

XIème Congrès de l'AFSP - Section Thématique 20 -  
La managérialisation de l'Etat social : le cas de la France dans le contexte international

**Gérer le flux des administrés :  
la circulation des personnes condamnées à une sanction en milieu ouvert.**

Xavier de Larminat  
Doctorant en science politique, CESDIP  
ATER, Université de Versailles – Saint-Quentin  
[xavier.larminat@club-internet.fr](mailto:xavier.larminat@club-internet.fr)

La managérialisation de l'Etat social s'est progressivement construite sur le registre discursif de la modernisation, qui serait rendue « nécessaire » par le déclin de l'Etat providence et l'expansion des doctrines néo-libérales. Elle a ainsi entraîné de vastes mutations de la régulation sociale<sup>1</sup>, tout en semblant s'arrêter aux portes de l'institution judiciaire. En effet, celle-ci a longtemps paru résister à cette logique, cultivant des principes éthiques en opposition aux critères gestionnaires jusqu'à dresser un « éloge de la lenteur » comme condition de son fonctionnement et illustration et de son exception<sup>2</sup>. De nombreuses innovations locales ont néanmoins préparé la conversion progressive du système pénal aux normes du Nouveau Management Public<sup>3</sup>. Cette proposition se propose d'en rendre compte à propos de l'exécution des peines en milieu ouvert.

Dans le domaine pénal, le milieu ouvert désigne l'ensemble des mesures et sanctions appliquées « en dehors des murs » mais qui nécessitent une forme de contrôle. En ce sens, le milieu ouvert diffère à la fois de la prison mais aussi de l'ensemble des peines sans surveillance telles que le sursis simple et les sanctions pécuniaires (amende), matérielles (confiscation de véhicule) ou administratives (suspension de permis). En France, ces mesures sont principalement le sursis avec mise à l'épreuve, le travail d'intérêt général, la libération conditionnelle et le suivi socio-judiciaire, auxquels il convient d'ajouter les aménagements de peines tels que le placement sous surveillance électronique, la semi-liberté ou le placement extérieur. L'ensemble de ces mesures est mis en œuvre par des agents de probation au sein des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), répartis à l'échelon départemental. Comme l'indique leur nom, la particularité de ces services réside dans le fait qu'ils se situent au carrefour du pénal et du social, entre accompagnement et contrôle.

Cette contribution s'appuiera sur le travail de terrain réalisé dans le cadre d'une thèse en science politique en cours d'achèvement portant sur la prise en charge des personnes condamnées en milieu ouvert. Elle repose principalement sur des observations ethnographiques dans les locaux des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et les tribunaux de grande instance (TGI) sur deux sites, l'un en région parisienne (qu'on appellera Durbain) et l'autre en province (qu'on appellera Beauchamp). Une trentaine

---

<sup>1</sup> Autès (M.), « Vers de nouvelles régulations politiques de la question sociale », *Déviance et Société*, 2002, vol. 26, n°2, pp. 183-193 ; Chopard (J-N.) (dir.), *Les mutations du travail social*, Paris, Dunod, 2000.

<sup>2</sup> Commaille (J.), *Territoires de justice : une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF, 2000.

<sup>3</sup> Vigour (C.), « Les recompositions de l'institution judiciaire », in Commailles (J.), Kazulinski (dir), *La fonction politique de la justice*, Paris, La découverte, 2007.

d'entretiens menés sur place avec la quasi-totalité des travailleurs sociaux et des juges d'application des peines ont facilité la mise en perspective de ces observations, tandis que l'analyse quantitative de l'ensemble des dossiers arrivés dans ces services durant l'année 2006 aura permis d'obtenir une vision globale du flux et de la structure des condamnations.

Il s'agira ici d'aborder la vaste question de la managérialisation sous l'angle de la vitesse, à l'image des recherches menées sur l'orientation des affaires par le parquet<sup>4</sup>, afin de comprendre les logiques et les enjeux à l'œuvre dans la circulation des personnes condamnées, du jugement à leur libération. La gestion des flux est devenue un enjeu particulièrement saillant pour les services de probation ces dernières années, en raison de l'augmentation massive du nombre de mesures qui pose le problème d'un encombrement des circuits. En effet, le nombre de sanctions en milieu ouvert et d'aménagements de peine pris en charge par les SPIP a augmenté de 44% entre 2005 et 2011. Cela représentait au 1<sup>er</sup> janvier 2011 un peu plus de 180 000 personnes<sup>5</sup> suivies en dehors des murs pour un peu moins de 60 000 détenus effectivement en prison d'après les chiffres fournis par l'administration pénitentiaire. L'accroissement du nombre d'agents de probation, qui sont actuellement près de 3000, n'a pas suffi à contenir cette hausse. Dès lors, de nouveaux modes de rationalisation administrative se sont développés, qu'il s'agisse d'accélérer la procédure de prise en charge ou de limiter les effets de saturation à l'intérieur des services.

Loin d'une perspective purement évaluative, il ne s'agira pas tant de mesurer la réussite ou l'échec des techniques de désengorgement adoptées en France mais de comprendre de quelle(s) manière(s) l'institution et ses acteurs se sont appropriés cet impératif de célérité. On cherchera à montrer que sous couvert d'assurer une circulation plus rapide et une gestion plus efficace des flux de condamnés durant l'exécution de leur peine, la volonté affichée de réduire les délais de prise en charge assure la mise en cohérence du système par rapport aux critiques externes qu'il doit gérer (I). Dans le même temps, la fluidification du trafic en cours de mesure, en procédant à la différenciation des suivis, conduit à l'évaporation de la responsabilité professionnelle et collective derrière une approche à la fois psychologique et technique faisant du condamné l'unique responsable de son sort (II).

## ***I. La rationalisation administrative comme tentative de relégitimation institutionnelle***

Depuis le début des années 2000, l'administration pénitentiaire française et la justice pénale se sont trouvés confrontés à deux séries de critiques particulièrement saillantes. D'abord, une partie des peines ne serait pas exécutée, ou bien elles le seraient avec du retard. Cette préoccupation quant à l'effectivité des sanctions traverse les époques<sup>6</sup>, mais a retrouvé une place de premier plan suite à la publication en 2003 du rapport Warsmann, qui dénonçait le « scandale des délais d'exécution » et soutenait « l'exécution en temps réel des décisions de justice<sup>7</sup> ». Par ailleurs, lorsqu'elles sont mises en œuvre, c'est la façon dont les peines sont exécutées qui est dénoncée. Les conditions de détention, en particulier, furent pointées du

---

<sup>4</sup> Mouhanna (C.), Bastard (B.), *Une justice dans l'urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales*, PUF, Coll. Droit et Justice, 2007.

