

EN APESANTEUR OU ENTRE DEUX FEUX ?

Les personnels d'encadrement des services de probation
au prisme des recompositions pénitentiaires

Xavier de LARMINAT

RECHERCHE FINANCEE PAR LE CESDIP

2014 – n° 114

CESDIP

Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales

Unité Mixte de Recherche – CNRS-UMR 8183

Immeuble Edison - 43, boulevard Vauban - F-78280 GUYANCOURT

☎ : 33.(0)1.34.52.17.00 - 📠 : 33.(0)1.34.52.17.17

🌐 : <http://www.cesdip.fr>

Remerciements

Cette recherche s'appuie sur les réflexions engagées par les personnels de probation. Sans leur parole recueillie en entretien, leur temps passé à répondre à mon questionnaire et nos multiples discussions informelles par courrier électronique ou entre deux portes, ce travail n'aurait pas de sens. Au-delà de l'anonymat, qu'ils soient chaleureusement remerciés, quels que soient leur statut ou leur fonction, pour la contribution qu'ils ont apportée à ce projet.

Le lent travail d'élaboration et de maturation de ces analyses doit aussi beaucoup aux multiples échanges entretenus avec les chercheurs, de plus en plus nombreux, qui ont investi ces dernières années le champ de la probation. Hakim Bellebna, Emilie Dubourg et Juliette Soissons figurent ici en première ligne, pour la dynamique fertile et joyeuse dans laquelle nous poursuivons depuis plusieurs années nos travaux respectifs. De consensus en dissensus, les travaux se développent et se diversifient pour nourrir la réflexion sur une base empirique, au-delà des chapelles et des monopoles théoriques. Puisse cette recherche apporter sa pierre à l'édifice.

Sur le plan opérationnel, cette recherche n'aurait pas existé sans le soutien sans faille du CESDIP, au sein duquel j'ai forgé mes armes intellectuelles, et qui a continué de me faire confiance après ma thèse en assumant seul la charge matérielle et financière de ce post-doctorat. Enfin, malgré l'expression de certains désaccords, le dialogue n'a jamais été rompu avec l'administration pénitentiaire, en particulier au sein de la sous-direction des personnes placées sous main de justice, que je remercie pour m'avoir fourni les autorisations nécessaires à la mise en œuvre de ce dispositif d'enquête.

Enquête de terrain. Débats entre pairs. Indépendance financière. C'est pour avoir profité de ces trois conditions, indispensables à toute recherche en sciences sociales, que je remercie ceux qui ont rendu possible la réalisation de ce rapport.

Table des matières

INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE PRELIMINAIRE. ENQUETER EN SPIP	
Articulation des méthodes et diversité des terrains.....	17
I. La combinaison d'approches qualitatives et quantitatives.....	17
1. Des entretiens réalisés en situation.....	18
2. Un questionnaire adressé à l'ensemble des cadres des services de probation.....	20
II. L'hétérogénéité des configurations locales.....	21
CHAPITRE PREMIER. TROUVER SA PLACE	
Efforts de représentation et déficit de reconnaissance.....	33
I. Les tentations d'ingérence du judiciaire.....	35
1. Dissonances fonctionnelles et mises en cause interpersonnelles.....	36
2. La protocolisation des relations.....	38
II. La rivalité pénitentiaire.....	41
1. La prééminence des fonctions de surveillance.....	41
2. La gestion quotidienne de la détention.....	45
III. L'ouverture territoriale : porte de sortie ou voie sans issue ?	50
1. Financement et (re)connaissance.....	51
2. Habitudes et contradictions.....	55
Conclusion : Négociation.....	58
CHAPITRE 2. SORTIR DU RANG	
Flottement institutionnel et insatisfaction personnelle.....	61
I. L'inconstance des politiques pénitentiaires d'insertion et de probation... 	62
1. Instabilité chronique et dispersion structurelle.....	62
2. Un encadrement dépourvu d'ancrage.....	67
II. L'inconsistance des procédures d'évaluation.....	71
1. L'incertaine construction des indicateurs de performance.....	72
2. Dilution des modalités de contrôle et volatilité des rétributions.....	76
III. Le malaise des cadres au sein des services de probation.....	80
1. Un regard désenchanté sur la fonction.....	81
2. « Mettre les voiles ? ».....	85
Conclusion : Déstabilisation.....	89
CHAPITRE 3. JOUER UN ROLE	
Mise en scène managériale et improvisation sous contrainte.....	93
I. La variété des dimensions pratiques du travail d'encadrement.....	94
1. Un arbitrage entre formalisme et proximité.....	96
2. La montée en puissance d'une culture managériale.....	99
II. L'existence d'une césure générationnelle.....	103
1. Une différence de sexe, d'âge et de trajectoire scolaire.....	104
2. Le poids de l'expérience professionnelle.....	108
III. Des ajustements différentiels au rôle en situation.....	108
1. Entre désinvestissement et temporisation.....	115
2. Entre courroie de transmission et moteur des transformations.....	118
3. Conclusion : Adaptation.....	122
CONCLUSION GENERALE.....	125

INTRODUCTION

À l'instar de nombreux autres secteurs de l'action publique, l'administration pénitentiaire est entrée depuis quelques années dans un vaste mouvement de réformes dites de « modernisation ». Celles-ci se caractérisent par la place dominante qu'y tiennent, au moins dans les discours, les dispositifs d'évaluation censés rationaliser les fondements de l'activité. Ces références incessantes à une « philosophie de l'évaluation », particulièrement protéiforme selon les espaces, les objets et les individus auxquels elle s'applique¹, prennent ici un double visage : elles empruntent d'un côté au registre hétérogène du *Nouveau Management Public*², et s'inscrivent de l'autre dans un souci relatif à la gestion des risques³. Le premier vise une logique d'efficacité dans l'allocation des moyens (« faire plus avec moins »), en s'attachant pour cela à redéfinir leur mode de répartition et en conditionnant leur distribution à la réalisation d'objectifs déterminés en amont. Le second renvoie à une préoccupation récurrente pour la prévention de la récidive⁴, avec pour ambition de prévoir et mesurer la dangerosité des personnes placées sous main de justice dans le but d'anticiper la commission d'une nouvelle infraction.

Au tournant des années 2000, la crise carcérale ouverte par une surpopulation structurelle et par la dénonciation des conditions de détention⁵ a marqué le point de départ de ce nouveau cycle, conduisant à un décentrement relatif de la politique pénitentiaire du milieu fermé (la prison) vers le milieu ouvert (la probation). L'augmentation de 45% du stock de mesures prises en charge par les services de probation entre le 1^{er} janvier 2005 et le 1^{er} janvier 2012 illustre la place grandissante prise par les sanctions probatoires durant cette période, dans un contexte plus global d'accroissement du nombre de personnes placées sous main de justice. Au 1^{er} janvier

¹ Pour Danilo Martuccelli, « La philosophie de l'évaluation s'appuie sur une série d'amalgames très discutables entre différentes réalités », Martuccelli (D.), « Critique de la philosophie de l'évaluation », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2010, n°1, vol. 128-129, p. 28.

² Bezes (P.), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.

³ Castel (R.), *La gestion des risques. De l'anti-psychiatrie à l'après-psychanalyse*, Paris, Éditions de Minuit, 1981.

⁴ Robert (Ph.), « Peine, récidive et crise sécuritaire », in Tulkens (F.), Cartuyvels (Y.), Guillain (C.) (dir.), *La peine dans tous ses états*, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 253-271. La mobilisation du thème de la prévention récidive lors de la conférence de consensus de février 2013 et dans la majorité des débats qui entourent la politique pénale actuelle n'a rien d'une nouveauté. Pour mémoire, la loi du 14 août 1885 instaurant la libération conditionnelle et les comités de patronage était déjà consacrée « aux moyens de prévenir la récidive ».

⁵ Vasseur (V.), *Médecin-chef à la prison de la Santé*, Paris, Le Cherche-Midi, 2000 ; Hiest (J.-J.), Cabanel (G.-P.), *Prisons : une humiliation pour la République*, Rapport de la commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, Paris, Sénat, n°449, 2000 ; Mermaz (L.), Floch (J.), *La France face à ses prisons*, Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur la situation dans les prisons françaises, Paris, Assemblée nationale, n°2521, 2000.

2012, 173 063 personnes faisaient l'objet d'une mesure en milieu ouvert, auxquelles il faut ajouter 73 320 personnes écrouées, dont 11 221 bénéficiaient d'un aménagement de peine. Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), restructurés en 1999, ont tout à la fois servi de support et de terrain d'expérimentation pour la mise en œuvre d'un double processus gestionnaire au sein de l'administration pénitentiaire.

Ces recompositions contemporaines ne se déploient pas systématiquement de manière verticale à partir « d'en haut » (*top-down*), encore moins par « en bas » (*bottom-up*), mais se concrétisent plutôt à l'issue d'un mouvement de balancier entre l'administration centrale et les services déconcentrés : la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) commence par relayer les recommandations gouvernementales et parlementaires⁶, sous forme de notes ou de circulaires⁷, vis-à-vis desquelles les services de probation font en sorte de s'ajuster par le biais d'innovations locales. Certains des dispositifs ainsi conçus attirent l'attention du niveau central, qui finit par se les approprier - en les redéfinissant - avant leur redéploiement national par le biais de référentiels de bonnes pratiques et par des incitations ciblées à les mettre en œuvre. À titre d'exemple, la typologie de suivi différencié des condamnés (2009)⁸, les programmes de prévention de la récidive (PPR, 2010)⁹ ou encore le diagnostic à visée criminologique (DAVC, 2011)¹⁰ ont successivement été adoptés en suivant ce schéma¹¹.

C'est dans une telle configuration de réforme que la situation des personnels d'encadrement travaillant au sein des services de probation mérite d'être envisagée : d'un côté, on pourrait les imaginer relativement impuissants face à un mouvement de balancier qui les contournerait et les laisserait comme en apesanteur, sans influence réelle sur le sens ni la portée des évolutions en cours ; de l'autre, on pourrait au contraire penser qu'ils jouent un rôle de régulateur, voire de médiateur, entre les feux croisés de la DAP qui cherche à faire respecter ses orientations, et des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) qui tentent de préserver leur part

⁶ En particulier, sur les deux priorités que l'on a identifiées, voir notamment pour la gestion des flux 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*, Paris, Rapport de la mission parlementaire, 2003 ; et pour la gestion des risques Lamanda (V.), *Amoindrir le risque de récidive criminelle des condamnés dangereux*, Rapport au président de la République, Paris, mai 2008.

⁷ Circulaire de la DAP du 19 mars 2008 relative aux missions et méthodes d'intervention des SPIP.

⁸ DAP, *SPIP : enjeux de la nouvelle organisation*, septembre 2009.

⁹ DAP, *Référentiels relatifs aux programmes de prévention de la récidive*, 2010.

¹⁰ Circulaire de la DAP du 8 novembre 2011 relative au diagnostic à visée criminologique.

¹¹ On notera d'emblée que pour au moins deux de ces dispositifs (le DAVC et le suivi différencié), la phase d'implémentation nationale s'est soldée par un échec. Les principes qui sous-tendent ces dispositifs n'ont pas été abandonnés pour autant. Différents groupes de travail ont été mis en place pour réfléchir à l'élaboration et au déploiement de nouveaux instruments de ce type, sous une autre forme.

d'autonomie dans l'exercice de leurs fonctions¹². Or, si l'identité professionnelle et l'activité concrète de ces agents de probation ont récemment fait l'objet de plusieurs recherches¹³, peu d'études ont porté jusqu'ici sur l'encadrement des services de probation, au contraire de leurs homologues de la protection judiciaire de la jeunesse¹⁴ ou des établissements pénitentiaires¹⁵.

Les cadres de probation entre statuts et fonctions

Avant d'analyser qui ils sont, ce qu'ils font et la façon dont ils endossent leur fonction, encore faut-il définir et borner les contours de cette catégorie. On peut dans un premier temps procéder par élimination en distinguant les cadres des services de probation des cadres administrateurs, d'un côté, et des agents de première ligne (ou *street level bureaucrats*¹⁶), de l'autre. On désigne ici sous le terme de cadres administrateurs tout un ensemble diversifié de personnels d'encadrement affectés en administration centrale, dans l'une des neuf directions interrégionales ou au sein de l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP). Ceux-ci se trouvent plus éloignés des processus de mise en œuvre des réformes sur le terrain que les cadres des services de probation dont on cherche à appréhender le rôle¹⁷. Quant aux agents de première ligne que sont les agents de probation, les personnels d'encadrement s'en distinguent par l'absence de contact direct et régulier avec les personnes prises en charge, en dehors de quelques cas de recadrage ponctuels pour lesquels leur autorité est parfois requise.

¹² Au sujet des directeurs de la protection judiciaire de la jeunesse, Elisabeth Dugué et Guillaume Malochet écrivent ceci : « Dans un contexte où l'aspect répressif des fonctions de l'institution tend à s'affirmer davantage, les directeurs sont pris entre deux feux : d'un côté, l'application des directives et des options de l'institution, de l'autre, la prise en compte d'une culture professionnelle assise sur l'autonomie des éducateurs et l'investissement du rapport éducatif avec les jeunes », Dugué (E.), Malochet (G.), « La prise de fonction des directeurs de service à la protection judiciaire de la jeunesse », *Déviante et Société*, 2008, n°2, vol. 32, p. 188.

¹³ Lhuillier (D.) (dir.), *Changements et construction des identités professionnelles. Les travailleurs sociaux pénitentiaires*, Rapport de recherche, Paris, Direction de l'administration pénitentiaire, 2007 ; Larminat (de) (X.), « Les agents de probation face au développement des approches criminologiques : contraintes et ressources », *Sociologies Pratiques*, 2012, n°24, pp. 24-38 ; Bouagga (Y.), « Le métier de conseiller d'insertion et de probation : dans les coulisses de l'État pénal ? », *Sociologie du travail*, 2012, pp. 317-337.

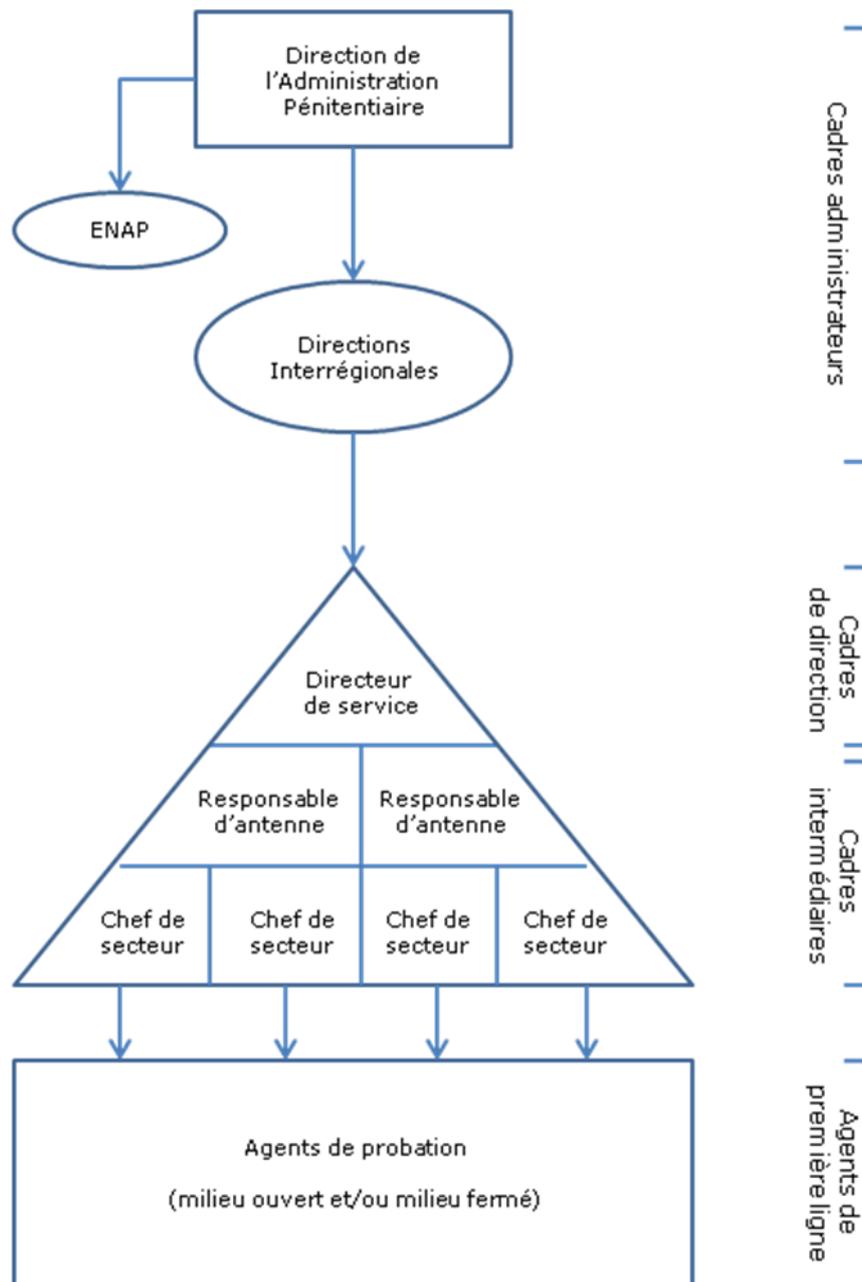
¹⁴ Malochet (G.), Dugué (E.), Danieau-Kleman (C.), « *Les directeurs de la PJJ : gérer ou éduquer ?* », Vauresson, 2006.

¹⁵ Froment (J.-C.), « L'identité professionnelle des directeurs de services pénitentiaires à l'épreuve du débat sur une fonction publique de métiers », in Froment (J.-C.), Kaluszynski (M.) (dir.), *L'administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2011 ; Cambon-Bessières (L.), *Le travail d'encadrement dans les établissements pénitentiaires : l'intelligence de la règle*, Thèse de doctorat de sociologie, Université Toulouse le Mirail, mai 2003.

¹⁶ Lipsky (M.), *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

¹⁷ Ces positions ne sont évidemment pas figées, les passages d'une catégorie à l'autre pouvant être relativement fréquents au cours d'une carrière.

