres CPIP que par les magistrats ou les chefs de service.

⁴⁸ Entretien avec un CPIP de milieu fermé, SPIP 44, 16 mars 2011 : « Un rapport de 3 lignes suffit ».

une clef. Joint à l'informatisation du suivi, cela engage le travail de prise en charge dans un processus qui fait passer de « l'individu » au « dossier » et mène à une gestion matérielle des flux de condamnés. Nous y voyons une expression du phénomène de marginalisation du travail de « réinsertion » pour se concentrer sur la « probation » (vérification du respect des obligations). C'est le cas de plusieurs conseillers interrogés, dont la définition en tant « qu'agent de probation » va de pair avec la rédaction de rapports plus courts essentiellement basés sur l'énonciation des obligations et l'évaluation de leur respect.

Même si la charge de travail est au centre des préoccupations des agents, le rapport aux écrits professionnels se construit aussi en fonction de leurs expériences.

« C'est pas simple. Mes rapports sont pas très longs. Mais chacun a une formation qui lui est propre. Ça appartient à chacun, c'est un espace de liberté »⁴⁹.

A Braimac, une Assistante Sociale détachée dans le SPIP fait état de ses difficultés avec l'écriture des rapports et du retard constant auquel elle doit faire face dans leur rendu. Sa formation de « travailleur social » influence son écriture, qui au même titre que la manière dont elle opère ses suivis, est plus longue et fait beaucoup plus de références à la trajectoire sociale des probationnaires. D'autres, comme au SPIP 44, font un tri entre les différents rapports à rédiger. Par exemple, ils sont nombreux à considérer les rapports de fin de mesure comme secondaires et qui ne demandent pas une attention particulière et sont relégués au rang de simple charge administrative⁵⁰.

Cette propension au traitement administratif des dossiers, ne résulte pas seulement de la dynamique de standardisation, certains usages qu'en font les agents sont bien loin des changements qui touchent à l'exécution des peines. Ils se situent plutôt dans le registre de la « stratégie » des CPIP en réponse à la « pression hiérarchique ».

Rétention d'information et réponse à l'évaluation

Les écrits sont une « niche » de résistance pour les CPIP qui s'exprime le plus souvent par un phénomène de rétention d'information.

⁴⁹ Entretien avec une CPIP de Braimac, avril 2009.

⁵⁰ « Le rapport de fin de mesure, j'y vois aucune utilité, c'est celui qui passe en dernier! », Entretien avec une CPIP de milieu ouvert, SPIP 44, 17 mars 2011.

« C'est un peu pervers, le truc, quand on voit le JAP, il nous pose une question à l'emporte pièce comme ça dans un couloir, on lui dit des choses qu'on regrette des fois après. On s'est laissé aller à dire des choses, et puis ce qu'il en fait, c'est pas forcément ce qu'on aurait voulu. Quand on fait un écrit, on mesure. Effectivement, on met peut être pas tout »⁵¹.

Ils sont nombreux à rejeter l'idée de devenir de simples constructeurs d'une base de données sur les personnes placées sous main de justice qui seraient appréciées par un autre, en l'occurrence les juges d'application des peines⁵². Pour nombre de CPIP, il y aurait une trop forte propension de la part de la « japerie » à faire une lecture partielle des informations sur le parcours des condamnés en les déconnectant de la réalité sociale à laquelle ils doivent faire face et aussi de son évolution tout au long du suivi. Prenons l'exemple d'un cas qui nous est rapporté par un agent du SPIP de Braimac.

« Sincèrement, pour avoir parlé avec des magistrats, je me suis aperçu qu'il y avait une dimension entre la population pénale, ou sous main de justice, et eux, qui était absolument.... Catastrophique. Y a un JAP, une fois qui m'a appelé, avec qui j'avais et j'ai toujours de bonnes relations... Et en fait, avec la personne qui était suivie, on avait décidé de faire une conversion jour-amende. Ça veut dire qu'il doit payer une somme tous les jours, et de ce fait là c'est sa peine. Il m'a dit : « je l'ai condamné à 30 jours amendes à 15, 20 euros je sais plus trop », et il m'appelle parce qu'il est content, pour lui, il l'avait aidé. Mais je lui ai dit : « vous vous rendez compte ? Il a le RMI, comment voulez-vous qu'il paye ?... ». Pourtant c'est un magistrat qui n'était pas frais moulu de l'école... il s'est pas rendu compte de ça, pourtant je fais des rapports et tout sur les ressources. Et là, c'est un exemple en particulier, mais j'en ai plein d'autres »⁵³.