<sup>5</sup> Soit 173 022 personnes suivies pour une mesure en milieu ouvert et 8457 personnes bénéficiant d'un aménagement de peine.

<sup>6</sup> Bernat de Célis (J.), *Peines prononcées, peines subies. La mise à exécution des peines d'emprisonnement correctionnel, pratiques du Parquet de Paris*, Guyancourt, CESDIP, Déviance et contrôle social, 1992.

<sup>7</sup> Warsmann (J.L.), *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, Rapport de la mission parlementaire, Ministère de la Justice, 2003.

doigt au tournant des années 2000 à la faveur du livre-témoignage du Dr Véronique Vasseur<sup>8</sup> et de l'émotion qu'il a suscité jusque dans les rangs parlementaires<sup>9</sup>. Pour répondre à ces critiques, l'une des innovations majeures de la loi dite Perben II du 9 mars 2004 a consisté dans la création d'un « circuit court entre le prononcé des peines et leurs exécutions ». Il s'agit du bureau d'exécution des peines (BEX), entré en application début 2006<sup>10</sup> (1). Dans le même temps, afin d'enrayer la surpopulation carcérale, la loi Perben II entendait également favoriser les voies de sorties de prison en développant les aménagements de peine, objectif que poursuivra plus récemment la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 (2).

### 1) *La fonction de veille du Bureau d'exécution des peines*

L'organisation du Bureau d'Exécution des Peines (BEX), qui implique conjointement le parquet, les juges de l'application des peines et les SPIP, consiste dans un système d'orientation automatique du condamné à l'issue de l'audience, après notification de la peine par le personnel du BEX. Pour les mesures en milieu ouvert, telles que le sursis avec mise à l'épreuve ou le travail d'intérêt général, l'exécution provisoire devient la règle puisque les personnes condamnées reçoivent immédiatement une convocation devant le SPIP, dans un délai de trois semaines, sans même passer par le bureau du juge de l'application des peines qui procédait auparavant à la notification des obligations. Ce système a permis de réduire le délai entre la condamnation et le premier contact avec les services d'exécution des peines, ce qui est salué par l'ensemble des intervenants. C'est du moins le cas lorsque la mesure se déroule dans le département où s'est tenu le jugement. En effet, le BEX ne fonctionne pas d'un tribunal à un autre. Dans ces cas là, les délais de transmission du dossier peuvent s'avérer tellement longs qu'il arrive parfois que la mesure arrive à son terme alors que le SPIP du département de résidence du condamné vient tout juste d'être saisi<sup>11</sup>. Cette nuance en fonction de la provenance du dossier n'est pas anodine : sur l'ensemble des mesures prises en charge à Durbain et à Beauchamp, seules 70% provenaient du TGI local. Près d'un tiers des mesures ne sont donc pas concernées par cette procédure rapide, même si on peut imaginer qu'une meilleure coordination entre tribunaux pourrait se développer avec le temps.

Malgré cette restriction dans son application, la majorité des mesures sont tout de même concernées par le BEX. Dès lors, un système de permanence à l'intérieur des services de probation a été mis en place afin de répondre aux exigences de la procédure. Il est en effet nécessaire que la disponibilité des agents soit rendue prévisible afin que les greffiers du bureau d'exécution des peines puissent rapidement déterminer le jour et l'heure de la convocation à remettre au condamné. A Beauchamp, ces permanences d'accueil des « sortants d'audience » se déroulent chaque vendredi, un planning permettant de désigner à tour de rôle l'agent de probation qui en aura la charge. A Durbain, le flux des mesures étant plus important, cette permanence d'accueil se tient chaque jour et implique systématiquement deux agents de probation à la fois. Si la répartition des permanences peut sembler artisanale, comme à Beauchamp où le planning est mis à jour chaque semaine au feutre Velléda sur un grand tableau derrière l'accueil, ce système n'en produit pas moins des effets sur le rythme de travail des agents de probation. Ces permanences d'accueil s'ajoutent en effet aux

<sup>8</sup> Vasseur (V.), *Médecin-chef à la prison de la Santé*, Paris, Le Cherche-Midi, 2000.

<sup>9</sup> Sénat, *Prisons : une humiliation pour la République*, Rapport de la commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, Sénat, n° 449, 2000.

<sup>10</sup> Clément (G.), Vicentini (J-P.), « Les bureaux de l'exécution des peines », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2009, n°1, pp. 139-153.

<sup>11</sup> On a notamment pu observer de telles situations dans le cas du travail d'intérêt général, et de manière plus générale pour l'ensemble des mesures dont la durée ne dépasse pas 18 mois.

permanences d'orientations pénales en vigueur depuis les années 1980<sup>12</sup>, ainsi qu'aux permanences administratives qui consistent à répondre aux appels et aux questions concernant les dossiers des collègues absents et à accueillir les quelques « sortants de prison » qui se présentent au SPIP pour y recevoir un soutien matériel ou financier. Une partie de plus en plus importante de l'activité des agents de probation est ainsi programmée à l'avance, ce qui traduit une perte de maîtrise sur leur agenda.

Mais la principale remarque qu'on peut faire au sujet de cette organisation est surtout que le déclenchement de la mesure est certes plus rapide, mais cela ne change rien ou presque au début de la prise en charge réelle. Ce système aurait même plutôt tendance à différer la rencontre entre un condamné et son agent de probation de référence et à retarder la possibilité d'une relation individualisée, en faisant en sorte de multiplier les intermédiaires. Au minimum, un probationnaire doit se présenter et dévoiler son histoire personnelle à deux agents de probation différents : d'abord lors du premier entretien d'accueil avec un agent de probation qu'il ne reverra plus ensuite, puis avec celui qui suivra effectivement le déroulement de la mesure. Pour peu qu'il ait fait l'objet d'une enquête sociale rapide avant le jugement, il aura d'abord rencontré un autre travailleur social lors de la permanence d'orientation pénale. Et dans le cas d'une peine mixte comportant une partie ferme, il y a de fortes chances pour que l'agent de probation qui le suit en détention ne soit pas le même que ceux rencontrés en milieu ouvert<sup>13</sup>.