[A] Organigramme-type simplifié de la filière insertion et probation au sein de l'administration pénitentiaire



Dans l'idéal, on peut commencer par distinguer deux types de cadre des services de probation selon leur fonction : les cadres de direction, d'un côté, et les cadres intermédiaires, de l'autre. On désigne par cadres de direction l'ensemble des directeurs placés à la tête d'un service de probation dans chaque département, ainsi que leur adjoint lorsque celui-ci occupe ce poste à temps plein sans exercer d'autres fonctions d'encadrement (cela concerne uniquement les plus gros services de probation). Du côté des cadres intermédiaires, dont la désignation témoigne du

caractère indéterminé de leur position, on trouve aussi bien des cadres occupant un poste de responsable d'antenne que des cadres placés à la tête d'un secteur plus restreint¹⁸.

La situation se complique lorsque l'on cherche à rapporter la fonction exercée par chacun des cadres au statut qui est le sien au sein de l'administration. En effet, il n'y a pas de correspondance directe entre le corps d'appartenance et le niveau de responsabilité confié à chacun. Depuis la réforme des corps et des statuts de l'ensemble de la filière entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, les personnels d'encadrement des SPIP se répartissent entre trois statuts différents : les Directeurs fonctionnels de service pénitentiaire d'insertion et de probation (DFSPIP) ; les Directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (DPIP) ; les Chefs de service d'insertion et de probation (CSIP). Au sommet de la pyramide, la règle veut que le poste de directeur de service soit occupé par un DFSPIP¹⁹. Ce statut d'emploi, qui remplace l'ancien corps des DSPIP, se partage en deux groupes dont les niveaux de rémunération et de responsabilité diffèrent : les DFSPIP de 1^{ère} catégorie, à la tête de l'un des vingt services de probation considérés comme les plus importants ; les DFSPIP de 2^{ème} catégorie, qui dirigent les autres services.

Les cadres intermédiaires se partagent quant à eux entre les corps de DPIP et de CSIP, sans que ces statuts ne déterminent automatiquement le fait d'occuper une fonction de responsable d'antenne pour les uns ou de chef de secteur pour les autres. Le corps des CSIP, le plus ancien, a longtemps constitué le seul niveau d'encadrement intermédiaire. Il a ensuite été concurrencé par la création du corps des Directeurs d'insertion et de probation en 2005, qui correspondait à une volonté de revalorisation symbolique et salariale des fonctions d'encadrement. Finalement, suite à la réforme des corps et des statuts du 23 décembre 2010, le corps des CSIP a été mis en extinction. Le principe de l'intégration progressive des CSIP dans le corps unique des DPIP a alors été adopté²⁰. Pour l'heure, néanmoins, ces deux statuts inégaux continuent de coexister, ce qui ne va pas sans susciter rancœurs et frustrations au quotidien, de la part de certains CSIP exerçant des fonctions

¹⁸ Il existe toutefois de nombreux services dans lesquels il n'existe qu'un seul niveau d'encadrement intermédiaire.

¹⁹ Il se peut toutefois que cette fonction soit occupée, temporairement ou non, par un DPIP, compte tenu des conditions restrictives d'accès au statut de DFSPIP. Il arrive également que cette responsabilité soit confiée à un cadre issu du corps rival des directeurs des services pénitentiaires (DSP).

²⁰ Notamment par la mise en place d'un examen professionnel exceptionnel annuel pendant 3 ans, censé représenter 50% de l'ensemble des nominations dans le corps des DPIP sur cette période. Dans les faits, de nombreux CSIP attendent encore d'accéder à ce nouveau statut, entraînant de nombreuses tensions et incompréhensions dans certains services.

similaires, voire supérieures aux DPIIP, en dépit d'un niveau de rémunération et d'un statut moins enviables.

Au-delà de leur statut et de leur fonction, les personnels d'encadrement des SPIIP se distinguent enfin selon le lieu d'exercice de leur métier. Les bureaux des cadres de direction forment officiellement le « siège » de chaque SPIIP, généralement situé dans les locaux de la plus grosse antenne du département. Les cadres intermédiaires peuvent quant à eux être affectés sur une antenne en milieu ouvert ou en milieu fermé, mais il existe aussi quelques antennes mixtes lorsque la proximité d'un établissement pénitentiaire le permet. Pour résumer la situation, les cadres des services de probation qui nous intéressent ici se répartissent entre trois statuts (DFSPIIP, DPIIP, CSIP), trois fonctions (directeur départemental, responsable d'antenne, chef de secteur) et trois lieux d'exercice (milieu ouvert, milieu fermé ou mixte), qui ne coïncident pas nécessairement les uns avec les autres.

La gestion embrumée d'un effectif de cadres en augmentation

Compte tenu de cette relative complexité institutionnelle, il s'avère particulièrement délicat de dresser une vue d'ensemble des effectifs de la filière insertion et de probation et de la répartition entre ces différentes catégories de cadres. L'administration pénitentiaire ne communique jamais spécifiquement sur le sujet. Elle se contente généralement dans ses publications d'avancer le chiffre global de ses effectifs, sans préciser la part occupée par chaque catégorie - et encore moins la répartition par département ou par fonction. Dans le cadre de cette recherche, je fus directement confronté à ce blocage : malgré une autorisation signée par la sous-direction des personnes placées sous main de justice, la sous-direction des ressources humaines a refusé de me fournir le moindre chiffre précis des personnels d'encadrement - encore moins une liste détaillée et à jour.

L'une des raisons, aussi étonnante qu'elle puisse paraître, semble être que la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) ne possède pas de données suffisamment élaborées à ce sujet. En 2011, un rapport conjoint de l'inspection générale des services judiciaires et de l'inspection générale des finances, au sujet des services de probation, notait ainsi que « la DAP ne dispose pas actuellement d'un système d'informations lui permettant de connaître avec fiabilité et de façon

actualisée la situation des effectifs²¹ ». L'une des cadres rencontrées lors de cette recherche, ayant auparavant occupée des fonctions au sein de l'administration centrale, va même jusqu'à considérer qu' « *il n'y a aucune direction RH à la DAP* », du moins pour ce qui concerne la gestion des effectifs de la filière insertion et probation.

En tout état de cause, les chiffres avancés par les différents rapports institutionnels sur la question ne concernent généralement que les effectifs d'agents de probation, et ne cessent d'ailleurs de se contredire sur ce point²². Les résultats présentés dans le rapport de l'IGSJ/IGF sont actuellement les seuls à proposer une mise en perspective des effectifs sur dix ans, en équivalent temps plein, en les rapportant aux différentes catégories de personnels travaillant au sein des services de probation. On les reprend donc ici, non sans précaution²³, pour donner un aperçu des grands mouvements ayant touché les personnels d'encadrement au cours de la dernière décennie.

[B] Effectifs en équivalent temps plein au 1^{er} janvier de chaque année²⁴

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Directeurs de service	84	84	84	85	87	84	84	94	83	80	90	89
Cadres intermédiaires	70	67	111	116	117	123	123	212	249	252	276	309
Agents de probation	1634	1688	1697	1736	1839	1971	2123	2234	2431	2435	2778	2894
Personnels administratifs	81	81	146	175	220	254	301	427	427	424	473	506

On observe d'abord sans surprise que le nombre de postes de directeurs de service varie relativement peu, autour de 90, ce qui s'avère légèrement inférieur aux 103 services de probation répartis sur le territoire, certains pouvant faire l'objet de

²¹ IGJSJ, IGF, *Les services pénitentiaires d'insertion et de probation*, Rapport 43 - M-021-04, 2011, p. 239.

²² Voir notamment la succession d'estimations contradictoires entre juillet 2010 et juin 2011 : Cour des Comptes, *Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, Paris, La documentation française, juillet 2010 ; Clément (B.), Mounaud (P.), *Rapport sur l'amélioration du fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation*, mai 2011 ; Camu (J.-M.), Lemaire (P.), *Rapport de mission au Garde des Sceaux*, juin 2011 ; Ciotti (E.), *Pour renforcer l'efficacité de l'exécution des peines*, Rapport au président de la République, juin 2011.

²³ Il faut notamment souligner que le calcul des effectifs inclus les élèves de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire encore en formation, ainsi que les personnels affectés dans les directions interrégionales et en administration centrale, qui ne participent pas au fonctionnement quotidien des services de probation.

²⁴ D'après le rapport IGJSJ, IGF, « Annexe III : moyens et gestion des effectifs des SPIP », *Les services pénitentiaires d'insertion et de probation*, Rapport n°43 - M-021-04, juillet 2011, p. 221.

regroupements. Mais c'est surtout l'explosion du nombre de cadres intermédiaires qui saute aux yeux au cours de cette période : le nombre de DPIP et de CSIP a plus que quadruplé en l'espace de dix ans, passant de 70 à 309. Seuls les personnels administratifs ont connu une hausse plus forte²⁵. Dans le même temps, le nombre d'agents de probation a également augmenté de manière notable - sans toutefois parvenir à compenser la hausse de l'activité - mais dans des proportions plus faibles. Pour donner un chiffre global, révélateur de ces évolutions structurelles même s'il permet peu d'appréhender la diversité des situations locales, le taux d'encadrement dans les services de probation (à l'exclusion des directeurs départementaux appelés à d'autres tâches) est passé d'environ 1 cadre intermédiaire pour 23 agents de probation au 1^{er} janvier 2000 à 1 cadre intermédiaire pour 10 agents de probation au 1^{er} janvier 2011²⁶. Ce phénomène, qui illustre bien l'élan gestionnaire qui s'est emparé de l'administration pénitentiaire au cours de cette période, correspond tout à fait aux mutations repérables dans l'ensemble du travail social (tout comme dans d'autres domaines de l'action publique), où une place de plus en plus grande est accordée aux managers, au détriment des catégories d'agents polyvalents²⁷.

Dispositions personnelles et contraintes institutionnelles

Au fond, le mode de gestion brumeux qui caractérise la situation des cadres de probation s'avère être un bon point de départ pour la réflexion. La diversité des configurations locales, la disjonction entre statut et fonction ainsi que le manque d'informations de la DAP en matière de ressources humaines constituent les postulats de base sur lesquels s'ancre cette recherche. Pour aller plus loin, on cherchera à articuler position et dispositions des acteurs concernés afin de mieux cerner le comportement de chacun, et comprendre de quelle manière les différents types de cadres parviennent (ou non) à influencer, directement ou indirectement, sur le déploiement des réformes en cours. On soutiendra l'hypothèse que la manière d'endosser une fonction d'encadrement et de répondre aux injonctions gestionnaires, sur le plan du management comme sur le plan de la gestion des risques, est

²⁵ Suite à la restructuration départementale des SPIP en 1999, les personnels administratifs ont dû être recrutés en masse pour réaliser le travail auparavant assuré par les personnels administratifs des tribunaux et des prisons, dont dépendaient alors les services de probation.

²⁶ Ces données brutes sont à interpréter avec précaution. Outre les enjeux déjà signalés liés au recueil des informations, les taux d'encadrement s'avèrent très contrastés entre les différents services, et fréquemment variables d'une année sur l'autre. Parmi les cinq SPIP au sein desquels des entretiens ont été menés pour cette recherche, un seul disposait en août 2012 d'un taux d'encadrement au moins équivalent à 1 cadre intermédiaire pour 10 agents. Dans le service le moins bien doté, qui était aussi le plus gros en taille, le taux d'encadrement restait inférieur à 1 pour 16.

²⁷ Chopard (J.-N.) (dir.), *Les mutations du travail social*, Paris, Dunod, 2000.

essentiellement dictée par la rencontre de deux variables : la trajectoire individuelle et la configuration locale.

On poursuivra en cela une démarche comparable à celle développée par Bernard Lahire lorsqu'il cherche à appréhender la singularité des comportements sociaux par le croisement entre approches dispositionnelles et approches institutionnelles²⁸. En effet, si les réformes produisent des effets palpables sur le contenu de leur activité, sur leur statut ou sur les conditions d'exercices de leur métier, les personnels d'encadrement sont eux-mêmes susceptibles de travailler la matière des réformes, qu'il s'agisse d'en accélérer les effets, d'en infléchir le sens, d'en minimiser les conséquences ou d'y opposer une autre conception. Autrement dit, pour reprendre une expression employée par Peter Hall et Rosemary Taylor, « la relation qui lie l'individu et l'institution repose donc sur une sorte de "raisonnement pratique" par lequel, pour mettre au point une ligne d'action, l'individu utilise les modèles institutionnels disponibles en même temps qu'il les façonne²⁹ ». On s'attachera ici à montrer à quelles conditions et dans quelle mesure cela s'avère possible. On considérera dès lors les cadres des services de probation comme étant ceux sur qui pèse particulièrement le poids de l'ajustement aux réformes : ils n'en sont ni les concepteurs, ni les exécutants, mais des passeurs dotés d'une relative capacité d'interprétation, partiellement dépendante de leur propre parcours et des contraintes imposées par leur environnement.

On commencera par exposer en détail le dispositif d'enquête mis en place tout en décrivant les différents terrains investigués dans le cadre de cette recherche, afin de bien délimiter les frontières de notre objet et les conditions possibles de généralisation (chapitre préliminaire). On s'attachera ensuite à analyser le rapport dialectique entre individu et institution en explorant les deux dimensions fondamentales du rôle tenu par les cadres des services de probation : représentation et animation. À ces deux facettes de l'activité, respectivement tournées vers l'extérieur et vers l'intérieur des services, il faut ajouter la position particulière qui est celle des cadres de probation au sein de leur propre administration.

L'attention portée au travail de représentation, tout d'abord, permettra de mettre l'accent sur la difficulté historique des cadres d'insertion et de probation à trouver leur place entre la tutelle judiciaire des magistrats et la rivalité avec les

²⁸ Lahire (B.), *Dans les plis singuliers du social*, Paris, La découverte, 2013.

²⁹ Hall (P.), Taylor (R.), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 1997, vol. 47, n°3-4, p. 484.

directeurs de prison. On verra alors que l'ouverture territoriale en direction des instances préfectorales et des structures locales constitue un enjeu central, quoique souvent négligé, dans la conquête d'un véritable espace d'intervention (chapitre 1).

Dans un second temps, on tâchera de mesurer les effets liés à la place subalterne occupée par les cadres de probation au sein de l'administration pénitentiaire. Entre sentiment de relégation, étroitesse des rétributions et désir de distinction, il s'agira de comprendre par quels mécanismes leurs trajectoires peuvent les conduire à sortir du rang, littéralement en quittant l'administration pénitentiaire ou métaphoriquement en parvenant à grimper les échelons hiérarchiques (chapitre 2).

Enfin, en se concentrant sur l'activité des cadres en interne dans une dernière partie, on traitera plus particulièrement des modes d'investissement différenciés du *credo* managérial en pratique. Ce sera l'occasion d'entrer plus en détail dans la diversité des profils et des modes d'appropriation du rôle, entre cadres intermédiaires et cadres de direction, mais aussi à l'intérieur de chacune de ces catégories dont les frontières ne cessent de se déplacer (chapitre 3).

ENQUÊTER EN SPIP

Articulation des méthodes et diversité des terrains

Cette recherche s'inscrit dans le prolongement d'une thèse, soutenue en février 2012, qui traitait de l'exécution des peines en milieu ouvert en privilégiant une entrée par l'activité des agents de probation. Ceux-ci y étaient considérés comme des agents de guichet³⁰ dotés d'une certaine autonomie dans l'accueil et la prise en charge des justiciables mais confrontés à la remise en cause de leurs modes traditionnels d'intervention et à la transformation de leurs missions sous le poids des impératifs liés à la gestion des flux et à la gestion des risques³¹. Le dispositif d'enquête mis en place pour cette thèse privilégiait une approche ethnographique, à travers une immersion prolongée pendant plusieurs mois au sein de deux services de probation. La présente recherche sur les personnels d'encadrement des SPIP situe l'analyse à un autre niveau, nécessitant de sortir d'une démarche strictement monographique afin d'appréhender le phénomène hiérarchique sur un plan systémique. Il s'agit en effet de tenir compte de la grande diversité des situations locales en matière d'encadrement, en multipliant le nombre de sites concernés par l'enquête, mais également de saisir l'imbrication entre les différents échelons territoriaux en m'interrogeant sur les rapports entre les cadres de probation avec leurs différents interlocuteurs. On commencera par exposer les méthodes d'enquêtes mobilisées pour cette recherche avant de présenter plus en détail les principaux terrains au sein desquels celle-ci a été conduite.

I/ La combinaison d'approches qualitatives et quantitatives

Le dispositif méthodologique visait en priorité à restituer les trajectoires et les représentations des personnels d'encadrement, tout en les rapportant à leur

³⁰ Dubois (V.), *La vie au guichet. Relations administrative et traitement de la misère (2^{ème} édition)*, Paris, Economica, 2003.

³¹ Larminat (de) (X.), *La probation en quête d'approbation. L'exécution des peines en milieu ouvert entre gestion des risques et gestion des flux*, Thèse en science politique, Université de Versailles - Saint-Quentin, 2012.

environnement. Pour ce faire, on a combiné une série d'entretiens semi-directifs avec les apports d'une enquête par questionnaire.

1) Des entretiens réalisés en situation

Les 56 entretiens menés dans le cadre de cette recherche³², principalement auprès des membres de cinq services de probation différents, se sont tous déroulés dans le bureau des intéressés pendant les horaires de service. Le fait d'interroger les enquêtés sur leur propre lieu de travail a pu de temps à autre entraîner une certaine autocensure ou bien les conduire à reproduire le discours institutionnel, notamment chez les moins expérimentées des personnes rencontrées. Cette mise en situation s'est néanmoins avérée précieuse en ce qu'elle m'a permis d'être témoin de toute une série d'interactions directes ou d'échanges téléphoniques entre les cadres et leurs différents interlocuteurs, sur lesquels il a été possible de rebondir en entretien, ce qui a considérablement enrichi l'analyse. De manière générale, ma présence sur chaque site pendant plusieurs jours d'affilée a également favorisé les moments d'échanges informels lors des déjeuners et des pauses improvisées, tout en me permettant d'observer du mieux possible la configuration des locaux et des bureaux. Enfin, malgré la brièveté des périodes passées sur le terrain (environ une semaine dans chaque service), j'ai tout de même eu plusieurs fois l'occasion d'accompagner les cadres lors des réunions auxquelles ils participaient.