La rétention et la sélection des informations, et donc le « raccourcissement » des écrits, sont des moyens de s'assurer que l'appréciation que chaque agent fait du suivi d'une

⁵¹ Entretien avec une CPIP de milieu ouvert, SPIP 44, *op. cit.*

⁵² Cela rejoint les réflexions sur le passage du simple rapport écrit à l'accès à toutes les informations que soulève Xavier De Larminat dans « *La centralisation des données comme instrument de mise à distance - Les usages du logiciel APPI au sein de l'administration pénitentiaire* », art. cit..

⁵³ Entretien avec une AS de Braimac, *op. cit.*

personne dont il à la charge sera partagée par les autres acteurs de la chaîne pénale. En dehors des usages voués à la circulation de l'information sur le condamné, les agents voient dans les décisions prises sur informatique et les repères écrits datés, un outil de traçabilité et d'évaluation quantitative de leurs activités. De ce fait, dans certaines situations, comme au SPIP 44, le traitement administratif, entendu comme la saisie informatique des données de suivi, devient un outil de repli de la part des CPIP pour prévenir la sanction. Les agents ont le sentiment de « travailler sous surveillance », de ce fait, ils jouent avec les traces écrites pour attester d'une prise en charge « effective » (du point de vue quantitatif) des dossiers pour faire face à l'évaluation dont ils sont l'objet et se prémunir des mises en accusation par l'administration, qui plus est traumatisantes en ce qui concerne les services de Loire-Atlantique. Cette application mécanique de la méthode prescrite comme produit d'une stratégie de protection de la part des CPIP est typique du phénomène qui lie intérêt et obéissance que Weber décrit en ces termes : « on obéit à la règle lorsque l'intérêt à lui obéir l'emporte sur l'intérêt à lui désobéir ».

Conclusion

Le détour ici fait par le métier de Conseiller Pénitentiaire d'Insertion et de Probation poursuit des objectifs modestes de connaissance de ce que sont et font concrètement les professionnels qui travaillent dans les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation directement chargés de l'exécution des peines. Le rapport à la norme (textes routines, etc.) - comme donnée invariante - de ces agents « porteurs de loi », qui se joue entre le processus « de façonnage organisationnel » dont ils sont l'objet et les bricolages auxquels ils s'adonnent, reflète les enjeux qui traversent l'analyse de l'action publique. Cette communication s'intègre donc dans une réflexion plus générale qui porte sur la conduite des politiques pénales dans l'enchevêtrement des différents échelons d'action publique (Administration Centrale, Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires et Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation au niveau départementale). L'administration centrale tente de constituer un corps homogène en vue de réguler ainsi les conduites et interactions, mais les pratiques des acteurs varient dans les différents territoires d'application. Les choix sont ainsi conditionnés par les contextes

locaux, mais aussi les intérêts et les dispositions des agents qui appliquent et font appliquer la règle. Tous ces éléments sont à la source de l'intérêt porté aujourd'hui aux enjeux et à la conduite de la réforme statutaire portant création des Conseillers Pénitentiaires d'Insertion et de probation⁵⁴, qui vise à garantir l'uniformisation de la prise en charge sur l'ensemble des territoires et à lisser les profils et activités des agents. Pris dans la nouvelle gestion publique et les logiques actuarielles, les CPIP deviendraient des généralistes chargés de faire le « diagnostic » des personnes placées sous main de justice avant de les orienter vers d'autres services publics. Une logique de guichet qui en ferait des « aiguilleurs des flux carcéraux »⁵⁵.

⁵⁴ Voir le Décret n° 2010-1639 du 23 décembre 2010 portant statut particulier des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, Journal Officiel, num. 300, 28 décembre 2010, Ministère de la justice et des libertés.

⁵⁵ Entretien avec un CPIP de milieu fermé, SPIP 44, 16 mars 2011.