Ainsi, le fait d'entrer rapidement dans le circuit de prise en charge par un système de convocation précoce ne signifie pas que le contenu de la mesure se mette véritablement en place aussitôt. Au fond, le principal mérite de cette organisation est d'éviter de laisser courir les délais sans que le condamné n'ait aucun contact avec la justice. L'entretien d'accueil fixé par le BEX assure avant toute chose une fonction de veille, dans l'attente de l'affectation définitive du dossier à un agent de probation, de façon à ce que le condamné soit en contact régulier avec la justice et qu'il ne se sente pas lâché dans la nature une fois rendue la décision du juge. Dès lors, la gestion tendue des flux permet de réduire les délais d'une séquence à l'autre mais a peu d'incidence sur la mise en œuvre concrète de la mesure puisque de nouvelles étapes sont ajoutées au processus. L'ensemble de la procédure est organisée de manière à prendre des décisions rapides d'orientation des dossiers, qui circulent du tribunal au SPIP, puis du bureau d'un agent de probation à un autre sans que le contenu de la prise en charge ne soit réellement engagé dans l'intervalle. A une relation personnalisée construite sur la durée entre un agent de probation et un condamné tend à se substituer un échange ponctuel fondé sur l'orientation des condamnés d'un maillon à l'autre de la chaîne d'exécution des peines. De l'extérieur cependant, l'affichage officiel d'une réduction des délais est accueilli comme une réussite, qui renforce la légitimité de cette rationalisation administrative, dont l'apparence purement neutre et fonctionnelle masque les effets sous-jacents sur les conditions d'accompagnement et de suivi des personnes condamnées<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Celles-ci consistent dans la rédaction d'un rapport pré-sentenciel afin d'éclairer la prise de décision par le juge lors de l'audience. Pour plus de détail sur leur institutionnalisation et les débats que cette procédure a suscités, voir Bernat de Célis (J.), « L'expérience des enquêtes sociales rapides », *Revue de science criminelle*, 1980, n°4.

<sup>13</sup> Sans compter le greffier du BEX qui aura procédé à la notification de la mesure, et qui est parfois identifié par les condamnés comme un agent de probation, ce qui peut engendrer une certaine confusion.

<sup>14</sup> Vigour (C.), « Justice : L'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et Société*, n°63/64, 2006.

## 2) *L'ambivalence du développement des aménagements de peine*

L'occasion de la création du Bureau d'Exécution des Peines a également été saisie pour tenter de favoriser l'aménagement des peines fermes, sous la forme d'un placement sous surveillance électronique, d'une semi-liberté ou d'un placement extérieur. Cet intérêt pour les aménagements est notamment lié à l'introduction de ce nouvel outil technologique que constitue le bracelet électronique<sup>15</sup> et à l'idée qu'il pourrait permettre de limiter la surpopulation carcérale sans renoncer à un véritable contrôle exercé sur les condamnés. Un aménagement de peine peut être décidé par le juge de l'application des peines pour toute personne condamnée à une peine ferme n'excédant pas deux ans et dont le mandat de dépôt n'a pas été prononcé à l'audience (article 723-15 du Code de Procédure Pénale)<sup>16</sup>. La décision peut même être prise *ab initio*, c'est-à-dire avant même que le condamné ne soit entré en détention, afin d'éviter les effets déstructurant de l'incarcération (choc psychologique, perte d'emploi...). Pour cela, les personnes éligibles reçoivent dès la fin de l'audience une convocation devant le juge de l'application des peines, remise là encore par le greffier du Bex. L'entretien avec le JAP doit théoriquement se tenir durant le mois qui suit l'audience, mais ce délai peut s'avérer plus long en fonction du volume de dossiers traités par le tribunal et du nombre de magistrats disponibles : les JAP de Beauchamp estiment qu'ils arrivent à voir le condamné dans les trois semaines qui suivent sa condamnation alors que ce délai monte jusqu'à environ deux mois à Durbain.

Concrètement, le délai entre la condamnation et la décision d'acceptation ou de refus d'un aménagement s'étend sur plusieurs mois. A l'issue de l'audience, le condamné se rend au BEX, dont le greffier lui remet une convocation devant le JAP, prévue entre un et deux mois plus tard. Le JAP le reçoit et décide généralement d'envoyer son dossier vers le SPIP, afin que soit réalisée une enquête plus précise sur la situation du condamné. Le SPIP doit se saisir du dossier qui doit ensuite être affecté à un agent de probation. Ce dernier reçoit le condamné au bout de quelques semaines. Au moins deux convocations sont en général nécessaires pour clarifier la situation, établir un projet avec le condamné et réunir les justificatifs nécessaires à une demande d'aménagement. Pour peu que le condamné ait manqué l'une ou l'autre de ces étapes (devant le tribunal, le JAP ou le SPIP), les délais s'en trouvent allongés. Par ailleurs, dans le cas où une surveillance électronique est envisagée, une nouvelle enquête doit être enclenchée au domicile de l'intéressé, faisant intervenir un surveillant de la maison d'arrêt pour la partie technique et un agent de probation pour s'assurer des conditions d'accueil<sup>17</sup>. Enfin, lorsque la demande est prête, elle est renvoyée vers le JAP qui doit consulter le parquet avant de prendre une décision. Celle-ci pourra nécessiter un débat contradictoire en cas de désaccord du procureur.