L'objectif principal consistait d'abord à interroger l'ensemble des cadres travaillant au sein des cinq services de probation déterminés, choisis pour les différences qu'ils présentaient en termes de taille, de structure et d'environnement. Le cœur de l'enquête repose ainsi sur 26 entretiens réalisés avec ces personnels d'encadrement, qui se répartissent de la façon suivante : Les 5 directeurs de service (DFSPIP) ainsi que 4 DPIIP exerçant des fonctions d'adjointes, 7 autres DPIIP et 10 CSIP³³. Au bout du compte, seuls cinq cadres n'auront pas pu être rencontrés sur l'ensemble des terrains sélectionnés, essentiellement pour des questions d'agenda. À cette série d'entretiens situés, il faut ajouter un entretien téléphonique d'une heure trente avec le directeur d'un service dans lequel je ne me suis pas rendu, ainsi que de nombreux échanges spontanés par courriers électroniques avec des cadres désireux de me soumettre leur point de vue.

³² Voir le détail en annexe, p. 129.

³³ Dont deux réalisés en 2008, dans le cadre de ma thèse.

Ma présence à l'intérieur des services de probation fut également l'occasion de solliciter une vingtaine d'entretiens avec des agents de probation pour connaître leurs sentiments à l'égard des différents cadres qu'ils ont eu à connaître au cours de leur carrière, ainsi que leurs attentes en matière d'encadrement. Ces entretiens, généralement plus courts et réalisés dans des conditions plus informelles, sans prise de rendez-vous préalable, n'ont pas été systématiquement enregistrés. Six des agents de probation rencontrés ont par ailleurs été interrogés en duo, donnant lieu à des échanges intéressants concernant les représentations souvent divergentes de ce qu'était selon eux un cadre idéal.

Parallèlement, l'un des enjeux de cette recherche consistait à explorer la place tenue par les cadres des services de probation dans les relations institutionnelles établies avec d'autres interlocuteurs, que ce soit en interne au sein de l'administration pénitentiaire ou en externe au niveau du département et des juridictions. Ma volonté initiale était de m'entretenir de manière systématique avec les magistrats et les directeurs d'établissements au sein des départements sélectionnés, de manière à restituer l'ensemble des mondes sociaux³⁴ dans lesquels s'inscrivent les personnels d'encadrement³⁵. Toutefois, cette ambition fut rapidement revue à la baisse, faute de disposer du temps nécessaire à l'accomplissement d'une telle démarche dans de bonnes conditions. Les quelques entretiens exploratoires avec le directeur d'une maison d'arrêt, le directeur adjoint d'un grand centre pénitentiaire, ainsi qu'une juge d'application des peines (dont les propos faisaient écho à de précédents entretiens menés auprès de magistrats dans le cadre de ma thèse), ont toutefois permis de dégager quelques pistes de réflexion que l'on cherchera à exploiter du mieux possible.

Enfin, pour mieux saisir l'articulation des échelons hiérarchiques et territoriaux au sein de l'administration pénitentiaire, je me suis rendu dans deux des trois directions interrégionales dont relevaient les services concernés par l'enquête. J'y ai mené des entretiens avec une directrice interrégionale adjointe, une directrice du département d'insertion et probation ainsi que son adjointe. Enfin, j'ai également mené trois entretiens au siège de la direction centrale de l'administration pénitentiaire, afin de disposer d'une vue d'ensemble : deux au sein de la sous-

³⁴ Strauss (A.), *La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme*, Paris, L'Harmattan, 1992.

³⁵ Mouhanna (C.), *La coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires. Une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire*, Paris, Mission de recherche Droit & Justice, 2012.

direction des personnes placées sous main de justice, et un autre au sein de la sous-direction des ressources humaines.

2) Un questionnaire adressé à l'ensemble des cadres des services de probation

Durant l'été 2012, j'ai adressé un questionnaire à l'ensemble des cadres des services de probation - autour de 400 personnes - de manière à recueillir un maximum d'informations concernant leur profil socio-démographique, leur trajectoire scolaire et professionnelle et leurs représentations de leur métier. 75 réponses complètes me sont parvenues et ont pu être traitées, soit un taux de retour relativement bas d'environ 1 sur 5. Cette faiblesse relative du nombre de répondants peut en partie s'expliquer par le mode d'administration du questionnaire. En effet, face au refus (ou l'incapacité) de l'administration pénitentiaire de me communiquer la liste complète des cadres afin que je puisse les contacter personnellement, il m'a fallu me résoudre à transmettre ce questionnaire par la voie hiérarchique.

Afin que la diffusion du questionnaire n'émane pas directement de l'administration centrale, je suis tout de même parvenu à obtenir la liste des directeurs de service. Cela m'a permis de leur envoyer le questionnaire directement par courriel, en leur exposant ma démarche et en leur demandant de faire circuler le questionnaire auprès de tous les cadres sous leur responsabilité. Il s'est toutefois avéré que la liste des directeurs n'avait pas été actualisée depuis plusieurs mois et que plusieurs mouvements avaient eu lieu entre-temps. D'autre part, la liste fournie par l'administration centrale comportait une dizaine d'erreurs (essentiellement des noms mal orthographiés), ce qui s'est avéré problématique pour retrouver certaines adresses, tout en étant révélateur du faible degré d'attention porté par la DAP à la gestion des ressources humaines en matière de probation. Au bout du compte, après correction et actualisation de cette liste par mes propres moyens, 28 DFSPIP ont répondu à ce questionnaire, ce qui correspond à un taux de retour déjà plus satisfaisant d'environ 1 sur 3 pour ce corps en particulier.

Mais si les directeurs de service ont pu être contactés sans intermédiaire, ce n'est pas le cas des autres catégories de cadres. Dès lors, il n'est pas possible de savoir si tous les directeurs de service ont réellement assuré la diffusion du

questionnaire, ni dans quelles conditions³⁶. Par ailleurs, malgré l'anonymat que je garantissais aux répondants, il est assez naturel que certains cadres aient pu éprouver une certaine méfiance à l'égard d'un questionnaire portant sur la hiérarchie... transmis par leur supérieur direct ! La combinaison de ces difficultés permet d'expliquer la chute du nombre de répondants parmi les cadres intermédiaires, qui ne sont que 47 (soit environ 1 sur 6) à m'avoir retourné le questionnaire. Parmi eux, on compte 12 CSIP et 35 DPIIP, ce qui semble assez bien correspondre avec la proportion de chacun de ces deux corps parmi des cadres intermédiaires. En définitive, en dépit de la faiblesse des effectifs, et même si l'échantillon spontané ainsi constitué ne présente pas toutes les garanties de représentativité, les enseignements qu'il apporte s'additionnent aux entretiens et confortent les hypothèses que ces derniers ont permis de faire émerger.

II/ L'hétérogénéité des configurations locales

En 1999, les services de probation ont fait l'objet d'une vaste restructuration : les anciens Comités de probation et d'assistance aux libérés (CPAL), chargés de la prise en charge des mesures en milieu ouvert, ont été fusionnés avec les services socio-éducatifs en détention pour donner officiellement naissance aux Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Cette réforme a entraîné le redéploiement de ces services au niveau départemental, alors qu'ils étaient auparavant respectivement rattachés aux tribunaux de grande instance et aux établissements pénitentiaires. À partir de là, on peut aujourd'hui observer de grandes disparités entre services compte tenu des écarts importants d'un département à l'autre en termes de nombre d'habitants, de taux de délinquance, de niveau d'équipements et d'infrastructures socio-judiciaires, etc.

Par ailleurs, chaque service comptant un nombre variable mais limité de cadres (de 1 à 10 environ), il est apparu nécessaire de multiplier les terrains d'enquêtes afin de rencontrer un panel suffisamment large de personnels et de considérer la diversité des contextes institutionnels et des configurations organisationnelles. Les cinq SPIP dans lesquels je me suis rendu ont été choisis pour les caractéristiques variées qu'ils présentaient en terme de taille (nombre de personnels), de structure (nombre d'antennes, nombre d'échelons hiérarchiques), d'environnement (juridictions de rattachement, situation géographique) et

³⁶ J'ai appris plus tard au cours de diverses discussions que des consignes informelles avaient pu être données localement afin de ne pas répondre à cette enquête.

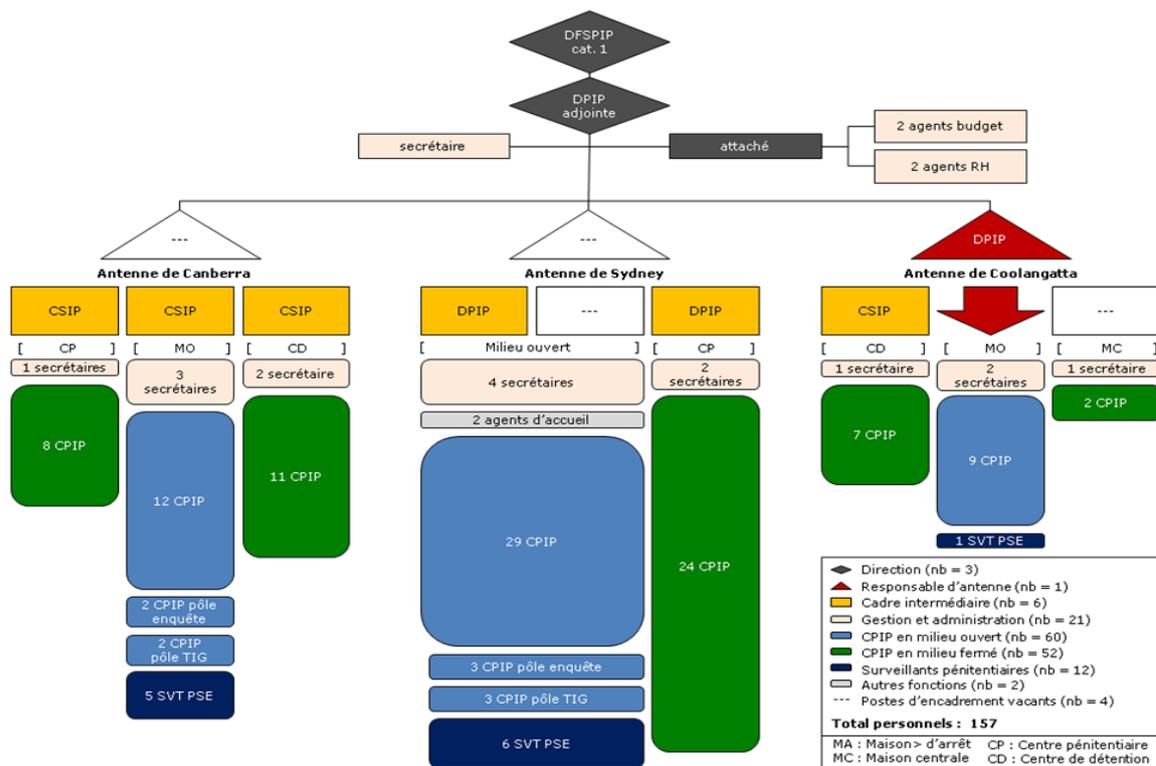
d'infrastructures pénitentiaire (nombre et diversité des établissements pénitentiaires présents sur le territoire). Chacun des cinq services de probation en question a été anonymisé par le recours arbitraire à un nom de ville australienne - afin de rendre la lecture plus fluide. On a également fait en sorte que la taille de chaque service corresponde avec l'importance relative en nombre d'habitants de chacune des villes concernées : Sydney, Melbourne, Brisbane, Perth et Adélaïde.

Afin de donner un aperçu de cette diversité et de présenter les principales caractéristiques de chacun de ces terrains, on peut en faire une présentation synthétique en s'appuyant sur les organigrammes respectifs de chaque service. Ces organigrammes ont été construits par mes soins, en m'appuyant sur les documents qui m'ont été fournis ainsi que sur mes propres observations. Ils correspondent à la situation telle qu'elle était au sein de chacun de ces services au 31 juillet 2012. Il convient de noter qu'il s'agit d'une période particulière de l'année, qui précède de quelques semaines l'affectation éventuelle de nouveaux DPIIP sortants d'écoles à l'intérieur des services (une trentaine d'élèves par promotion), ce qui doit conduire à relativiser le poids d'une partie des postes indiqués comme vacants. Cela dit, ces affectations ne suffisent pas à couvrir l'ensemble de ces postes « libres » qui, pour certains, sont liés à des congés maternité, à des congés maladies de longue durée ou à des mises en disponibilité, sans qu'un remplacement temporaire ne soit toujours possible. Dans la plupart des cas, les postes indiqués comme vacants l'étaient déjà depuis plusieurs mois. Le problème renvoie donc également à des enjeux structurels au sein de l'administration pénitentiaire. On notera enfin que seuls les postes préalablement ouverts mais non pourvus au moment de l'enquête ont été indiqués comme vacants. Il ne s'agit pas d'une estimation normative et arbitraire des postes qui nécessiteraient d'être créés, ce qui est une toute autre affaire.

Dans la pratique, ces organigrammes sont loin de toujours correspondre à l'idéal-type présenté en introduction, avec ses trois niveaux d'encadrement hiérarchique (directeur départemental > responsable d'antenne > chef de secteur). Certains services sont trop petits pour qu'il existe des postes de chef de secteurs - il arrive même que ce soit le directeur lui-même ou bien son adjointe qui occupe la fonction de responsable d'antenne. En tout état de cause, rien n'est jamais aussi clair dans la réalité que sur le papier. Cette présentation schématique des organigrammes vise donc avant tout à situer les différents services les uns par rapports aux autres et à rendre compte de l'hétérogénéité des situations, de manière à contextualiser les analyses à venir. En l'occurrence, on peut d'ores et déjà relever de fortes variations

du taux d'encadrement intermédiaire par rapport à l'estimation réalisée d'après les chiffres nationaux, qui était de 1 cadre pour 10 agents de probation : un seul service affichait un taux d'encadrement comparable (Melbourne), tandis que le taux d'encadrement à Sydney s'avérait plus proche de 1 pour 16. Ces écarts sont d'autant plus remarquables que les deux SPIP en question figurent parmi les plus gros services sur le plan national.

[C] Organigramme du SPIP de Sydney



Le SPIP de Sydney est le plus gros service de notre échantillon, avec un effectif de près de 160 personnes. Il est composé de plusieurs antennes (Sydney, Canberra et Coolangatta), dont chacune est divisée en plusieurs sites. Il est en outre attaché à cinq établissements pénitentiaires de toutes sortes (maison d'arrêt, centre de détention, maison centrale...). Au fond, chaque antenne peut être considérée comme un petit service à part entière, si on la compare avec les plus petits SPIP de notre échantillon. Le siège du service se situe géographiquement à l'écart, dans des locaux séparés, de manière à être « *au-dessus de la mêlée* » selon le mot du DFSPIP, afin de ne pas favoriser une antenne par rapport à l'autre. Le siège regroupe le directeur et son adjointe, ainsi qu'une secrétaire de direction. Un attaché les a également rejoints en 2010, comme c'est le cas dans la plupart des autres services

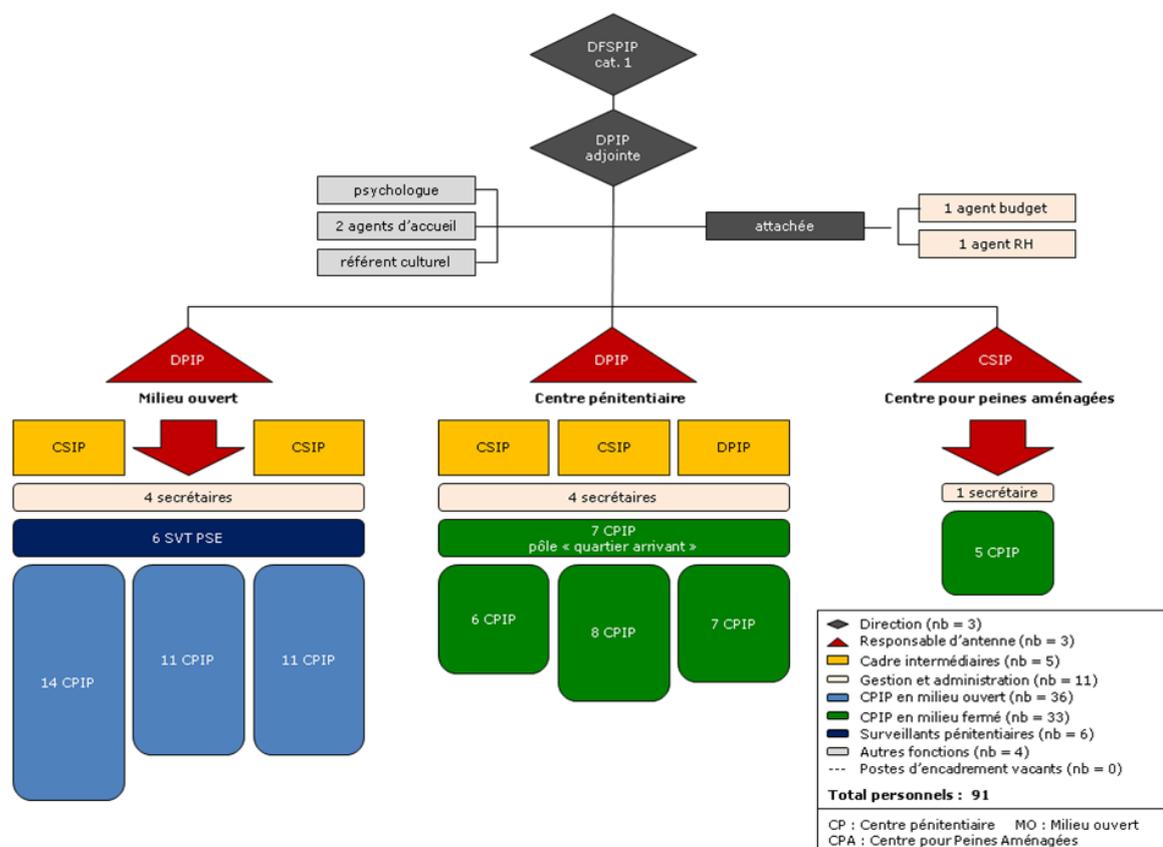
de première catégorie, afin de coordonner la gestion du budget et des ressources humaines, qui mobilise également quatre autres agents.