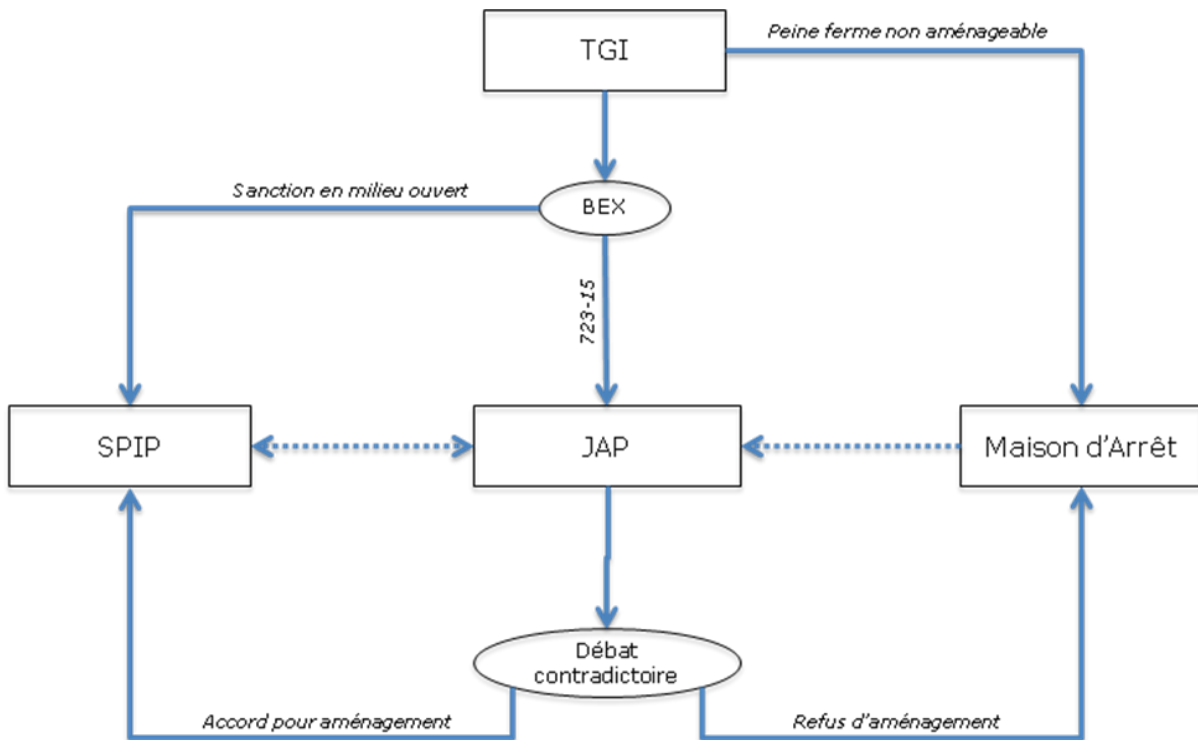
---

<sup>15</sup> Lévy (R.), Pitoun (A.), « L'expérimentation du placement sous surveillance électronique en France et ses enseignements (2001-2004) », *Déviance et société*, 2004, vol. 28, n°4, pp. 411-437.

<sup>16</sup> A l'exclusion des personnes condamnées en récidive, pour lesquelles la peine ferme ne doit pas excéder un an, comme c'était le cas pour tous les condamnés avant la loi pénitentiaire de 2009 qui a étendue ces possibilités.

<sup>17</sup> Dans le cadre de la nouvelle organisation des SPIP, les surveillants en charge du PSE seront désormais directement détachés au sein des SPIP, comme c'est le cas sur quelques sites pilotes depuis avril 2010. A terme, la présence d'un agent de probation lors des visites à domicile, dont le rôle est notamment de s'assurer du consentement de la famille et de ceux qui partagent le logement de la personne placée, sera rendue facultative.

## Fonctionnement du Bex et circuit décisionnel des aménagements de peine



Légalement, les JAP disposent de quatre mois à partir du jugement pour rendre une décision d'aménagement. En pratique, la complexité de la procédure conduit assez souvent à repousser ce délai avec l'accord du parquet - ce dernier conservant la possibilité de ramener la peine ferme à exécution à tout moment. En cas d'issue favorable, l'aménagement prendra effet quelques jours plus tard avec un nouveau rendez-vous, à la maison d'arrêt cette fois, pour la mise sous écrou - et la pose du bracelet électronique le cas échéant - qui marque le véritable point de départ de la mesure dont le déroulement sera suivi par le SPIP<sup>18</sup>. Dans le meilleur des cas, il faut compter trois ou quatre mois et au moins quatre interlocuteurs<sup>19</sup> en trois lieux différents (tribunal, SPIP et maison d'arrêt) pour aller du jugement à l'aménagement. Dans le pire des cas, notamment lorsqu'une expertise psychologique ou psychiatrique est requise, les délais s'étalent jusqu'à un an et la liste des intervenants s'allonge.

Malgré la lourdeur relative de la procédure, ces efforts pour rendre systématique l'étude du cas de tous les condamnés éligibles à un aménagement de peine ont contribué à leur développement exponentiel. Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et le 1<sup>er</sup> janvier 2011, le nombre d'aménagements en cours d'exécution est ainsi passé de 2648 à 8457, soit une augmentation de près de 220%. Cela dit, ces aménagements ne représentent qu'environ 4% des mesures en

<sup>18</sup> Dans les cas où l'aménagement est préparé en cours de détention, le processus est sensiblement le même si ce n'est que les rencontres avec l'agent de probation se déroulent directement en détention mais qu'une permission de sortir est souvent un préalable indispensable afin de monter le projet de sortie et de réunir les justificatifs nécessaires au dossier. Dans ces conditions, les agents de probation en milieu fermé déplorent de ne pas avoir le temps de préparer des demandes d'aménagement pour les personnes condamnées à des courtes peines ou à qui il reste moins de six mois à purger. De ce point de vue, la procédure d'aménagement automatique en fin de peine sous forme de bracelet électronique prévue par la loi pénitentiaire pose plus de problèmes qu'elle n'en résout.