Ce détachement géographique du siège, souhaité par le précédent directeur, vise à positionner les personnels de direction dans un rôle d'orientation plutôt que d'animation des équipes. Il s'agissait toutefois d'un vœu pieux au moment de cette enquête, en raison de l'absence de responsables d'antenne sur les deux plus gros sites du département (Sydney et Canberra), conduisant le directeur à se déplacer fréquemment sur chacun d'eux pour régler les difficultés quotidiennes. Deux autres postes de chefs de secteur se trouvaient également vacants au moment de cette recherche, ce qui amena le directeur à diffuser peu avant mon arrivée une note de service mettant en place un « service dégradé ». Concrètement, il s'agissait de délester les cadres d'un certain nombre d'actes administratifs en les faisant assumer par les agents de probation eux-mêmes, ce qui se traduisit sur certains sites par un certain mécontentement, en particulier en milieu ouvert à Sydney. L'ex-responsable d'antenne y avait quitté ses fonctions en mai pour prendre la direction d'un SPIP de deuxième catégorie, tandis que dans le même temps, un ancien chef de secteur (CSIP) avait obtenu une mutation fonctionnelle pour rejoindre l'antenne de Canberra et se rapprocher de son domicile. Il ne restait donc plus qu'un seul cadre intermédiaire (DPIP) pour gérer quarante agents.

La situation était comparable sur l'antenne de Canberra, suite à la mutation de la responsable d'antenne et au départ en disponibilité d'un des chefs de secteur. En attendant que le poste de responsable d'antenne soit pourvu, c'est le chef de secteur le plus ancien (CSIP) qui assumait cette fonction sans bénéficier de compensations financières ou statutaires pour autant. La difficulté de gestion du service se trouvait par ailleurs redoublé par les conditions matérielles de travail, les locaux du service en milieu ouvert de l'antenne de Canberra s'avérant particulièrement étroits et peu en adéquation avec le nombre de personnes qui y travaillent. Seule l'antenne de Coolangatta s'avérait relativement bien pourvue en cadres - malgré l'absence prolongée d'une DPIP en maison centrale pour raison de santé. L'antenne disposait tout de même d'un DPIP nommé responsable d'antenne ainsi qu'une CSIP comme chef de secteur, pour encadrer une vingtaine d'agents. Le responsable d'antenne assurait à la fois la gestion du milieu ouvert et de la petite maison centrale, où travaillaient seulement deux agents de probation en relative autonomie, tandis que la CSIP s'occupait de son côté du centre de détention.

En terme d'organisation, la répartition des tâches s'avère peu segmentée sur l'ensemble des antennes du SPIP de Sydney : les agents de probation y sont généralement polyvalents, hormis deux pôles en milieu ouvert à Sydney et Canberra, où les agents qui y sont affectés ne traitent qu'un seul type de mesure (travail d'intérêt général ou enquêtes). En dehors du manque chronique de personnels d'encadrement, la principale difficulté au niveau de la structure tenait essentiellement à un manque de transversalité entre les antennes, du fait de la distance entre ces trois villes du département et de l'étanchéité entre les différents sites.

[D] Organigramme du SPIP de Melbourne

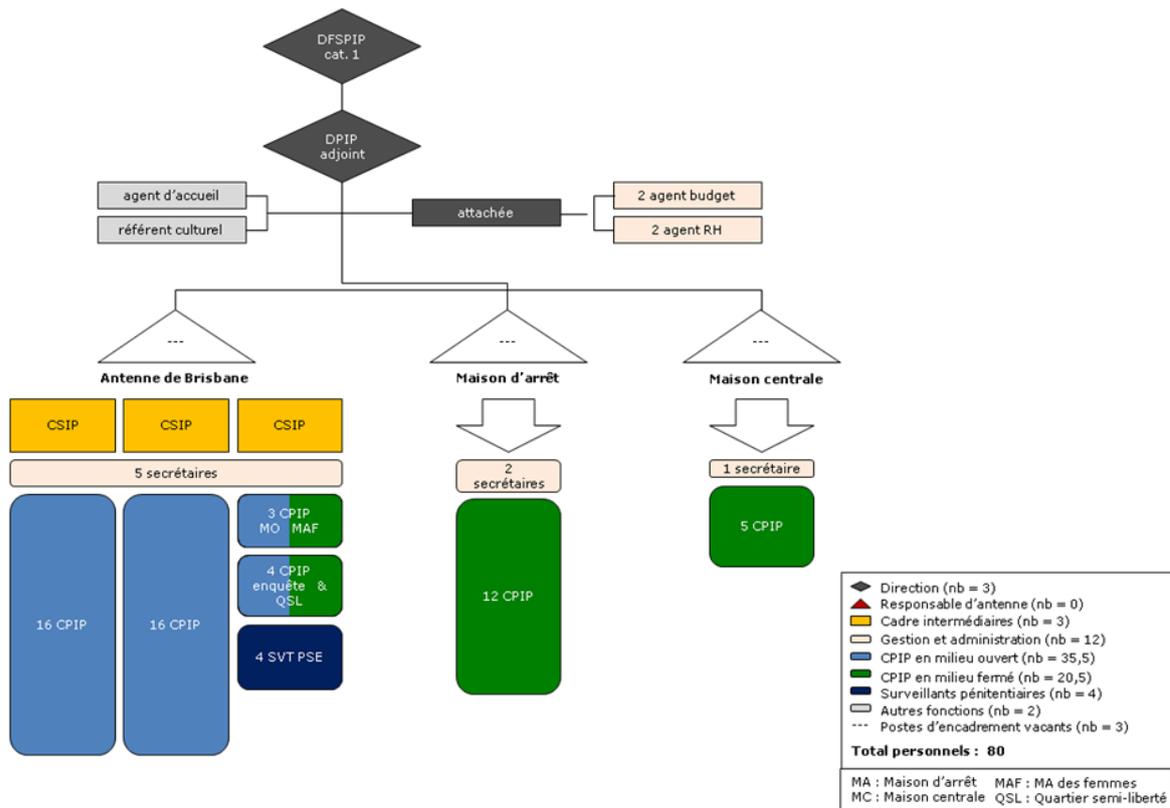


Avec ses trois antennes, dont un gros centre pénitentiaire et un centre pour peines aménagées, le SPIP de Melbourne présente un profil comparable à celui de Sydney, à une échelle légèrement plus réduite. Son effectif compte moins de 100 personnes, ce qui en fait tout de même l'un des plus gros services au niveau national. L'antenne en milieu ouvert occupe quatre étages d'un immeuble à proximité d'autres administrations telles que la CAF, la sécurité sociale et pôle emploi. Les bureaux du siège occupent un étage à part, séparé du reste du service, où se trouvent notamment le directeur et son adjointe ainsi qu'une attachée

d'administration. Trois cadres gèrent l'antenne du milieu ouvert, découpé en trois secteurs par zone géographique : un DPIP, désigné directeur d'antenne, joue également un rôle de chef de secteur auprès d'une équipe de 11 agents ; une CSIP, qui travaille à temps partiel, gère également un secteur de taille équivalente ; la troisième CSIP, qui est la plus ancienne à son poste et qui travaille à temps complet, est à la tête du secteur le plus important en volume de mesures et en nombre d'agents. Les bureaux des agents de probation ne sont pas regroupés par secteurs : des agents du même secteur peuvent occuper des étages différents, si bien que le cadre n'est pas en contact direct avec chacun des membres de son équipe.

Les locaux du SPIP au sein du centre pénitentiaire de Melbourne sont encore plus cloisonnés, répartis en trois endroits différents de la prison. D'un point de vue matériel, la taille et le nombre de bureaux d'entretiens en détention pose problème, ce qui amène régulièrement les agents de probation à réaliser leurs entretiens au parloir. Le nombre de cadres sur l'antenne est satisfaisant, puisqu'ils sont quatre pour gérer trois secteurs correspondant aux trois principaux bâtiments (auxquels s'ajoutent des annexes), dont chacun correspond à un régime de détention spécifique. La responsable d'antenne est une DPIP expérimentée, qui supervise également l'une des équipes ainsi que le « pôle quartier arrivant » en soutien d'un chef de secteur (CSIP) ; à l'autre bout de la détention, une autre CSIP et une DPIP font office de chefs de secteur pour les deux autres bâtiments. Contrairement au milieu ouvert, tous les cadres du milieu fermé occupent un bureau à proximité directe de l'équipe qu'ils supervisent. On peut noter que les locaux du service de probation accueillent également un coordonnateur culturel et deux juristes qui gèrent la permanence du point d'accès au droit. Enfin, le centre pour peines aménagées (CPA), qui regroupe 5 agents de probation autour d'une CSIP, se situe dans une autre ville à l'écart, où je n'ai pas eu l'occasion de me rendre.

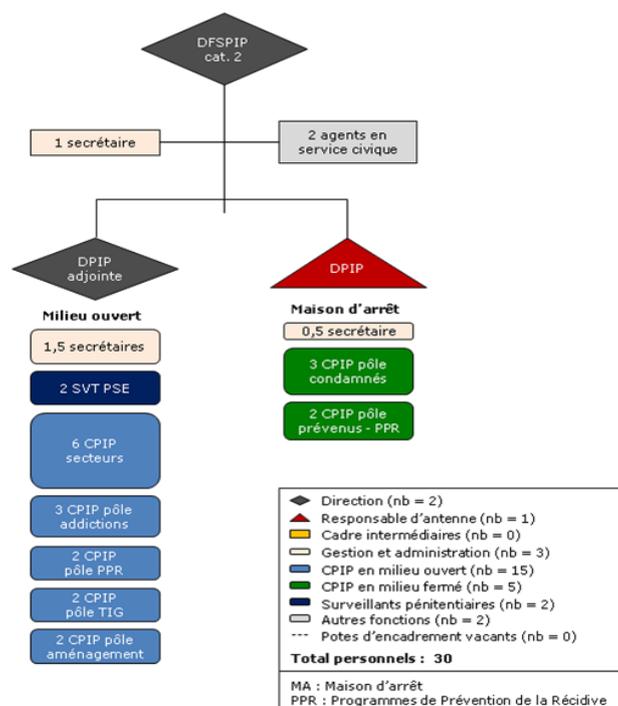
[E] Organigramme du SPIP de Brisbane



Avec celui de Sydney, le service de probation de Brisbane est celui qui souffrait le plus d'un déficit de cadres au moment de cette recherche : les trois postes de directeur d'antenne y étaient vacants. Comptant environ 80 personnes, Brisbane est considéré comme un service de 1^{ère} catégorie, dont dépendent quatre établissements pénitentiaires (une maison d'arrêt, une maison centrale, une maison d'arrêt pour femmes et un quartier autonome de semi-liberté). La responsable d'antenne de la maison d'arrêt, mutée dans un autre département, n'avait pas été remplacée. Le responsable d'antenne à la maison centrale venait quant à lui d'obtenir, à sa demande, une mutation au sein du même département pour occuper une fonction de chef de secteur en milieu ouvert, faute de se plaire à son ancien poste. Les trois cadres intermédiaires (tous CSIP, dont l'une en qualité de contractuelle) se concentraient donc sur l'antenne en milieu ouvert, qui constitue le pôle principal du service. L'arrivée d'une responsable d'antenne en septembre était déjà programmée pour la rentrée mais son absence ne posait pas de véritable problème en attendant. Il faut en effet remarquer que l'antenne du milieu ouvert avait longtemps fonctionné avec seulement deux cadres intermédiaires durant les années précédentes.

C'est surtout au niveau de la maison d'arrêt et de la maison centrale que l'absence de cadres s'avérait plus délicate à gérer. L'antenne de maison d'arrêt, récemment rénovée, accueillait une douzaine d'agents sur un vaste *open space*. En l'absence de responsable d'antenne, c'est surtout la DFSPIP qui assurait une présence ponctuelle sur place. La maison centrale enfin, au sein de laquelle je ne me suis pas rendu, faute de cadres pour m'y accueillir ou m'y accompagner, regroupe cinq agents de probation. L'absence de supérieur hiérarchique les rendait particulièrement perméables aux sollicitations du directeur de la prison. En milieu ouvert, les locaux s'avèrent fortement cloisonnés, comme dans de nombreux SPIP : le SPIP partage certains étages de l'immeuble avec d'autres entreprises, si bien qu'il était nécessaire de disposer d'un code d'accès pour franchir chacune des portes et rencontrer des collègues situés dans une autre aile ou à un autre étage. Sur le plan de l'organisation, enfin, on peut remarquer que deux des chefs de secteurs géraient une équipe d'une quinzaine d'agents polyvalents en milieu ouvert, tandis que la troisième occupait un poste mixte consistant à s'occuper des trois « pôles spécialisés » : un pôle regroupant les agents de probation intervenant à la maison d'arrêt pour femmes et en milieu ouvert, un pôle regroupant ceux qui se partageaient entre le quartier de semi-liberté et les enquêtes pour aménagement de peine, et enfin un pôle de surveillants à qui revenait la mise en œuvre et le suivi des placements sous surveillance électronique.

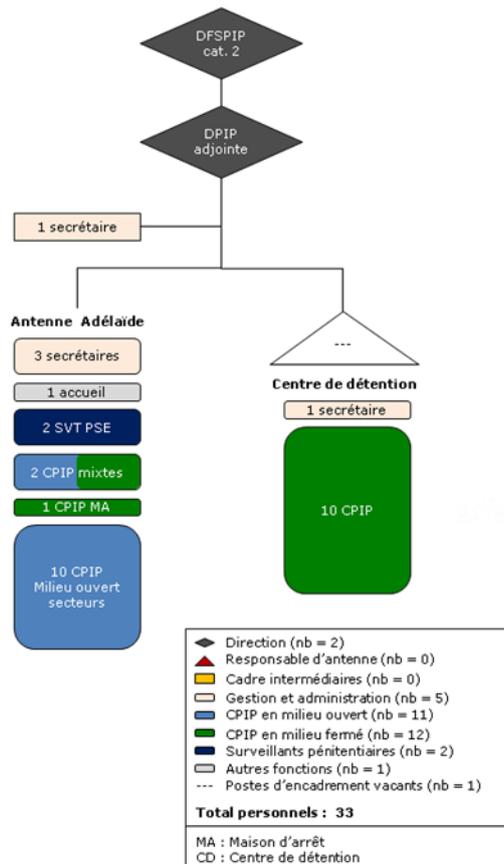
[F] Organigramme du SPIP de Perth



Comparativement aux autres, Perth fait figure de petit service, même s'il regroupe une quarantaine de personnes. Avec son antenne en milieu ouvert à proximité du centre-ville et sa maison d'arrêt toute proche, il offre le visage typique d'un SPIP d'une ville moyenne de province. D'après son directeur, il s'agirait même de la meilleure configuration possible : « *C'est le SPIP idéal : y'a une seule antenne et un seul établissement, accessible à pieds, avec un petit peu plus de la moitié de la population qui est sur l'agglomération. Donc c'est très concentré. Pour nous c'est très facile* ». Perth présente également l'avantage de ne souffrir d'aucun déficit en matière d'encadrement, depuis l'arrivée d'une deuxième DPIP en 2011 : celle-ci dispose d'un bureau à la maison d'arrêt et y joue le rôle de responsable d'antenne auprès des cinq agents de probation qui y travaillent. La directrice adjointe, de son côté, joue pour sa part le rôle de responsable d'antenne en milieu ouvert. Le directeur, dont le bureau se situe à l'écart, un étage en dessous des autres, se positionne quant à lui plus en retrait dans un rôle d'orientation davantage que dans le contact avec les équipes.

Les impulsions qu'il donne se répercutent très directement sur l'organisation du service, qui constitue la grande particularité de ce SPIP. L'ensemble des tâches y sont fragmentées en de multiples pôles, la quasi-totalité des agents de probation se trouvant spécialisés de fait dans la mise en œuvre de certaines mesures (travail d'intérêt général, actions collectives, aménagements de peine...) ou la prise en charge de certains délits (conduite en état alcoolique, infraction à la législation sur les stupéfiants...). Cette spécialisation par pôle vaut également pour les agents de probation en maison d'arrêt : d'un côté ceux qui s'occupent des prévenus, de l'autre ceux qui s'occupent des condamnés. Un tel système, qui correspond aux orientations actuelles de l'administration pénitentiaire mais qui se trouve ici poussé à son paroxysme, divise assez largement les agents de probation. Si la possibilité est théoriquement offerte à chacun de demander à changer de poste chaque année, afin de ne pas rester enfermé dans sa « spécialité », ce jeu de chaises musicales n'est pas du goût de tous et engendre des tensions lorsqu'un agent convoite le poste d'un collègue. Nombreux sont ceux qui regrettent la polyvalence antérieure de l'ancien système sous forme de secteurs géographiques, tandis que d'autres, qui bénéficient d'un poste en accord avec leurs attentes et leurs envies, accueillent cette nouvelle donne avec enthousiasme.

[G] Organigramme du SPIP d'Adelaïde



Si Melbourne pouvait être comparé à Sydney, en plus petit, et que Brisbane faisait figure d'échelon intermédiaire, le service de probation d'Adelaïde peut quant à lui être comparé à celui de Perth, moyennant quelques ajustements. Le département en lui-même est moins peuplé, ce qui explique que l'antenne de milieu ouvert mobilise moins d'agents qu'à Perth (9 contre 15). De même, seuls 3 agents de probation assument une présence tournante au sein de la maison d'arrêt à proximité. En revanche, le département dont dépend Adelaïde se caractérise également par la présence d'un centre de détention de moyenne envergure, qui mobilise à lui seul 10 agents de probation. L'absence de responsable d'antenne sur ce centre de détention constituait, à l'époque de cette recherche, la difficulté majeure en terme d'encadrement. Le directeur de service et son adjointe (DPIP), dont les bureaux se trouvent à l'antenne d'Adelaïde, étaient constamment accaparés par les sollicitations des agents de probation en milieu ouvert, tout en se rendant régulièrement au centre de détention situé à près d'une heure de route.

*

Cette grande diversité des situations mérite d'être gardée en tête au moment de traiter les différents aspects du travail d'encadrement. Pour autant, les résultats de cette recherche seront présentés de manière intégrée, en s'attachant à faire ressortir les grandes lignes de force autour desquelles s'articule l'action des cadres, plutôt que d'analyser les terrains les uns après les autres de manière isolée, ce qui risquerait de tourner à l'énumération stérile. Il ne s'agira donc pas de proposer une comparaison systématique termes à termes entre les différents terrains, mais plutôt de repérer les points d'articulation entre configurations institutionnelles et comportements individuels, de manière à donner des clefs d'interprétation susceptibles de s'adapter à d'autres lieux, voire à d'autres administrations. De même, la variété des méthodes d'enquêtes utilisées n'a pas pour but de tester des hypothèses distinctes les unes des autres mais plutôt de confronter les différents résultats obtenus à partir d'une même problématique, pour y répondre de manière nuancée. Il s'agit en cela de ne pas céder aux excès d'un positivisme étroit et de se donner les moyens d'appréhender une réalité mouvante, toujours incertaine et sujette à interprétation, en s'appuyant sur un protocole d'enquête qui soit suffisamment souple. La rigueur de la démarche ne tient pas dans la rigidité d'un dispositif construit à partir d'hypothèses stables et immuables, mais dans la capacité à aborder de manière ouverte et inductive un objet encore peu exploré, qui ne révèle sa complexité qu'à condition de le laisser s'exprimer.

TROUVER SA PLACE

Efforts de représentation et déficit de reconnaissance

Le processus d'institutionnalisation des services de probation en France est indissociable des interrogations concernant le rôle et le profil de la personne qui devrait être placée à leur tête. Si, dans les textes, le directeur de service (aujourd'hui DFSPIP, auparavant DSPIP) s'est imposé depuis quinze ans comme le responsable hiérarchique des services de probation dans chaque département, ce rôle reste contesté en pratique. Malgré le développement récent de leurs attributions et la consolidation de leur fonction en interne, la position des cadres reste relativement précaire au sein du système d'action socio-judiciaire auquel ils appartiennent. Car l'autorité ne découle pas automatiquement du statut. Pour pouvoir l'exercer, encore faut-il qu'elle soit reconnue comme légitime. Or, du fait de l'histoire particulière des services de probation, les personnels d'encadrement restent aujourd'hui pris en étau entre les pressions qu'ils subissent de la part des magistrats - en particulier les Juges de l'application des peines (JAP) - et des directeurs des services pénitentiaires (DSP). Jusqu'à l'avènement des directeurs de probation, ces deux catégories étaient les supérieures hiérarchiques des agents de probation, respectivement en milieu ouvert et en milieu fermé.

Lors de la création des Comités de probation et d'assistance aux libérés (CPAL) en 1958, le choix fut fait de confier la présidence de ces comités au Juge de l'application des peines, dont la fonction venait d'être créée, si bien que le milieu ouvert s'est d'abord constitué « sous la tutelle du judiciaire³⁷ ». Toutefois, suite à l'essor quantitatif de la probation à partir des années 1980, l'administration pénitentiaire a progressivement marqué son emprise sur ce secteur, avec la création de la fonction de directeur de probation en 1986, placé à la tête des CPAL, à côté du JAP. Si le juge définissait encore les grandes orientations en matière d'application des peines, il perdait la maîtrise des questions d'organisation ainsi que la gestion des affaires courantes. Mais ce n'est finalement qu'en 1999, avec la création des SPIP,

³⁷ Faugeron (C.), Le Boulaire (J.-M.), « La création du service social des prisons et l'évolution de la réforme pénitentiaire en France de 1945 à 1958 », *Déviante et Société*, 1988, vol. 12, n°4, pp. 317-359.

que les services de probation sont sortis des tribunaux de grande instance en se redéployant à l'échelon départemental, et que les directeurs de service ont commencé à prendre toute leur importance, tandis que les JAP perdaient leurs prérogatives hiérarchiques. Malgré tout, la tentation reste présente de la part des magistrats d'adresser des consignes individuelles aux agents de probation sur certains dossiers, ce à quoi les cadres de probation réagissent de manière assez vive en cherchant à limiter l'ingérence des JAP sur le fonctionnement de leur service.

De même, avant 1999, les services socio-éducatifs en détention étaient placés sous la responsabilité du chef d'établissement, qui était le supérieur de fait des éducateurs pénitentiaires. Depuis la mutualisation entre milieu ouvert et milieu fermé, lors de la création des SPIP (même si la mixité reste souvent hypothétique en pratique), c'est l'encadrement des services de probation qui exerce son autorité sur les agents de probation qui travaillent en détention. Cette situation entretient la rivalité entre les DFSPIP, soucieux de recentrer l'action de leurs agents sur les aménagements de peine et la préparation des détenus à la sortie, et les chefs d'établissements pénitentiaires, désireux d'instrumentaliser l'action des personnels du SPIP pour faciliter la gestion quotidienne de la prison - ces crispations étant par ailleurs entretenues par la différence de traitement que réserve l'administration pénitentiaire à chacun de ces deux corps d'encadrement.

En définitive, malgré les réformes structurelles engagées depuis quinze ans, et malgré les revalorisations successives de leur statut, les personnels d'encadrement des services de probation souffrent toujours d'une « *dépendance relative vis-à-vis des magistrats et des chefs d'établissement* », comme le déplore un CSIP dans les réponses ouvertes au questionnaire, synthétisant en cela l'avis de la plupart des cadres de probation rencontrés. Le premier enjeu auquel se trouvent confrontés les cadres, et en particulier les directeurs de service, afin d'asseoir leur position, est donc de contenir les velléités interventionnistes de leurs interlocuteurs qui tendent à réduire leur capacité d'action. Cela nécessite de gros efforts de leur part pour défendre les intérêts des services de probation qu'ils représentent, dans un contexte où « *rien n'est jamais acquis* », selon l'expression employée par plusieurs d'entre eux pour qualifier l'incertitude de leur position.

Pour sortir de l'étau, l'ouverture locale sur le territoire, au-delà du champ judiciaire et pénitentiaire, semble constituer une troisième voie susceptible de leur offrir une visibilité et une crédibilité renouvelées. Au-delà de leur patient travail de

négociation entre acteurs pénitentiaires et judiciaires, c'est en misant sur une participation accrue aux réseaux d'action publique que certains cadres des services de probation tentent de trouver leur place et de rendre crédible leur fonction à l'extérieur de l'institution. Toutefois, le recul progressif de l'administration pénitentiaire vis-à-vis du champ de la réinsertion sociale (en particulier la baisse régulière des crédits d'intervention) réduit les leviers à disposition des directeurs pour activer des partenariats. Parallèlement, la redéfinition des missions des services de probation sous l'angle de la prévention de la récidive favorise leur participation aux politiques publiques de sécurité. Toutefois, leur insertion dans ces réseaux reste en grande partie dépendante du bon vouloir de leurs interlocuteurs (préfecture, mairie...), si bien que cette troisième voie pourrait tout aussi bien prendre la forme d'une impasse.

I/ Les tentations d'ingérence du judiciaire

Selon Christian Mouhanna, « la relation entre le(s) JAP et les travailleurs sociaux de la pénitentiaire a toujours été très complexe parce que s'y mêlent des contradictions propres à la confrontation des deux professions interdépendantes mais aux objectifs qui ne sont pas totalement convergents³⁸ ». Les cadres des services de probation, garants des modalités de prise en charge, se trouvent en effet contraints par la décision judiciaire qui relève du magistrat, ce qui leur enlève toute maîtrise sur les flux d'entrée et de sortie des condamnés et sur la nature des sanctions prononcées. Le JAP, de son côté, peut se sentir dépossédé d'une mesure qu'il a ordonnée dès l'instant où il saisit pour sa mise en œuvre une instance sur laquelle il n'a plus de contrôle direct³⁹. La tension qui persiste entre le rôle du DFSPPI et celui du JAP tient ainsi pour une bonne part à la confusion entretenue dans les sphères judiciaires entre les finalités de rétribution et de réinsertion, ou entre les notions de sanction et d'amendement, qui se chevauchent sans se confondre. Au fond, « la justice est fascinée par sa fonction thérapeutique », comme l'observait Michel Foucault : « Si on disait à un juge : "vous avez à dire le droit, éventuellement à définir une sanction, mais le reste ne vous regarde pas", il se sentirait éminemment

³⁸ Mouhanna (C.), *La coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires. Une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire*, Paris, Mission de recherche Droit & Justice, 2012, p. 144.

³⁹ On peut d'ailleurs y voir l'une des raisons de la progression apparente du nombre de sursis avec mise à l'épreuve (SME) confiés par les JAP à des associations socio-judiciaires, dont beaucoup furent créées à l'initiative de magistrats pour couvrir notamment le champ pré-sentenciel, et sur lesquelles les JAP conservent un certain pouvoir (ne serait-ce que parce que ces associations occupent une position de prestataire de service vis-à-vis des magistrats prescripteurs). On notera au passage qu'il est absolument impossible à l'heure actuelle de connaître avec précision le nombre total de mesures concernées.

frustré. Car il trouve très gratifiant son rôle thérapeutique qui est pour lui une justification morale et théorique⁴⁰ ». À l'aube de l'an 2000, ce malentendu persistant avait fini par être clarifié : la création des SPIP concrétisait le rôle du directeur en matière de supervision et de mise en œuvre des mesures ; en contrepartie, le JAP allait voir son rôle se renforcer sur le plan du droit à travers le mouvement de juridictionnalisation de l'exécution des peines, entamé en 2000 et poursuivi par la loi du 9 mars 2004. Un tel mouvement traduisait bien le principe foucauldien selon lequel « celui qui punit n'a pas à se croire investi de la charge supplémentaire d'amender ou de guérir ». Ce qui, résumé brutalement dans la bouche d'une DPIP aujourd'hui à la retraite, donne ceci : « *y'a rien de pire que ces magistrats qui veulent se mêler du social* ».

Une décennie plus tard, ce débat est pourtant loin d'être clos. D'après Luc⁴¹, DFSPPIP d'Adelaïde, le contexte politique actuel aurait même tendance à attiser un rapport de force qui demeurerait latent depuis plusieurs années :

« la gauche est plus favorable aux magistrats. Actuellement, on sent une remontée du judiciaire, au niveau du siège, et on sent un renforcement du rôle du JAP. Je le vois bien, je dois lutter tous les jours parce que les JAP me demandent des comptes, y compris sur l'organisation de mon service, qu'ils n'ont pas à me demander ».

Dans leur ensemble, les DFSPPIP répondent à ce qui leur apparaît comme des tentatives d'ingérence de deux façons : d'abord, par une volonté de repousser les prérogatives du JAP sur son versant judiciaire en soutenant l'idée qu'il ne devrait être que le juge de l'incident, au cas par cas, et non pas le garant systématique du déroulement de la mesure. Ensuite, en faisant barrage aux magistrats sur le plan institutionnel par la rédaction de protocoles censés borner le rôle respectif de chacun et définir les modalités de communication d'un service à l'autre.

1) Dissonances fonctionnelles et mises en cause interpersonnelles

Les directeurs de service les plus vindicatifs à l'encontre des JAP et qui souhaitent limiter leur rôle à la gestion des incidents peuvent aller jusqu'à défendre l'idée d'une suppression pure et simple de cette fonction, qui pourrait selon eux être

⁴⁰ Foucault (M.), « Interview de Michel Foucault », *Dits et écrits II*, Paris, Gallimard, 2001, n°353, p. 1514.

⁴¹ Tous les prénoms ont été changés, pour respecter l'anonymat des personnes rencontrées.

assurée par un substitut à l'exécution des peines au sein du parquet, dont le rôle n'a cessé de s'accroître ces dernières années :

« Ça pose pas les mêmes problèmes avec le parquet parce qu'il est pas dans le suivi. Le parquet c'est un donneur d'ordres. Ce qu'il veut c'est qu'on lui rende compte, y'a pas d'ambiguïté comme avec le juge du suivi. Et puis avec le parquet on est aussi face à un ordre hiérarchisé, ce qui n'est pas le cas avec les juges de l'application des peines » (Paul, DFSPiP, Perth).

Cette dernière remarque, faisant référence à l'organisation collective et pyramidale du parquet, renvoie de manière sous-jacente à la question de l'indépendance des magistrats du siège. Chaque JAP entretient en effet sa propre pratique, ce qui donne lieu à des jurisprudences parfois très éloignées d'un juge à l'autre, y compris au sein d'une même juridiction. Or, dans certains départements, on peut compter jusqu'à une douzaine de JAP répartis dans plusieurs tribunaux de grande instance, ce qui rend particulièrement délicats les efforts pour s'accorder autour de règles de fonctionnement communes.

Ces difficultés ne sont toutefois pas absentes des rapports que le SPIP entretient avec le parquet. À propos des restrictions imposées par le substitut de Sydney, qui ont fait passer le nombre de candidats à une SEFIP⁴² de 700 individus potentiellement concernés à seulement 70 cas examinés dans l'année, alors que le dispositif est censé s'appliquer de manière quasi-automatique, le DFSPiP s'emporte et déclare que *« les juges sont les premiers à contourner ce que dit la loi »*. À l'inverse, à Perth, la présence d'un procureur ayant auparavant occupé des fonctions au sein de la DAP facilite la mise en œuvre de ce dispositif, auquel le DFSPiP se trouve par ailleurs très attaché : *« Il a cette intelligence de la nécessité de réactivité si on veut que les choses se fassent »* (Paul, DFSPiP, Perth). Du JAP au parquet, la marge d'interprétation des textes dont disposent les magistrats, dans un domaine aussi foisonnant et aussi peu clarifié que celui de l'exécution des peines, est telle que la personnalisation des rapports domine bien souvent le jeu.

Dans plusieurs départements, la tension entre les magistrats et l'encadrement des services de probation est si forte qu'elle donne lieu à des mises en causes ciblées. Selon un DPiP, exposant son expérience antérieure avec les JAP dans un autre département : *« y'a des réunions qu'on a dû arrêter parce que je pense que ça allait être Beyrouth, ça devenait extrêmement agressif »*. Lors d'échanges informels avec un directeur de service par téléphone, celui-ci n'hésita pas à se plaindre que

⁴² Surveillance électronique en fin de peine.

« *certain magistrates ont le quotient intellectuel d'une huître* ». De leur côté, les magistrats ne sont pas en reste. Une JAP rencontrée à Perth privilégiait ainsi l'ironie pour qualifier ses rapports exécrables avec le DFSPiP : « *Oh oui, bien sûr, on peut lui parler au directeur... mais c'est pas sûr qu'il écoute !* ». De manière générale, il suffit de parler du juge de l'application des peines à un directeur de probation pour qu'il lève les yeux au ciel, et il suffit d'écouter les attaques récurrentes à l'encontre des agents de probation lors du colloque annuel de l'ANJAP⁴³ pour saisir à quel point la tension est palpable entre des magistrats et des cadres de probation qui ne cessent de se renvoyer la balle.

Même dans les rares départements où les relations se passent bien, comme à Melbourne où les JAP s'avèrent particulièrement impliqués et compréhensifs vis-à-vis des difficultés rencontrées par les services de probation, la bonne entente repose sur un compromis qui ne fait pas que des heureux. En tant que chef de secteur (CSIP), Julie évoque ainsi en entretien le sentiment d'être considérée, en tant que cadre intermédiaire, comme « *le sous-traitant des magistrats* », à qui ces derniers adressent leurs demandes et font part de leurs requêtes. Si le directeur ne s'oppose pas à cet interventionnisme des magistrats et que ce compromis résiste à ces critiques, c'est parce que les JAP s'efforcent de leur côté de tenir compte des avis formulés par le SPiP avant de rendre leurs décisions, si bien que l'ingérence initiale se trouve compensée par une forme de reconnaissance du travail accompli. Mais un tel équilibre, local et circonstancié, reste tributaire de la bonne volonté des personnes en place, d'un côté comme de l'autre.

2) La protocolisation des relations

C'est pour échapper à ce type de compromis instable que la plupart des directeurs de service s'efforcent depuis quelques années de fonder les relations avec les JAP sur un autre registre, en substituant un cadre institutionnel à ces arrangements interpersonnels. De plus en plus souvent, la règle qui s'impose à l'intérieur des services de probation consiste à faire des cadres intermédiaires les interlocuteurs privilégiés des magistrats, de façon à ce qu'ils jouent un rôle de médiateur et filtrent leurs éventuelles demandes : « *les échanges passent par le cadre. Je veux pas d'échanges directs avec les CPIP* » (Astrid, DFSPiP, Brisbane). Ce principe est aujourd'hui généralisé par le biais de la validation par les cadres des rapports rédigés par les agents de probation, avant transmission au magistrat, ce qui

⁴³ Association nationale des juges de l'application des peines.

n'était pas le cas il y a encore quelques années. Au-delà de ce mode d'organisation particulier, qui permet à l'équipe de direction de porter un discours unifié, la rédaction de protocoles fixant le détail des relations entre le service de l'application des peines (SAP) et le service de probation tend à devenir la norme :

« Je suis assez vigilant à essayer d'introduire une relation de service à service. Je veux pas que les CIP [Conseillers d'Insertion et de Probation] parlent pas aux juges, je veux pas que les juges parlent pas aux CIP. Qu'ils se parlent c'est bien, y'a pas de problème là-dessus. Mais à un moment donné on est aussi dans une relation de service, et il faut qu'on soit vigilant au quotidien au niveau de ça. Ce que je veux c'est qu'on arrive à établir un vrai protocole de fonctionnement de service à service. Le protocole, c'est important parce que ça veut dire qu'on sort du fonctionnement interpersonnel. Ça veut dire aussi qu'il faut que tout le monde joue le jeu et que tout le monde s'y tienne au niveau de l'équipe. Mais est-ce que nous, en interne, on est déjà tous d'accord sur le minima ? Je ne crois pas... » (Pascal, DFSP, Sydney).