<sup>19</sup> Le greffier du Bex, le juge d'application des peines, l'agent de probation et le greffier de la maison d'arrêt (sans compter les magistrats présents à l'audience ni le substitut du procureur lors du débat contradictoire).

cours au sein des SPIP au 1<sup>er</sup> janvier 2011. Cette nouvelle organisation, qui demande un investissement conséquent de la part des magistrats et des agents de probation, n'en modifie pas moins la logique du processus d'individualisation auparavant en vigueur. Plusieurs magistrats, rejoints par quelques agents de probation, constatent un renversement et déplorent le fait que ce n'est plus la décision pénale qui s'adapte à la situation des personnes mais les personnes éligibles qui sont sommées de se conformer aux attentes administratives et juridiques pour pouvoir bénéficier d'un aménagement. Pour une jeune JAP de Beauchamp, *« on se retrouve presque à leur expliquer ce qu'ils doivent faire pour qu'on puisse rendre un jugement d'accord, mais c'est compliqué de dire à un mec « si vous trouvez un boulot et si vous payez vos parties civiles je dirai oui ». Moi le seul moment où je dis oui c'est quand je rends un jugement d'accord, j'ai absolument pas le droit de préjuger de ma décision (...) On gagnerait en efficacité si le JAP au moment du premier rendez-vous n'était là que pour prendre acte d'une situation existante ».*

Les hésitations de certains magistrats à tenir un rôle incitatif en matière d'aménagement sont à relier à la mise à l'écart relative des JAP dans le déroulement des autres mesures en milieu ouvert, qui les empêche de fixer « les règles du jeu ». En effet, dès lors que les condamnés à un travail d'intérêt général ou à un sursis avec mise à l'épreuve sont directement convoqués auprès du SPIP à l'issue de l'audience, le JAP ne les rencontre plus et doit se contenter d'exercer un contrôle à distance, en cas de difficultés signalées par les agents de probation (absence, non respect des obligations...). Au fond, ce qui ressort des entretiens avec ces magistrats c'est qu'ils redoutent de perdre leur place centrale en matière d'exécution des peines et de n'intervenir plus que dans un rôle de validation en amont, pour des aménagements de plus en plus fréquents, et dans un rôle de sanction en aval, pour répondre aux incidents sans pouvoir peser sur le déroulement du suivi en tant que tel ni sur le contenu de la mesure.

Au bout du compte, la hausse du nombre d'aménagement autorise à faire valoir une volonté de lutter contre les effets néfastes de la détention, ce qui permet de limiter l'ampleur des critiques et de présenter une image positive de l'institution judiciaire. Pour autant, le lien entre développement des aménagements et baisse de la surpopulation n'a rien d'évident. L'augmentation des aménagements a beau s'avérer impressionnante, leur nombre reste insuffisant en valeur absolue pour prétendre vider les prisons s'il ne s'accompagne pas d'un effort plus large de politique pénale pour limiter le volume et la durée des peines prononcées. Surtout, les efforts déployés pour faire fonctionner un circuit d'aménagement complexe monopolisent une grande partie des ressources des SPIP et des magistrats à un moment où les autres mesures en milieu ouvert connaissent également une forte croissance, ce qui provoque la saturation de l'ensemble du circuit d'exécution des peines.

## ***II. La fluidification du trafic en cours de mesure : le suivi différencié des condamnés***

En cherchant à réduire les délais d'exécution et à mettre l'accent sur les aménagements de peine, afin de répondre aux critiques venues de l'extérieur, l'administration pénitentiaire n'a fait que déplacer le problème d'encombrement qu'elle doit gérer sur le plan interne : faute de moyens suffisants, en dépit des efforts de recrutement déjà réalisés, cela entraîne mécaniquement la reconstitution des files d'attente un peu plus loin. En effet, une fois le premier entretien d'accueil réalisé par un agent de permanence, le problème de la longueur des délais se pose à nouveau lorsqu'il faut procéder à l'affectation du dossier à un agent de

probation de référence. Dans les services que nous avons observés, les agents de probation s'occupaient chacun en moyenne de 90 à 120 personnes, sans compter la préparation des aménagements de peine ni les enquêtes ponctuelles dont ils ont la charge. Cela ne leur permettait pas de suivre et d'accompagner de manière crédible l'ensemble des condamnés. Dans un premier temps, une limite officieuse a été fixée par les directeurs de service de Durbain et Beauchamp, autour de 100 ou 120 personnes à suivre par agent selon les secteurs, comme c'est également le cas dans d'autres SPIP. Il s'agissait alors d'empêcher l'affectation de nouveaux dossiers à des agents qui auraient atteint cette limite, comme une sorte de *numerus clausus* officieux appliqué au milieu ouvert. Pour cela, la direction procédait au repérage préalable des dossiers sensibles ou urgents, principalement en fonction du délit sanctionné et du type de mesure. Seuls les dossiers jugés non prioritaires étaient mis de côté dans l'attente que le stock de mesure se résorbe.

De vives critiques ont été formulées à l'encontre de ce mode de gestion informel - notamment suite à l'affaire dite de Pornic en janvier 2011<sup>20</sup> - en raison du fait qu'il ne tiendrait pas suffisamment compte de la personnalité des condamnés et de leur éventuelle dangerosité. En réalité, face à la saturation permanente des services de probation, la direction de l'administration pénitentiaire avait déjà recommandé officiellement depuis 2008<sup>21</sup> la réalisation d'un diagnostic à visée criminologique (DAVC), présenté comme une manière de s'ajuster aux différents profils des condamnés afin de favoriser l'individualisation de leur parcours pénal<sup>22</sup>. Plus concrètement, il s'agit de procéder à une différenciation du suivi des condamnés de manière à mieux gérer la répartition des ressources à l'intérieur des services en relâchant la pression sur les condamnés dont on pense qu'ils ne poseront pas de problèmes afin de concentrer les moyens sur la prise en charge des personnes dont l'expertise souligne la dangerosité et/ou le risque de récidive. De la sorte se met en place une stratégie gestionnaire visant à fluidifier le déroulement des mesures, afin de réduire les délais d'affectations et de permettre au SPIP de prendre en charge l'intégralité des dossiers dont il est saisi.

### *1) Un diagnostic centré sur les dimensions psychologiques et comportementales*

La volonté affichée de mise en œuvre d'un diagnostic criminologique par les agents de probation ne dit rien en soi sur la construction et l'élaboration des savoir-faire précisément engagés par les professionnels. Lorsqu'on observe les critères retenus et diffusés par la direction de l'administration pénitentiaire dans ses « référentiels des méthodes d'intervention », on constate la mise en avant d'éléments directement liés au profil psychologique du condamné et à son comportement durant le suivi. En particulier, son rapport à la loi et aux faits commis, son attitude vis-à-vis des victimes ou encore sa capacité d'élaboration d'un projet d'insertion (au moins autant que le projet en lui-même) sont successivement scrutés afin d'évaluer son « potentiel d'évolution » et de déterminer son éventuelle dangerosité. Sous l'étendard de la criminologie clinique, ce sont donc avant tout les standards de la psycho-criminologie qui dominent, d'inspiration cognitive et comportementale.