Avant même de réussir à faire en sorte que les différents magistrats valident le protocole, la première difficulté consiste pour l'encadrement des SPIP à faire émerger un consensus à l'intérieur du service. Les agents de probation entretiennent en effet des visions contradictoires au sujet de ce que devraient être les rapports avec les JAP. L'un d'entre eux, qui fut un témoin privilégié de l'opposition des JAP à la réforme des SPIP en 1999 en tant que membre du bureau du SNEPAP⁴⁴, déplore la persistance au sein des services de probation « *d'une culture de soumission vis-à-vis du juridique, liée à une logique d'exécution* ». Faisant figure "d'ancien" au sein du service de Sydney, il se place sur la même ligne que la plupart des directeurs en soutenant l'idée que « *l'encadrement doit faire valoir les textes* » tandis que « *le magistrat devrait s'en tenir à dire le droit* ».

D'autres agents de probation, à l'inverse, considèrent que la médiation des cadres vis-à-vis des magistrats relève d'une forme d'obstruction quant à la qualité de la prise en charge ; ils estiment que le maintien d'échanges directs avec les magistrats s'avère nécessaire pour faire valoir la complexité d'un dossier. Un troisième type de réaction, rencontré notamment à Perth et à Brisbane, consiste pour les agents de probation à percevoir les directeurs comme un « *bouclier* » dans les relations vis-à-vis des magistrats, dans un contexte où « *l'ouverture de parapluie* »

⁴⁴ Syndicat National de l'Ensemble des Personnels de l'Administration Pénitentiaire.

est devenue la règle depuis l'affaire de Pornic survenue en janvier 2010⁴⁵. En ce sens, une jeune CPIP de Perth estime notamment que « *la validation des rapports* [par le directeur] *permet de se sentir couvert* ». À Sydney, une procédure spécifique a même été mise en place, qui consiste à affecter formellement certains dossiers au DFSPPI, lorsque la transmission des pièces par le magistrat s'avère incomplète. Ces dossiers restent alors en attente, le temps que le service de l'application des peines, averti de la situation *via* le logiciel APPI, ne corrige le problème en faisant suivre les documents nécessaires. Il s'agit par-là de ne pas mettre l'agent de probation en difficulté, faute de disposer des renseignements nécessaires à la prise en charge (en particulier le casier judiciaire...), tout en faisant porter cette responsabilité sur une règle collective, édictée par le directeur qui en assume le poids au nom du service.

Dans ces conditions, la rédaction de protocoles qui satisfassent toutes les parties est un effort de longue haleine, qui se conclut la plupart du temps autour de règles minimales – lorsque la démarche aboutit, ce qui n'est pas toujours le cas. Outre le risque de faire de ces documents des coquilles vides, faute de parvenir à dégager un véritable consensus, le danger de cette protocolisation des relations réside également dans la baisse des formes de concertations directes, remplacées par une simple juxtaposition des compétences de chacun :

« *J'ai dit à la JAP qu'on ne viendrait plus aux CAP [Commissions d'Application des Peines] pour les permissions de sortie : "on n'est pas des marchands de tapis, c'est à vous d'avoir votre propre jurisprudence, nous on vous envoie une fiche où on vous dit ce qu'il a fait en terme de réinsertion. Maintenant, pour les soins, vous voyez avec le SMPR, pour le travail et les activités vous voyez avec la détention, nous on n'est pas votre secrétariat". Puisqu'on s'entend pas, autant dire les choses directement. Et donc on a pondu ce document qu'on lui envoie et finalement ça pose pas de problèmes. Elle m'a même dit que ça allait bien plus vite comme ça* » (Paul, DFSPPI, Perth).

Toute la difficulté des relations entre SPIP et magistrats réside dans cette ambivalence : le problème n'est pas tant qu'ils ne se comprennent pas mais d'abord qu'ils ne se parlent pas.

⁴⁵ Une personne en attente d'exécution d'un sursis avec mise à l'épreuve, prononcé en 2009 pour outrage à magistrat, qui avait déjà été condamnée à treize reprises auparavant (dont une fois pour viol), a été mise en examen (puis condamnée en 2013) après la disparition d'une jeune femme de 18 ans, dont le corps a été retrouvé démembré quelques jours plus tard. L'affaire a fait la « Une » des médias pendant plusieurs jours et a suscité de nombreuses réactions politiques, dont la mise en cause par le président de la République du fonctionnement du SPIP de Loire-Atlantique, au sein duquel le prévenu était censé exécuter sa peine.

II/ La rivalité pénitentiaire

Les relations avec les directeurs des services pénitentiaires (DSP), et tout particulièrement les chefs d'établissement, posent également de nombreuses difficultés aux représentants des services de probation. Mais alors que la tension avec les magistrats se présente ouvertement comme une opposition tranchée entre deux camps, la rivalité qui s'exprime entre les cadres de probation et les cadres de détention s'exprime de manière plus insidieuse entre deux corps qui appartiennent à la même administration. Si les différences de rémunération et de statut sont un point de cristallisation sensible, la manière dont s'expriment les désaccords peut s'avérer très variable. Elle dépend à la fois de la configuration du département, qui détermine la fréquence et l'ampleur des relations (selon le nombre, la nature et la proximité des établissements par rapport au SPIP), et de la socialisation professionnelle antérieure des cadres, selon qu'ils aient été sensibilisés ou non aux spécificités du milieu fermé. Dans tous les cas, les désaccords ne se transforment jamais en guerre ouverte, du moins sur les terrains observés : « *On a de bonnes relations avec la détention de façon générale. Il peut y avoir des petits points de crispation mais c'est toujours dépassé, y'a jamais eu de blocage* » (Paul, DFSP, Perth). Toutefois, la prudence et la méfiance restent constamment de mise du côté du SPIP : « *même quand ça se passe bien, il est nécessaire d'être vigilant en permanence [avec les DSP]* » (Jacques, DPIP, Sydney).

1) La prééminence des fonctions de surveillance

Globalement, les rapports restent marqués par un déséquilibre structurel en faveur du milieu fermé et des impératifs de sécurité au sein de l'administration pénitentiaire, si bien que « *c'est toujours au SPIP de mettre de l'huile dans les rouages* » (Raymond, DFSP, Melbourne). L'humour apparaît comme le premier révélateur de ce déséquilibre, à l'image de l'ironie systématique des DSP à l'attention des cadres de probation lorsque je présentais l'objet de ma recherche à mes interlocuteurs en détention : « *Ah bon, on s'intéresse à vous maintenant ?!* ». Mais c'est aussi le dépit maquillé des directeurs de probation, dont l'un d'eux rebaptise le SPIP en « *Service Perdu dans l'Immensité Pénitentiaire* ». À cela s'ajoutent certaines vexations quotidiennes, qui entretiennent chez les personnels d'encadrement des services de probation le sentiment d'être des cadres de « *seconde zone* » au sein de leur administration. C'est le cas lorsqu'un directeur d'un bâtiment du centre pénitentiaire de Melbourne demande à une DPIP où se trouvent les bureaux du SPIP

avant de se rendre à une réunion, alors qu'il est en poste depuis plusieurs mois. C'est également le cas lorsque le directeur du centre pénitentiaire de Sydney reçoit la visite d'un député sans en avertir le DFSPiP, qui l'apprendra par hasard la veille lors d'une discussion informelle avec le procureur.

Au-delà de ces anecdotes et du ressenti des cadres de probation, plusieurs indices attestent d'une réelle différence de traitement entre les deux corps : d'abord, un échelonnement indiciaire plus favorable aux DSP qu'aux DPIP en terme de salaire. Ensuite, des primes variables mais toujours plus conséquentes du côté de la détention que de la probation - d'autant plus que l'indemnité de fonctions et d'objectifs (IFO), censée s'appliquer au nouveau statut des DFSPiP, tarde à être mise en place de manière effective. Enfin, des avantages matériels, tels qu'un logement à disposition ou une voiture de fonction, existent pour les chefs d'établissement sans que les DFSPiP n'en bénéficient. Toutefois, les DSP rencontrés, y compris lorsqu'ils ou elles occupent un poste de directeur de SPIP, ne manquent pas de relever que ces avantages compensent également des périodes d'astreintes plus exigeantes pour les chefs d'établissement, ainsi qu'une pression plus forte qui s'exerce sur les responsables de la détention par rapport aux cadres de probation. Certains DFSPiP en conviennent d'ailleurs également lorsqu'ils critiquent la frilosité et l'ambivalence de leurs collègues. Plusieurs d'entre eux, conscients qu'une amélioration de leur statut passerait par une plus grande prise de responsabilité, déplorent ainsi que certains DFSPiP n'aient pas souhaité s'engager dans la mise en place d'un équivalent au numéro d'écrou pour le milieu ouvert.

Le directeur de la maison d'arrêt de Perth a beau jeu, dès lors, de railler « *les états d'âme* » des directeurs de probation, en soulignant que « *c'est pas parce que les gens se plaignent d'un manque de reconnaissance que c'est une réalité* ». Reste que le décalage est tel entre les deux corps que ces propos ne font pas illusion. Pour s'en convaincre, il suffit d'observer le choix fait par Audrey, une jeune agente de probation rencontrée sur le terrain. Celle-ci, en poste au centre pénitentiaire de Melbourne depuis deux ans, pour sa première affectation, venait alors de passer avec succès le concours d'entrée aux fonctions de DSP et de DPIP. Pour elle, le choix fut rapide : elle décida de changer de filière pour rejoindre le corps des DSP, compte tenu du manque de reconnaissance de la filière probation, de la moindre rémunération des DPIP et de l'impression qu'elle serait en mesure de « *faire davantage bouger les choses* » en tant que DSP.

Pour tenter de mettre fin à ces déséquilibres statutaires qui empoisonnent parfois les relations de travail, une hypothèse est soulevée de manière récurrente concernant une possible fusion entre les corps de DPIIP et de DSP. Cette proposition est surtout portée par les cadres issus de la filière insertion et probation, soucieux d'aligner les statuts pour corriger ce qu'ils considèrent comme une injustice. Certains d'entre eux se montrent toutefois farouchement hostiles à une telle option. C'est notamment le cas de Chantal, directrice adjointe du SPIIP de Melbourne, qui juge une telle fusion hors de propos et contraire à la représentation fondamentalement sociale et opposée à l'ordre carcéral qu'elle se fait de son métier. Pourtant, l'idée fait son chemin au sein de la DAP, et une responsable des ressources humaines rencontrée en entretien diit même voir une certaine logique dans le fusionnement des corps.

Outre l'hostilité d'une grande partie des DSP, resteraient néanmoins d'importants obstacles institutionnels à surmonter dans la mesure où le pyramidage des corps intermédiaires est très différent d'une filière à l'autre, et que les formations initiales s'organisent autour de calendriers et de contenus bien distincts. Une solution alternative, moins ambitieuse et plus réaliste, consisterait à conserver des corps d'encadrement séparés entre prison et probation, tout en favorisant les ponts de l'un à l'autre en cours de carrière. Dans les réponses ouvertes au questionnaire, c'est ce que préconise ouvertement un DFSPPIP de catégorie 2, exerçant des fonctions de cadre depuis vingt-cinq ans, lequel considère qu'il serait intéressant de « *s'inspirer du parquet et des juges du siège qui peuvent faire carrière dans les deux corps pour favoriser concrètement les passerelles entre le corps des DSP et des DPIIP* ». Cette volonté est aussi une réponse pragmatique à la situation actuelle, dans laquelle le chemin d'un corps à l'autre est déjà possible en pratique, mais ne s'opère généralement que dans un seul sens : plusieurs DSP occupent des postes de DFSPPIP, mais jamais l'inverse à notre connaissance.

Parallèlement à cette éventuelle fusion des corps, peu envisageable à court terme, des propositions alternatives existent pour tenter de valoriser la place des directeurs de probation sur le plan symbolique et matériel. La stratégie consiste cette fois à défendre l'idée qu'il devrait exister un nouvel échelon de représentation territoriale au sein de la DAP, à un niveau plus local que ne le permettent les directions interrégionales (DI) qui existent déjà. Dans l'idée de ceux qui défendent un tel projet, il ne serait pas forcément nécessaire de créer un nouveau poste - ce qui impliquerait de lui accorder des moyens humains et matériels dédiés - mais il s'agirait plutôt de désigner dans chaque département une personne qui serait

l'interlocuteur principal vis-à-vis des instances locales et qui s'attacherait à faire le relais avec la DI. À ce compte, la plupart des DFSPiP interrogés estiment que ce rôle devrait naturellement leur revenir, dans la mesure où leurs compétences correspondent d'ores et déjà aux frontières départementales et que leur activité au niveau du milieu ouvert favorise un ancrage plus affirmé sur le territoire.

À cette envie des directeurs de SPIP d'asseoir une légitimité fondée sur un titre valorisant de directeur départemental répond le scepticisme des directeurs d'établissement pénitentiaire : la plupart, en particulier ceux qui adhèrent au syndicat FO-Direction, sont partisans de la création d'une telle fonction mais contestent vivement l'idée de l'attribuer aux directeurs de SPIP. Ils considèrent que toute nomination au titre de directeur départemental devrait être étudiée au cas par cas, sous-entendant par-là que c'est le directeur de la plus grosse structure carcérale qui devrait tenir ce rôle. À l'image du chef d'établissement de la maison d'arrêt de Perth, ils posent davantage le problème en terme de visibilité qu'en terme d'implantation locale :

« Il faut absolument, pour que notre administration retrouve un sens, qu'on ait un représentant qui soit clairement identifié pour le préfet et pour nos partenaires au niveau local. Ce qui ne veut pas dire que ce directeur territorial doit forcément être inscrit dans le département mais il faut qu'on soit capable de parler d'une seule voix ».

D'autres, peu sensibles à l'empilement des fonctions hiérarchiques ou peu soucieux d'une éventuelle concurrence de la part des DFSPiP, se disent officiellement insensibles à la question. C'est ainsi que le directeur adjoint d'un gros centre pénitentiaire ne souhaite pas s'étendre sur le sujet en jugeant un tel projet inutile, tout en écartant d'emblée toute ambition personnelle, estimant que *« la logique de la détention est d'être centrée sur l'établissement »* plutôt que sur son environnement.

Dans ces rapports de force institutionnels entre directeurs de prison et directeurs de probation, l'une des principales faiblesses de l'encadrement des SPIP est l'absence de représentation collective. Au niveau syndical, les principales organisations nationales au sein des SPIP (CGT, SNEPAP et CFDT) sont essentiellement tournées vers la défense des intérêts des agents de probation, compte tenu de la faiblesse des effectifs des cadres durant de nombreuses années. Ce petit nombre aurait pu néanmoins constituer un avantage en termes de solidarité des uns avec les autres, mais aucune tentative pour tenter de se structurer en association n'a abouti à ce jour, pas plus que la création d'une véritable liste de

diffusion ou d'information réunissant l'ensemble des DFSP/IP. D'après les propos rapportés en entretien, la plupart des échanges entre cadres se déroulent de manière informelle, essentiellement par affinités, l'appartenance à une même génération et à une même promotion semblant jouer en la matière un rôle décisif, mais insuffisant pour faire valoir des revendications communes à plus grande échelle.

2) La gestion quotidienne de la détention

Ces batailles statutaires, aussi importantes soient-elles, ne constituent toutefois qu'un des aspects d'une tension qui renvoie à l'affrontement entre deux logiques pratiques. Dès lors, il faut aussi prendre la mesure de cette rivalité interne à l'administration pénitentiaire sur le plan des relations quotidiennes et des activités concrètes au sein de la détention. Dans la plupart des antennes de milieu fermé où je me suis rendu, les cadres du SPIP, qu'ils soient DPIP ou CSIP, participaient régulièrement aux réunions du comité de direction réunissant les principaux cadres pénitentiaires de l'établissement. Cela ne dit toutefois pas grand-chose de la place qui leur est accordée et du rôle qu'ils y jouent effectivement, faute d'avoir pu y prendre part. Plus largement, de nombreux dispositifs formalisés permettent directement ou indirectement le dialogue entre ces deux catégories de cadres (commission d'application des peines, commission pluridisciplinaire unique, etc.).

La préparation des séances régulières de commission d'application des peines, présidée par le JAP, sont l'occasion d'une collaboration effective entre SPIP et responsables de la détention, qui doivent formuler un avis commun. Selon les endroits, j'ai pu constater différentes configurations : dans certains cas, cette préparation donne lieu à une réunion spécifique systématique entre le responsable d'antenne côté SPIP et le responsable de la détention côté surveillant, permettant de passer en revue chacun des dossiers et d'en débattre avant de rendre un avis commun. Dans d'autres lieux, l'entente s'avérait minimale et les avis étaient rédigés de manière alternative par l'un ou par l'autre avant chaque séance, afin que chacun ne se contente d'y apposer sa signature en signe d'accord.

Ces modes de concertation, plus ou moins bien encadrés, ne suffisent toutefois pas à empêcher l'expression de désaccords parfois houleux, comme le montre l'anecdote suivante rapportée par la directrice adjointe du SPIP de Perth :

« Moi j'suis un peu frontale et je sais que le directeur de la maison d'arrêt me porte pas dans son cœur. Je me souviens une fois j'étais en CAP avec lui, on parle

d'un type qui n'avait pas de rapport d'incidents. Le directeur prend la pochette disciplinaire et dit : "lui, c'est un malin". Et moi, je lui répond, devant le juge : "Écoutez, moi je comprends pas : soit le mec il "cartonne" et dans ce cas c'est un voyou à qui on peut pas faire confiance ; soit le mec il "cartonne pas" et dans ce cas c'est un malin à qui on peut pas faire confiance non plus. C'est juste insupportable". J'ai peut-être pas les codes, ou alors je cultive le fait de pas les avoir, mais il me semble que si au moins deux ou trois vérités criantes peuvent être balancées comme ça de temps en temps, au moins j'suis pas là pour rien... ».