---

<sup>20</sup> Une personne condamnée à un sursis avec mise à l'épreuve pour injure à magistrat, et dont le casier judiciaire mentionnait par ailleurs de multiples condamnations, a commis un meurtre particulièrement atroce qui eut un grand retentissement médiatique. Suite à cette affaire, le fonctionnement des services de l'application des peines et des services de probation fut mis en cause par le chef de l'Etat. Les personnels de justice y répondirent par un large mouvement social pour dénoncer le manque de moyens.

<sup>21</sup> Ministère de la Justice, *Circulaire relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation*, mars 2008.

<sup>22</sup> Direction de l'Administration Pénitentiaire, « Organisation des SPIP », Mémo SPIP n°14, 18 mai 2010.

Dans cette perspective, tout un pan du travail de relation passe désormais au second plan, tel que l'intérêt traditionnellement porté à la biographie des condamnés, à leur entourage et à la configuration socio-familiale dans laquelle ils vivent ou encore à l'environnement social et aux structures économiques qui conditionnent leur insertion. Autant d'éléments pourtant jugés significatifs par les chercheurs qui travaillent sur l'évolution des parcours et carrières criminels<sup>23</sup>. En se focalisant sur l'individu et son potentiel, indépendamment de ses conditions sociales d'existence, une telle perspective semble perdre de vue l'inscription des personnes au sein des supports collectifs, alors même que les personnes condamnées sont souvent aussi parmi les plus vulnérables et les plus touchées par les phénomènes de précarité. Plus que les possibilités d'insertion ou de réinsertion dans la société, c'est la capacité du condamné à se conformer aux exigences de la mesure pénale qui est ainsi évaluée. En l'espèce, il s'agit de faire participer le condamné au déroulement de sa propre punition, d'en faire le « gestionnaire de sa propre peine<sup>24</sup> ». Cette situation contient une dimension politique, qui s'exprime dans le mouvement plus large des transformations de l'État providence sous la forme d'un « État social actif », pour lequel il s'agit de conditionner l'octroi de prestations sociales (ou l'allègement des contraintes pénales) à l'implication et à la participation des bénéficiaires, dans une optique de responsabilisation.

Mais cette approche est également stratégique en ce qu'elle favorise la gestion rationalisée du flux des condamnés. Ces injonctions à l'autonomie et à la responsabilité<sup>25</sup> sont en effet renforcées par les conditions matérielles et pratiques dans lesquelles le travail des agents de probation s'effectue. L'une des principales contraintes tient à la célérité avec laquelle les agents sont tenus de réaliser ce diagnostic, ce qui favorise le fait de se concentrer sur la psychologie de l'individu plutôt que sur tout ce qui l'entoure. La nouvelle organisation des SPIP prévoit en effet de profiter du premier entretien d'accueil pour élaborer le diagnostic. Cette prétention à la rapidité entre en contradiction avec les habitudes jusqu'alors en vigueur au sein des services de probation. Auparavant, une première évaluation n'intervenait qu'au bout de six mois, au moment où la première synthèse sur la mesure était envoyée au juge d'application des peines. C'est le temps jugé nécessaire par les agents de probation pour établir une relation et appréhender les différents aspects de la situation des condamnés. Le fait de comprimer la durée de l'évaluation pour émettre un premier diagnostic à l'issue d'un seul entretien pose dès lors les mêmes problèmes déontologiques aux agents de probation qu'aux psychiatres, récemment confrontés au même problème<sup>26</sup>.

Dans de telles conditions, l'élaboration du diagnostic fait la part belle à la première impression laissée par le condamné à l'agent de probation qu'il rencontre, autorisant une large palette d'interprétations. La lecture rétrospective du dossier des condamnés donne une bonne idée de cette latitude d'appréciation qui rend les critères de l'évaluation particulièrement volatils. L'entretien d'accueil n'étant pas réalisé par le même agent de probation que celui qui aura en charge le reste du suivi, on peut observer des conclusions radicalement différentes d'un agent à l'autre à l'issue du premier entretien de chacun d'entre eux avec la même personne. On se contentera d'un exemple particulièrement éloquent. A

---

<sup>23</sup> Farrall (S.), « L'évolution des parcours et carrières criminels », *CRIMPREV info*, n°18, novembre 2008.

<sup>24</sup> Foucault (M.), « Conférence sur "les mesures alternatives à l'emprisonnement", présentée le 15 mars 1976 à l'Université de Montréal », *Actes. Alternatives à l'emprisonnement*, 1990, n°73, p. 7-15.

<sup>25</sup> Quirion (B.), « Le détenu autonome et responsable : la nouvelle cible de l'intervention correctionnelle au Canada », *Revue de droit pénal et de criminologie*, Juillet-août 2009, n°7-8.

<sup>26</sup> Demailly (L.), de la Broise (P.), « Les enjeux de la déprofessionnalisation », *Socio-logos*, n°4, 2009.

Durbain, l'agent de permanence exprimait les plus vives réserves à propos de la volubilité d'un condamné, perçue comme une manière de louvoyer pour mieux « embrouiller » son interlocuteur, et appelait l'agent de probation de référence à rester vigilant. Ce dernier tenait au contraire cette attitude pour un signe encourageant d'ouverture, de collaboration et d'adhésion au principe de la sanction. La part de subjectivité dans le diagnostic réalisé par les agents est d'autant plus grande qu'ils ne disposent ni du temps ni des moyens nécessaires pour procéder à des recoupements ou des vérifications. En particulier, la transmission du casier judiciaire est souvent défailante si bien que, au moins lors du premier entretien, ils disposent de plus en plus rarement de ce document qui leur permettrait de prendre du recul sur la trajectoire pénale du condamné. De même, ne figure pas toujours au dossier pénal la copie de la décision sur les intérêts civils, qui détermine le cas échéant le montant du dédommagement dû aux victimes. Dès lors, l'agent de probation n'a d'autre choix que de s'en remettre à la parole du condamné et de tenter d'en évaluer l'authenticité.

On peut ainsi observer des phénomènes de distorsion entre la parole toujours malléable et sujette à interprétation du condamné et le caractère froid et distant du rapport rédigé par l'agent de probation. La rédaction des rapports exige en effet un effort de traduction ou de mise en conformité entre les observations réalisées et les éléments attendus de la part des magistrats et de la hiérarchie, ce qui tend à figer un jugement qui ne cesse pourtant d'évoluer au cours des interactions. Dès lors, les impératifs du diagnostic criminologique accompagnent et renforcent le déclin des modes informels de concertation, en particulier avec les magistrats, au profit d'une montée en puissance de l'écrit, qui détourne les significations attachées à un travail d'accompagnement réalisé sur la durée. C'est ce que constatent d'ailleurs les agents de probation en regrettant d'avoir à « *écrire plus souvent le nom des condamnés qu'on ne le prononce* ». Au final, le temps passé à rédiger le diagnostic empiète sur le temps effectivement consacré à recevoir les personnes, attestant d'un glissement de l'identité professionnelle, passée d'une tradition ancrée dans le travail social à sa récente labellisation sous le terme de « *criminologue clinicien* » par un ancien cadre de l'administration pénitentiaire<sup>27</sup>.

## 2) *La rigidité du système progressif*

En partant de cette focalisation sur la psychologie des condamnées, il s'agit ensuite de classer les condamnés à l'intérieur d'une grille prédéterminée. Derrière le caractère flottant du diagnostic se déploie la rigidité du calibrage administratif. La typologie des prises en charge conçue par l'administration pénitentiaire décrit des formes progressives d'accompagnement à l'intérieur de quatre segments, communs au milieu ouvert et au milieu fermé, et d'un cinquième segment spécifique à l'univers carcéral. Le principe de cette grille est censé reposer sur une modulation des peines, à travers un ajustement du diagnostic tout au long de la mesure qui favoriserait le passage des condamnés d'une catégorie à l'autre : « *L'évaluation, propre au cœur de métier des agents de probation, permettra de faire évoluer la prise en charge des personnes placées sous main de justice, par une orientation dans un segment. Cette orientation ne doit pas être définitive ; elle peut être réévaluée en fonction de l'évolution de la personne*<sup>28</sup> ».

---

<sup>27</sup> Pottier (P.), « Insertion et probation : évolutions et questionnements contemporains », in Senon (JL), Lopez (G.), Cario (R.), *Psycho-criminologi. Clinique, prise en charge, expertise*, Dunod, 2008, pp 236-241.

<sup>28</sup> Direction de l'Administration Pénitentiaire, « Organisation des SPIP », Mémo SPIP n°14, 18 mai 2010.

### Grille de suivi différencié \*

**1 : Enjeu : contrôle et surveillance**

Suivi régulier sans accompagnement de l'évolution de l'individu, sans limitation de durée.

**2 : Enjeu : intégration du respect de la règle**

Prise en charge de moins de 6 mois des condamnés « ayant le potentiel d'évoluer ».

**3 : Enjeu : évolution profonde du condamné**

Prise en charge supérieure à 6 mois des condamnés « ayant le potentiel d'évoluer ».

**4 : Enjeu : vigilance élevée et partenariats spécifiques**

Problématiques médicales et psychologiques limitant l'évolution, sans limitation de durée.

**5 : Enjeu : limiter les risques de désocialisation**

Prise en charge en détention d'une durée supérieure à 24 mois.

---

*\*D'après le projet diffusé en 2009 par la direction de l'administration pénitentiaire.*

*Cf. DAP, « SPIP : enjeux de la nouvelle organisation », Ministère de la Justice, sept. 2009.*

On s'aperçoit néanmoins que cette classification combine deux logiques différentes. Elle s'inscrit certes dans le prolongement du diagnostic en ce qu'elle s'appuie sur « le potentiel d'évolution » décelé chez le condamné et porte plus globalement sur son comportement (« respect de la règle ») et sa personnalité. Mais une place importante dans la description des segments est également accordée à des critères objectifs tels que la durée de la prise en charge, en partie induite par le type de mesure, sur lesquels l'expertise n'a aucune prise<sup>29</sup>. Ainsi, l'élaboration du diagnostic vient seulement renforcer et justifier des modes rationalisés de gestion des flux, dans un contexte de saturation des services, ce que résume une agente de probation de Beauchamp en estimant que « *le suivi différencié c'est juste parce qu'on a trop de dossiers* ».

Concrètement, le diagnostic permet surtout de repérer les condamnés les plus réceptifs aux injonctions pénales pour les orienter vers le premier segment, qui se traduit par des formes de suivis allégés voire administratifs, amputés de toute perspective d'accompagnement : la personne condamnée n'est jamais convoquée par l'agent de probation, ou bien seulement une fois tous les 4 à 6 mois, mais elle doit fournir régulièrement la preuve qu'elle respecte ses obligations en faisant parvenir au SPIP des justificatifs de travail ou de formation, attester d'un logement fixe ou justifier d'un suivi médical selon les cas. Le second segment correspond quant à lui à des prises en charge relativement courtes, comme la réalisation d'un travail d'intérêt général ou la participation à un stage de citoyenneté, mais aussi à des prises en charge de longue durée approchant du terme de la mesure : il s'agit alors pour l'agent de probation d'anticiper la clôture du dossier en y consacrant progressivement de moins en moins de temps.

---

<sup>29</sup> Au sujet de cette distinction entre critères « statiques » et critères « dynamiques » dans les procédures d'évaluation des risques, voir Côté (G.), « Les instruments d'évaluation du risque de comportements violents : mise en perspective critique », *Criminologie*, 2001, vol. 34, n°1, pp. 31-45 et Vacheret (M.), Cousineau (M-M.), « L'évaluation du risque de récidive au sein du système correctionnel canadien : regards sur les limites d'un système », *Déviance et Société*, 2005, vol. 29, n°4, pp. 379-397.