La mise en place des Commissions pluridisciplinaires uniques (CPU), en 2009, constitue un autre dispositif de rapprochement potentiel entre les différents acteurs pénitentiaires, non seulement entre la probation et la surveillance, mais aussi vis-à-vis des autres acteurs intervenants en détention. Visant à établir « un véritable bilan individualisé de la personne détenue⁴⁶ », cette commission doit se réunir au moins une fois par mois. Elle est présidée par le chef d'établissement et comprend, en outre : le directeur du SPIP, un représentant du personnel de surveillance, du service du travail, de la formation professionnelle et de l'enseignement. Peuvent également y être conviés, à titre consultatif, le psychologue en charge du parcours d'exécution des peines (PEP), un membre de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et un représentant des équipes soignantes de l'unité de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) ou du service médico-psychologique régional (SMPR). Cette commission se prononce de manière systématique concernant l'accueil des nouveaux arrivants mais réalise aussi, quand cela est matériellement possible, une réévaluation périodique de la situation des détenus.

Dans un tel cadre, les incitations à la collaboration sont perçues de manière ambivalente, voire résolument critique, de la part des directeurs de probation qui éprouvent le sentiment que leur présence y est instrumentalisée dans le seul but de se conformer aux règles de droit, sans qu'un véritable dialogue ne parvienne à s'instaurer :

« Dans les textes, les CPU sont des lieux d'échanges. Mais en fait, on est dans la pénombre pour pouvoir lire la projection du CEL [Cahier Électronique de Liaison] sur le mur, et on se contente juste de répondre aux questions pour remplir les cases... Les affectations sont déjà faites quand on arrive à la CPU... C'est juste un faire-valoir et nous on participe à la mascarade » (Françoise, DPIP, Melbourne).

⁴⁶ Circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire du 14 janvier 2009.

Ce sentiment d'instrumentalisation était d'autant plus vif que la participation du SPIP dans ces instances était nécessaire pour obtenir la labellisation des quartiers arrivants dans les maisons d'arrêts, ce qui constituait à l'époque un enjeu saillant destiné à mettre le parc pénitentiaire français en conformité avec les règles pénitentiaires européennes (RPE).

Plus profondément, au-delà de ces différentes instances institutionnelles, c'est dans les contacts au quotidien que les dissensions s'avèrent les plus prégnantes et les plus difficiles à canaliser. Elles font apparaître des dissonances fortes concernant la conception que chacun se fait de son rôle ou de celui qu'il voudrait que l'autre joue, ce qui fait dire au DFSPiP d'Adélaïde qu'« *on retombe actuellement dans une sorte de dichotomie entre milieu ouvert et milieu fermé, comme avant 1999* ». Au sein de la prison, les cadres des services de probation défendent un registre d'intervention technique et circonscrit, focalisé sur les aménagements de peine et la préparation à la sortie, en opposition à une époque où les frontières du contenu de l'activité s'avéraient plus incertaines. Luc, DFSPiP d'Adélaïde, raconte ainsi :

« Moi j'ai été CIP en centre pénitentiaire avant la réforme des SPIP en 1999. Faut être honnête, on nous faisait faire tout et n'importe quoi. Moi j'ai fait le père Noël à la nursery de la prison. J'allais voir les détenues qui accouchaient à l'hôpital. On s'occupait du linge, et ainsi de suite... Aujourd'hui on n'est plus là-dedans, nos métiers sont devenus plus techniques, on est sûr de l'aménagement de peine, des choses comme ça. On sait très bien que si on rebascule sous l'autorité des chefs d'établissement, y'aura de nouveau cette propension à dire que l'éduc il est censé pouvoir tout faire ».

Tous les cadres de probation ayant travaillé comme éducateurs en milieu fermé avant la réforme des SPIP sont unanimes sur ce point, et critiquent la propension des chefs d'établissement à vouloir maintenir les personnels du SPIP dans un rôle de *factotum* de la détention : « *On est considéré comme les pompiers* » (Sophie, DPIP, Melbourne) ; « *Le SPIP n'est pas un standard téléphonique* » (Paul, DFSPiP, Perth) ; « *Les CPIP sont bons à tout faire, surtout ce que les autres ne veulent pas faire* » (Michel, DPIP, Brisbane) ; « *Le travail social qu'on nous demande en détention ça n'a rien à voir avec du travail social, c'est surtout gérer la détention. C'est "va le voir pour qu'il nous foute la paix"* » (Elisa, DPIP, Perth).

Confronté à ces récriminations, le directeur adjoint du centre pénitentiaire de Sydney adopte un ton volontiers moqueur : « *les gens passent leur temps à dire ce*

qu'ils ne peuvent pas faire plutôt que de faire ce qu'ils peuvent ». Mais la suite de son discours, plus consensuel, ne contredit pas la vision selon laquelle les DSP attendent des personnels du SPIP qu'ils interviennent de manière polyvalente sur un large éventail d'actions : *« La place du SPIP en détention n'est pas celle qu'elle devrait être. Le SPIP devrait coordonner l'ensemble des dispositifs de prise en charge »*. Afin de rapprocher les positions des uns et des autres, ou éviter qu'elles ne s'éloignent davantage, les directeurs interrégionaux tentent de jouer un rôle de médiateurs, en favorisant la rédaction d'engagements de services entre les différentes parties. Il s'agit d'un document, de nature non contraignante, par lequel le directeur du SPIP et le(s) directeur(s) d'établissement(s) de chaque département s'entendent sur leurs champs de compétences respectifs et fixent des protocoles à respecter concernant les tâches pour lesquelles ils sont amenés à collaborer.

On retrouve la même logique que celle mise en œuvre à l'égard des JAP, si ce n'est qu'ici tout le monde appartient à la même administration. Malgré cela, ces engagements se concluent généralement sur une base minimale et n'aboutissent pas sans heurts ni longues périodes de tension et d'atermoiements : *« Il a fallu qu'il mange un peu de son chapeau et moi un peu du mien »* annonce Paul, le directeur du SPIP de Perth, à propos des échanges qu'il a eus avec le directeur de la maison d'arrêt locale :

« Au demeurant c'est quelqu'un de très sympathique, mais on n'a pas la même vision, en particulier par rapport à la position du SPIP. Moi je dis que le SPIP, en maison d'arrêt, il a un pied dedans et un pied dehors : on est sur la préparation à la sortie. Alors que lui, visiblement, en tout cas tel qu'il le pratique et tel qu'il le souhaiterait, c'est recarcéraliser le SPIP pour qu'il vienne en soutien de la détention et des problèmes de détention ».

C'est toujours le même problème qui revient invariablement concernant la définition du champ de compétence du SPIP. Pour les cadres de probation, la qualité de leurs interventions serait menacée par l'ingérence des chefs de détention et la dispersion qu'elle entraîne ; pour les directeurs de prison, l'implication et la visibilité des agents de probation n'est pas assez intense au sein de la détention, où ils ne sont généralement que de passage le temps de mener des entretiens.

Ces difficultés à s'entendre, qui s'effacent devant le pragmatisme des affaires courantes mais resurgissent à chaque désaccord sur un cas particulier, méritent toutefois d'être nuancées en s'attardant sur les réactions des plus jeunes cadres, dont la plupart ont été formés en milieu ouvert ou arrivent de l'extérieur, et qui ne

ressentent pas forcément les choses de la même manière. Selon une CSIP, passée par plusieurs établissements de différentes tailles et de différents types, « *les problèmes du directeur de prison sont d'une autre nature que la gestion des SPIP (nourrir les détenus, s'assurer de la sécurité...)*. À la limite, ils ont même pas le temps de s'en occuper et de faire de l'ingérence à ce niveau-là ». De même, les plus jeunes cadres, dont l'affectation sur un secteur en milieu fermé constitue souvent le premier poste, ne ressentent pas les relations avec le chef d'établissement comme une contrainte qui pèse sur eux mais plutôt comme un échange de bons procédés, alors qu'on aurait pu les croire plus sensible à cette pression informelle compte tenu de leur manque d'expérience. Bénédicte, DPIP en maison d'arrêt sans jamais avoir été agente de probation, estime ainsi normal d'être à l'écoute du chef d'établissement, la nécessité fonctionnelle se substituant ici à l'absence de lien hiérarchique : « *On a les bureaux qui sont quasiment face à face avec le directeur de la maison d'arrêt, donc c'est normal qu'il puisse me demander des choses* ». Pour une autre CSIP, à Melbourne, ce lien tient même lieu d'évidence implicite, qui ne fait l'objet d'aucune remise en question : « *Au sein du SPIP, on est dépendant de la volonté du chef d'établissement, puisque nous sommes dans leur établissement, même si on fait partie de l'administration pénitentiaire* ».

Si elle n'est pas vécue de manière problématique par les principaux concernés, cette relative proximité des jeunes cadres (et des agents de probation) avec les chefs d'établissement déplaît en revanche aux DFSPIP, soucieux de maintenir l'unité du service et d'éviter la dispersion de ses subordonnés : « *J'essaye d'avoir une présence assez importante sur le centre de détention, parce qu'on a affaire là-bas à une direction assez forte en caractère, donc il faut essayer de contrebalancer un peu les choses. Alors qu'à la maison d'arrêt toute proche, je la joue plus à la cool* » (Luc, DFSPIP, Adélaïde). Et lorsque le rapport de force leur est trop défavorable, certains directeurs de SPIP sont tentés par une solution radicale consistant à faire sécession : prenant prétexte de difficultés d'aménagements des locaux, certains directeurs de SPIP ont plusieurs fois défendu l'idée auprès de leur administration que les bureaux des antennes en milieu fermé devraient être situés en dehors de l'établissement proprement dit. Dans une telle configuration, les agents de probation seraient dans une position comparable aux autres intervenants extérieurs désignés pour accomplir une mission spécifique.

Ce genre d'initiative divise fortement au sein de la profession et dessine une ligne de partage particulièrement marquée entre les cadres exclusivement formés en

milieu ouvert, plutôt favorables à une prise de distance, et les cadres ayant travaillé en tant qu'éducateur en milieu fermé au sein des services socio-éducatifs, qui restent particulièrement attentifs à ce que les agents de probation maintiennent un investissement actif au sein de la détention - et pas seulement dans la partie administrative qui abrite les locaux du SPIP. Astrid, la directrice du SPIP de Brisbane, du fait de sa situation de DSP faisant fonction de DFSPIP, porte un regard particulièrement tranché sur cette division interne, en observant avec dépit : « *Ici, tout le monde se fout du milieu fermé, y compris les cadres. Certains n'y sont pas à l'aise* ». Dans ce service où les cadres sont relativement jeunes, le goût affiché pour le milieu ouvert s'avère en effet particulièrement clair. Quinze ans après la mutualisation de 1999, la frontière entre milieu ouvert et milieu fermé reste donc loin de s'effacer à l'intérieur des SPIP. Tout juste s'est-elle déplacée, le milieu ouvert ayant entre-temps connu un développement considérable. Il n'y avait pas de raisons que les cadres échappent à cette dichotomie.

III/ L'ouverture territoriale : porte de sortie ou voie sans issue ?

Pour échapper à la tutelle judiciaire et pénitentiaire, les directeurs des services de probation ont cherché à se faire mieux connaître au sein du département, auprès du préfet notamment, en s'investissant dans un travail de représentation territoriale. C'est l'ambition soutenue par une jeune DFSPIP dans sa réponse au questionnaire, en affichant sa « *volonté d'inscrire le SPIP dans les politiques publiques, territoriales et locales* ». Cette capacité d'ouverture vers l'extérieur peut même constituer une motivation à rejoindre la filière insertion et probation, comme l'expose une DSP qui occupe depuis 2007 un poste de directrice de SPIP, comme c'est le cas d'Astrid à Brisbane :

« J'avais envie et besoin de comprendre la chaîne d'intervention de l'administration pénitentiaire dans la prise en charge des personnes placées sous main de justice avant et après détention, avoir plus de lien avec les politiques publiques départementales et les associations partenaires qu'au sein des établissements, élargir le champ d'intervention ».

Dès lors, l'ancrage territorial des services de probation semble constituer une troisième voie permettant de desserrer l'étau judicario-pénitentiaire en privilégiant une approche horizontale de la représentation institutionnelle, jugée plus efficace :

« La représentation c'est pas juste aller bouffer des petits fours chez le préfet. C'est aussi se rencontrer, s'organiser, se connaître, avoir des liens. C'est un rôle de représentation de la part de la direction, avec l'idée de pouvoir être identifié et de faire partie d'un certain réseau. L'idée c'est d'arrêter de fonctionner en tuyaux d'orgues et de mettre de la transversalité. Y'a un intérêt d'abord en terme de sécurité publique - ça fait partie de nos métiers - et puis y'a un intérêt aussi en termes de prise en charge du public » (Luc, DFSPPI, Adélaïde).

Pour autant, tous les cadres de probation ne partagent pas nécessairement ce point de vue. Pour certains, l'ouverture sur le territoire est une perte de temps qui empièterait sur le cœur de leurs missions. Lors d'une réunion de direction à Sydney, cette opposition des points de vue est apparue de manière très nette au sujet de la place à accorder aux actions socio-culturelles : tandis qu'un CSIP, chef de secteur, défendait l'idée d'un recentrage sur le versant pénal de l'activité (*« la culture c'est juste si on a le temps »*), son directeur soutenait la nécessité d'une prise en charge extensive des individus qui ne fasse pas l'impasse sur la culture (*« mon boulot de directeur c'est de faire en sorte que la peine soit intelligente »*). Toutefois, même lorsque cette volonté de participation aux politiques publiques locales s'avère bien présente, elle peut se trouver contrariée de différentes façons :

« Le métier se trouve à l'intersection entre de multiples champs ce qui le rend passionnant, mais l'investissement dans ces différents secteurs est trop souvent superficiel faute de logistique et de ressources. Par ailleurs, la crainte de l'incident oblige à sécuriser les procédures au lieu d'être imagitatif » (DFSPPI, cat. 1).

C'est au regard de ces deux sources de difficultés que la question de l'implantation locale mérite d'être abordée. À travers les problèmes de financement, tout d'abord, et avec eux toute la question du caractère opérationnel de ces initiatives, qui nécessitent au préalable de convaincre ses interlocuteurs. À travers la question du risque de récidive, d'autre part, qui parasite les capacités de coopération et met en exergue la concurrence et la crispation qui peut exister entre les structures concernées.

1) Financement et (re)connaissance

Monter des projets transversaux liés à l'insertion (emploi, logement...) ou à la prévention (addictions, circulation routière...) au niveau départemental nécessite pour le SPIP de disposer de moyens spécifiques, en dehors des crédits de fonctionnement dévolus au versant proprement judiciaire de la prise en charge. Un

minimum de moyens s'avère en effet nécessaire pour rémunérer des prestataires, louer des locaux, acheter du matériel ou prendre en charge des frais de déplacement. Or, les crédits d'intervention accordés au SPIP par l'administration pénitentiaire pour ce genre d'action sont en baisse régulière depuis plusieurs années, ce qui nécessite pour les directeurs de trouver d'autres sources de financement, projet par projet. Pour cela, différentes options existent, en se tournant vers diverses instances plus ou moins spécialisées, telles que le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIDP) ou la Mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie (MILT). Cela suppose néanmoins d'établir des contacts avec de nombreux interlocuteurs différents (préfecture, conseil général, mairies...), qui sont autant de pourvoyeurs de fonds. Or, comme le note le directeur du SPIP de Perth, « *la meilleure manière de mobiliser ces fonds, c'est la connaissance interpersonnelle qu'on va avoir avec les différents acteurs, ce qui signifie qu'on va mordre plus ou moins dedans selon qu'on est connu ou non du préfet, ou qu'on ait réussi à le sensibiliser à un problème spécifique* ». Il en découle un paradoxe évident : le SPIP tente de se faire reconnaître sur le plan local en montant des projets transversaux ; pour être menés à bien, ces projets nécessitent des financements extérieurs ; les financements extérieurs sont accordés aux acteurs qui disposent déjà d'une reconnaissance locale.

La relation des directeurs de SPIP avec les préfets illustre sur ce point la situation de dépendance relative dans laquelle se trouvent les cadres de probation. Certains se réfugient derrière un certain fatalisme quand d'autres affichent leur volontarisme, mais tous savent qu'ils ne disposent pas de toutes les clefs pour faire valoir leurs attentes. À Brisbane, Astrid, la directrice, se plaint ouvertement du fait que « *certaines préfets n'ont toujours pas compris à quoi on sert* ». Elle concède que l'actuel préfet affiche sa préoccupation pour la probation en se montrant réactif sur les problèmes d'hébergement et en apportant sa contribution financière à certains projets, mais elle n'en garde pas moins en mémoire le désintérêt du précédent préfet avec lequel elle n'avait aucun contact, sans pourtant qu'elle n'agisse différemment à son égard. Comme le résume Luc, à Adelaïde, l'essentiel réside dans la bonne volonté des interlocuteurs du SPIP : « *Si le préfet a envie de nous intégrer, il va nous intégrer. Si le préfet en a rien à foutre on va ramer, c'est vrai* ». Il adopte toutefois une position différente de celle d'Astrid en considérant que le DFSPIP n'est pas non plus totalement impuissant, même s'il ne maîtrise pas tous les enjeux : « *ça dépend aussi de la position qu'on souhaite adopter. Moi quand je suis arrivé, j'suis allé voir le préfet. Il m'a dit qu'il avait jamais vu mon prédécesseur... ça veut dire qu'à un moment donné faut aussi se sortir les doigts du cul, et puis voilà !* ».

En l'occurrence, ce discours volontariste peut être tenu ici parce que l'investissement stratégique a porté ses fruits, ce qui vaut à ce DFSPIP d'être régulièrement convié au collège des chefs de service de l'État, sous l'autorité du préfet, en compagnie du directeur des finances, du directeur d'Académie, du colonel de gendarmerie ou du directeur départemental de la sécurité publique. Cette reconnaissance est un motif de satisfaction d'autant plus fort que les chefs d'établissements pénitentiaires, avec lesquels il entretient une forte rivalité sur le département, n'y sont pas conviés : « *Eux ils sont dans la tôle, ils gardent la tôle* ». Cette reconnaissance du SPIP, à travers la personne du directeur, passe également par des gestes plus symboliques mais non dénués de sens pour celui qui les reçoit : « *On est très clairement identifié. Pour l'anecdote, j'ai reçu hier un mail du cabinet du préfet, qui me disait qu'il avait le portrait du président de la République pour moi, en qualité de chef d'un service de l'État* ».