Le troisième segment est le plus répandu : il correspond au suivi de base en milieu ouvert, dans la mesure où les sursis avec mise à l'épreuve, d'une durée moyenne de deux ans, constituent la grande majorité des sanctions (plus de 75% du stock des mesures sur nos deux terrains). Enfin, la vigilance élevée suggérée par le segment 4 s'adresse notamment aux personnes condamnées pour des faits de violence ou pour des infractions à caractère sexuel, dont une partie de la peine s'est souvent déroulée en prison avant un suivi socio-judiciaire ou une mesure de surveillance judiciaire. S'ils sont de loin les condamnés les moins nombreux, leur croissance est actuellement forte. En tout état de cause, les agents de probation sur nos deux terrains d'observation arrivaient dans le meilleur des cas à convoquer les personnes concernées par cette surveillance intensive toutes les deux ou trois semaines environ. Cela laisse imaginer l'importance de l'allègement auquel il faudrait consentir pour les autres types de suivis si on tenait à mettre en œuvre, à moyens constants, un contrôle réellement intensif pour ce type de condamnés.

Derrière le maître mot de la modulation des parcours, les usages de cette grille viennent ainsi témoigner d'une routinisation du processus et d'une tendance au formalisme : au niveau local, le protocole d'application du suivi différencié adopté collectivement par le SPIP de Durbain prévoit ainsi que « *le passage d'une catégorie à une autre est a priori automatique* », dans le sens d'un abaissement du contrôle à l'issue des six premiers mois de suivi. Il est ajouté que « *dans l'hypothèse où le travailleur social estimerait nécessaire de maintenir le dossier dans la même catégorie, il doit motiver sa proposition et la soutenir oralement devant l'encadrement* ». Dans un contexte de gestion organisée de la pénurie de moyens, la logique de l'expertise tend à s'inverser : le principe de base consiste à abaisser automatiquement le niveau de contrôle au fil du suivi de manière à libérer du temps et des ressources, tandis que le diagnostic, au lieu de jouer un rôle moteur dans l'orientation des parcours, tient uniquement lieu de frein susceptible de venir ralentir le processus.

\*\*\*

La gestion des flux de condamnés en milieu ouvert procède d'un double mouvement misant sur la célérité : il s'agit de réduire les délais de transmission en instaurant des protocoles administratifs rationalisés d'un côté, et de réduire le temps consacré à chaque mesure par l'instauration d'un système de classement des condamnés et de hiérarchisation des dossiers de l'autre. Dans le premier cas, la cohérence du modèle orchestré par le bureau d'exécution des peines permet d'afficher une réduction officielle des délais au prix d'une réorganisation administrative des services : le processus de fragmentation qui en découle réduit l'autonomie des professionnels, multiplie le nombre d'intervenants et retarde le début effectif du traitement. Dans un second temps, le développement d'une expertise criminologique justifie le principe d'une différenciation du suivi des condamnés, pour favoriser une meilleure répartition de la charge de travail des agents. Dans ce cadre, l'importance des critères statiques - sur lesquels la prise en charge n'a aucune prise - contribue à la dilution de la responsabilité collective des intervenants, qui se déplace et se concentre sur la responsabilité individuelle du condamné sous l'effet des injonctions à l'autonomie qui accompagnent le processus.

Les limites et les paradoxes soulevés par le prisme gestionnaire en matière de circulation des condamnés sur la chaîne pénale appellent deux remarques en guise d'ouverture : d'abord, la forte hausse du nombre de personnes suivies en milieu ouvert ne peut pas être exclusivement régulée par un changement d'organisation mais doit s'accompagner d'une réflexion concernant les moyens disponibles. Surtout, avant de concerner l'exécution des peines en bout de chaîne pénale, la saturation des services soulève d'abord un enjeu de politique pénale concernant l'alimentation du système, compte tenu de l'augmentation continue du nombre de personnes placées sous main de justice depuis plusieurs années.

## ***Bibliographie***

- Autès (M.), « Vers de nouvelles régulations politiques de la question sociale », *Déviance et Société*, 2002, vol. 26, n°2, pp. 183-193.
- Bernat de Célis (J.), *Peines prononcées, peines subies. La mise à exécution des peines d'emprisonnement correctionnel, pratiques du Parquet de Paris*, Guyancourt, CESDIP, Déviance et contrôle social, 1992.
- Bernat de Célis (J.), « L'expérience des enquêtes sociales rapides », *Revue de science criminelle*, 1980, n°4.
- Chopard (J.-N.) (dir.), *Les mutations du travail social*, Paris, Dunod, 2000.
- Clément (G.), Vicentini (J.-P.), « Les bureaux de l'exécution des peines », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2009, n°1, pp. 139-153.
- Commaille (J.), *Territoires de justice : une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF, 2000.
- Commailles (J.), Kazulinski (dir.), *La fonction politique de la justice*, Paris, La découverte, 2007.
- Côté (G.), « Les instruments d'évaluation du risque de comportements violents : mise en perspective critique », *Criminologie*, 2001, vol. 34, n°1, pp. 31-45.
- Demailly (L.), de la Broise (P.), « Les enjeux de la déprofessionnalisation », *Socio-logos*, n°4, 2009.
- Farrall (S.), « L'évolution des parcours et carrières criminels », *CRIMPREV info*, n°18, novembre 2008.
- Foucault (M.), « Conférence sur "les mesures alternatives à l'emprisonnement", présentée le 15 mars 1976 à l'Université de Montréal », *Actes. Alternatives à l'emprisonnement*, 1990, n°73, p. 7-15.
- Lévy (R.), Pitoun (A.), « L'expérimentation du placement sous surveillance électronique en France et ses enseignements (2001-2004) », *Déviance et société*, 2004, vol. 28, n°4, pp. 411-437.
- Mouhanna (C.), Bastard (B.), *Une justice dans l'urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales*, PUF, Coll. Droit et Justice, 2007.
- Pottier (P.), « Insertion et probation : évolutions et questionnements contemporains », in Senon (JL), Lopez (G.), Cario (R.), *Psycho-criminologi. Clinique, prise en charge, expertise*, Dunod, 2008, pp 236-241.
- Vacheret (M.), Cousineau (M.-M.), « L'évaluation du risque de récidive au sein du système correctionnel canadien : regards sur les limites d'un système », *Déviance et Société*, 2005, vol. 29, n°4, pp. 379-397.
- Vigour (C.), « Justice : L'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et Société*, n°63/64, 2006.
- Warsmann (J.L.), *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, Rapport de la mission parlementaire, Ministère de la Justice, 2003.