Si la figure du préfet concentre autant d'attentes - et de déceptions éventuelles -, au-delà du prestige et de la fierté qu'il est possible de tirer de sa reconnaissance, c'est notamment parce qu'il s'agit du principal pourvoyeur de fonds. Ce qui nous ramène à l'enjeu initial de financement des actions socio-éducatives. Dans un SPIP de région parisienne, ne figurant pas parmi les principaux terrains de cette recherche, une DPIP m'a confié que le budget octroyé par le préfet avait atteint en 2011 un niveau équivalent au budget délégué par la direction interrégionale. À Perth, au moment de cette recherche, et alors que les relations entre le DFSPIP et la préfecture étaient établies depuis moins d'un an, c'est un tiers du budget d'intervention qui était ainsi drainé par l'implication dans diverses politiques publiques. Là encore, le directeur ne manque pas de souligner le lien indissociable entre financement et reconnaissance : « *Il faut se bouger, c'est beaucoup de travail. Mais y a pas que le fric, y'a l'insertion dans les dispositifs. L'idée c'est d'être complètement intégré aux politiques publiques* ». Un tel état de fait ne va d'ailleurs pas sans poser des difficultés de gouvernance, en minant la capacité de contrôle et d'orientation de l'administration pénitentiaire au profit d'un acteur extérieur susceptible d'imposer ses propres priorités, ou du moins d'infléchir sérieusement la politique pénitentiaire dans le sens qui lui convient.

C'est d'ailleurs à ce niveau-là que certains directeurs éprouvent une certaine gêne, voire une véritable réticence à solliciter l'intervention d'institutions extérieures au champ judiciaire, de crainte d'être manipulé, voire instrumentalisé sur la scène

politique locale. Le directeur de Sydney, par exemple, en place depuis plusieurs mois, n'avait toujours pas pris la peine de rencontrer le préfet, ni aucun autre partenaire institutionnel local au moment de cette recherche. Derrière l'excuse d'un emploi du temps particulièrement chargé et d'une priorité accordée au management interne du service, dans un contexte de pénurie de cadres intermédiaires, il avoua également une autre raison de cet attentisme tenant à sa méfiance à l'égard du contexte local. Dans ce département vivement concerné par la question des « violences urbaines », il ne souhaitait pas que l'échange d'informations et la mise en œuvre d'actions spécifiques puisse servir à d'autres fins que la prise en charge des justiciables. Son implication beaucoup plus forte aux côtés des magistrats, dont l'indépendance s'avère plus affirmée, atteste d'ailleurs qu'il ne s'agit pas d'un refus de principe de s'inscrire dans un réseau de coopération mais que c'est bien la nature politique de certains dispositifs qui l'incite à garder ses distances vis-à-vis des arènes plus politisées.

Dès lors que les cadres du SPIP cherchent à s'aventurer en dehors du champ pénal proprement dit, les enjeux de financement et de reconnaissance forment une boucle au niveau local. Celle-ci requiert beaucoup d'efforts pour y entrer et implique des coûts non négligeables pour en sortir. À cette fermeture du réseau sur lui-même, qui permet aux distributeurs de ressources d'en orienter l'usage, s'ajoute un second problème relatif à l'obligation quasi exclusive de solliciter des financements par projets, c'est-à-dire relatifs à une action spécifique et bien circonscrite. De cette nécessité en découle indirectement une autre, qui fait que le SPIP se trouve la plupart du temps dans l'impossibilité de percevoir et de gérer lui-même les sommes allouées. Les efforts que les cadres entreprennent pour participer aux réseaux territoriaux prennent donc la forme d'opérations de coordination, qui nécessitent de solliciter d'autres associations ou structures extérieures en tant que partenaires. Or, ces institutions se trouvent elles-mêmes dans un état de dépendance financière qui peut rendre la collaboration précaire. Il arrive ainsi que certaines structures périssent, faute de parvenir à reconduire un budget régulier d'une année sur l'autre, comme cela venait d'arriver à la principale association socio-culturelle du département de Sydney au moment de notre enquête, ce qui, par ricochet, limitait fortement le périmètre d'action du SPIP.

2) Habitudes et contradictions

Face à ces difficultés récurrentes pour pérenniser des partenariats opérationnels à long terme au sein du système d'action local, l'habitude a été prise dans la plupart des départements de fonctionner au cas par cas, à courte vue et sans garantie. À Melbourne, Raymond (DFSPIP) y voit le signe d'un manque d'envergure de la politique pénitentiaire qui n'a jamais cherché ou n'est jamais parvenue à fédérer son propre réseau autour d'elle, ce qui place les SPIP en situation de demandeurs plutôt qu'en position de prescripteurs :

« Chacun est sans cesse renvoyé à sa réalité locale. Faut être honnête, aujourd'hui, chacun travaille avec les associations comme il peut. Et c'est pas une bonne chose. Il aurait fallu faire comme à la PJJ un secteur associatif habilité – même si c'est un mauvais exemple parce que la PJJ est en train de déshabiller une grande partie de son secteur mais bon... Il faut qu'il y ait une vraie procédure d'habilitation, une vraie procédure de contrôle, avec des financements établis. Je pense que ça serait plus clair. Mais je suis pas certain qu'on aille dans ce sens. Notamment parce que y'a pas vraiment de fric et que personne n'a envie de se jeter là-dedans... ».

À défaut d'une telle politique, le rapport entretenu par les cadres avec les associations socio-judiciaires s'avère ambivalent, entre délégation du « sale boulot » et concurrence ouverte. La délégation concerne la majorité des mesures pré-sentencielles, mais aussi les sanctions qui nécessitent un suivi quotidien que le SPIP n'est pas en mesure d'assurer, et dont il se contente d'assumer la supervision : *« Faut être honnête, sur un placement extérieur on fait pas grand-chose. On le confie à une assoc' et si ça merde ils nous appellent, mais si ça merde pas, franchement... »* (Michel, CSIP, Brisbane). À la limite, le travail d'intérêt général, mesure emblématique de l'effort de territorialisation des années 1980, entre également dans cette catégorie : les agents de probation interviennent au départ pour décider d'une affectation et gardent ensuite la main sur le dossier en cas d'incident ; mais le déroulement concret de la mesure est mis en œuvre par les tuteurs désignés au sein des associations, des collectivités locales ou des établissements publics qui accueillent le condamné pour l'exécution de sa peine. Dans d'autres cas, le SPIP et les associations se livrent une concurrence plus frontale sur certains dossiers, ce qui place les personnels d'encadrement en première ligne lorsqu'il s'agit de défendre l'intérêt des services de probation. À Melbourne, Julie (CSIP) se montre ainsi vindicative à l'encontre des associations locales, qui se

permettraient d'après elle d'opérer un tri parmi les mesures qui leur sont destinées, de manière à afficher une meilleure qualité de suivi en s'épargnant les dossiers trop compliqués. Elle compare cette situation avec l'univers des soins médicaux : en tant que service public voué à accueillir tous les « usagers » le SPIP incarne l'hôpital, tandis que les associations socio-judiciaires sont assimilées à des cliniques privées se réservant la possibilité de faire un tri parmi la clientèle.

Des difficultés se posent également avec des structures ancrées dans le champ de l'insertion sociale, avec lesquelles la concurrence n'est pas frontale sur le plan de la prise en charge pénale, mais dont les modes de sélection posent également problème au SPIP dans un contexte de saturation des capacités d'accueil de la plupart des services concernés. En matière d'hébergement, par exemple, la récente centralisation des services départementaux pose des difficultés au SPIP qui voit la plupart de ses demandes rejetées :

« On est dans un schéma qui, en terme d'organisation et de politique, est assez cohérent en cherchant à mieux répartir et optimiser les places d'hébergement. Mais l'organisation est complètement inadaptée pour nous. Avec le SIAO [Système intégré d'accueil et d'orientation], on ne prend plus en compte les contraintes du public et on ne prend plus en compte les délais de la peine. Entre janvier et mai 2012, on a fait 40 demandes pour des sortants de prison. On a reçu une seule réponse positive, qui est intervenue après la sortie de l'intéressé... » (Chantal, DPIP, Melbourne).

Dans l'ancien système, plus éclaté, les personnels du SPIP pouvaient certes s'épuiser à entrer en relation avec une multiplicité de structures, mais le système s'avérait apparemment plus souple en cas d'urgence, ou pour négocier de gré à gré avec certaines structures afin qu'elles réservent un nombre de places déterminé aux personnes placées sous main de justice. Parallèlement, la surcharge de travail administratif, en raison de l'épaisseur du dossier à instruire pour déposer une demande, est également critiquée par le directeur.

À travers ce type de difficultés quotidiennes, c'est tout le problème de l'articulation entre le champ pénal et le champ social qui est mis en question. Certains responsables de l'administration pénitentiaire y apportent une réponse radicale, en renvoyant la balle dans le camp de leurs partenaires et en défendant la nécessité pour le SPIP de se concentrer sur la dimension proprement pénale de l'intervention : *« Y'a pas que l'administration pénitentiaire qui doit s'occuper des personnes placées sous main de justice. Tout le monde doit prendre sa part de*

responsabilités. Mais l'insertion ça fait pas tout. Le travail sur les faits est pour moi l'action principale » (Hélène, DPIIP, DAP). De fait, une grande partie des efforts de coordination réalisés par les cadres de probation portent sur la préservation de la sécurité publique, à travers la participation aux comités départementaux ou communaux de prévention de la délinquance et à d'autres réunions de concertation et d'échange d'informations organisées dans ce but. À Sydney, par exemple, les réticences du directeur à se rapprocher du préfet ne l'empêchent pas pour autant de participer aux réunions bimensuelles organisées par le procureur du TGI de Sydney, au cours desquelles les représentants des services de la police, de la justice et de l'administration pénitentiaire mettent en commun les informations dont ils disposent sur l'état de la délinquance locale. À Perth, c'est Elisa, la responsable d'antenne du milieu ouvert qui participe à ce type de réunion, non sans afficher son scepticisme face à l'intérêt de telles initiatives :

« Je participe tous les deux mois aux comités techniques spécialisés sur l'agglomération, où y'a les signalements, le tout-venant. Le problème c'est que la politique a pas mis en place un filtre un petit peu opérationnel sur les signalements : tout le monde signale un peu tout. C'est tellement le tout-venant qu'on peut même pas retrouver les gens ».

L'importance croissante accordée aux questions de sécurité tient pour une part au climat politique contemporain qui entretient une vision restrictive de la notion de prévention de la récidive, centrée sur le passage à l'acte. Mais cette forme de crispation est également une réponse aux difficultés des services de probation à se faire une place au sein du champ de l'insertion sociale. Le rôle des cadres dans ce phénomène peut être expliqué de deux manières complémentaires : il s'agit d'un problème de disponibilité, d'une part ; et d'un problème de mobilité, d'autre part. En ce qui concerne la disponibilité, les cadres se trouvent tiraillés entre leur implication en interne, qui leur permet d'avoir une meilleure connaissance des conditions de prise en charge, et leur participation à des réseaux, qui leur permet de porter la parole du service vers l'extérieur : *« Ce que j'essaye d'expliquer à nos différents partenaires c'est que chaque fois que vous faites venir quelqu'un à une réunion, dites-vous bien qu'il n'est pas ailleurs. Si on continue de nous abreuver de réunions, on ne dira rien du tout parce qu'on ne saura rien du tout »* (Paul, DFSPPI, Perth).

Mais la participation du SPIP au système d'action local serait également contrariée par l'obligation de mobilité imposée aux cadres dans leur nouveau statut, qui les oblige théoriquement à ne pas rester plus de quatre ans (renouvelable une

fois) au même endroit. Pour Raymond, directeur de service à Melbourne depuis dix ans et dont la quasi-totalité de la carrière s'est déroulée dans le même département, une telle disposition pose problème :

« La mobilité dans nos missions elle est pas incontournable. On fait quand même un métier où on doit être très impliqué et très présent dans les réseaux, donc je pense qu'on a quand même intérêt à rester plus longtemps que les chefs d'établissements sur un secteur ».

Entre la remise en cause des habitudes ancrées, la difficulté à mobiliser des financements pérennes et les jeux de concurrence et les contradictions qu'elles drainent, le chemin à emprunter s'avère étroit et périlleux pour faire en sorte que cette troisième voie de l'ouverture territoriale ne se transforme pas en une voie sans issue sur le plan de la reconnaissance.

Conclusion : Négociation

Parmi tous les défis que les personnels d'encadrement des SPIP sont amenés à relever, trouver sa place au sein du système d'action local ne constitue peut-être pas le plus fondamental. La légitimité des cadres en dehors de leur institution est néanmoins une condition nécessaire pour valoriser l'action de l'ensemble des personnels qui travaillent dans les services de probation vis-à-vis de l'extérieur (partenaires, représentants politiques, opinion publique...). De la crédibilité qui sera accordée à l'encadrement - et en particulier au directeur - dépend également la capacité à impulser une dynamique positive et à mobiliser des ressources indispensables à la réalisation complète des missions de plus en plus larges confiées aux SPIP.

Confrontés à ces enjeux, les cadres de probation voient s'élever de part et d'autres de leur champ d'action deux remparts historiques qui menacent de les tenir dans l'ombre, tout en les plaçant entre deux feux. Il s'agit du pouvoir judiciaire, d'un côté, incarné ici par les juges de l'application des peines ; et de la culture pénitentiaire, de l'autre, qui tend à faire du directeur de prison le véritable « patron », comme il est souvent coutume de le désigner sur le terrain. Vis-à-vis des premiers, les cadres de probation optent pour une stratégie d'évitement qui vise à limiter les zones de contacts, susceptibles de se transformer en frictions, et à neutraliser les relations obligées par le biais de protocoles. Bref, il s'agit essentiellement de contourner le mur des magistrats et d'éviter qu'il ne prenne trop de hauteur. Face aux directeurs de prison, le danger réside dans un effondrement du

mur qui ensevelirait les services de probation sous les décombres. La stratégie échafaudée par les cadres consiste dès lors à construire un mur mitoyen, en répondant pierre après pierre aux désidératas de leurs homologues, de manière à ne pas laisser de brèches dans lesquelles les DSP pourraient s'engouffrer.

Une fois ces velléités contenues, totalement ou partiellement selon les lieux et la vigueur de l'opposition, les directeurs avancent tout droit sur la route de la représentation territoriale qui reste ouverte devant eux. Mais celle-ci est loin d'être déserte et sans encombres. Confrontés aux élus et représentants locaux ainsi qu'aux structures partenaires qui prennent l'allure d'associés-rivaux, les directeurs et leurs subordonnés s'engagent dans un processus de négociation permanente dans lequel (presque) tout se discute et se monnaie, de façon à éviter que la route ainsi dégagée ne se transforme en impasse. Pour sortir vainqueur de cette lutte pour la reconnaissance, l'encadrement des SPIP doit garder les pieds sur terre, sous peine d'être lâché en apesanteur, sans emprise sur leur environnement. Prendre sa place, et la garder. Tel est l'enjeu, à en croire Luc, pour qui « *la légitimité n'est jamais acquise : il faut toujours faire ses preuves, elle reste très fragile* ».

SORTIR DU RANG

Flottement institutionnel et insatisfaction personnelle

La situation conflictuelle, souvent larvée mais jamais réellement apaisée, qui caractérise la place des cadres de probation au sein de leur environnement mérite d'être mise en regard de la position flottante et incertaine qu'ils occupent au sein de leur propre administration. Si, en terme de représentation extérieure, la visibilité institutionnelle qui leur a été conférée les place au cœur de multiples tensions, ils tendent en interne à être relégués dans la marge, d'où ils peinent à se faire entendre. En d'autres termes, le déficit d'intégration des personnels d'encadrement des SPIP au sein de l'administration pénitentiaire, que beaucoup d'entre eux ressentent comme un signe de mépris, ne permet pas de contrebalancer les remises en cause externes dont ils peuvent faire l'objet. Il en résulte un véritable malaise, unanimement partagé par nos interlocuteurs avec plus ou moins d'intensité, qui conduit nombre d'entre eux à envisager un départ de l'administration pénitentiaire, malgré le peu de débouchés et d'opportunités qui s'offrent à eux en dehors.

Derrière la déploration du manque de moyens, l'une des principales difficultés que déclarent rencontrer les cadres des services de probation dans leur travail réside dans l'inconstance des politiques en matière de probation : multiplication des réformes pénales qui ruinent toutes perspectives sur le long terme, changements d'organisation incessants qui empêchent la constitution d'organigrammes stables... Dans de telles conditions d'instabilité structurelle, difficile pour eux de se distinguer, que ce soit au niveau collectif ou individuel. L'inconsistance des modalités de contrôle et d'évaluation leur enlève par ailleurs toute capacité d'anticipation et de hiérarchisation des priorités de nature à leur permettre de sortir du lot. À défaut, ils sont condamnés à rester dans l'ombre des directeurs de prison, d'autant plus que l'étroitesse des rétributions et la volatilité des critères qui les déterminent rendent les perspectives de carrières insaisissables. Dès lors, puisque la distinction ne parvient pas à être organisée en interne, c'est par des stratégies individuelles d'*exit* - qui n'épargnent apparemment pas les directeurs de prison⁴⁷ - que les personnels d'encadrement des services de probation sont finalement tentés de sortir du rang.

⁴⁷ Johannès (F.), « Des départs en série révèlent un malaise dans la pénitentiaire », *Le Monde*, 21 septembre 2011.

I/ L'inconstance des politiques pénitentiaires d'insertion et de probation

Les politiques pénitentiaires relatives à la filière insertion et de probation manquent tout d'abord de constance et de lisibilité. Comme au sein de toute autre administration publique, les orientations sont fortement dépendantes des choix et des arbitrages ministériels. Toutefois, le caractère très clivé des questions de justice, notamment en matière de probation⁴⁸, ainsi que la « frénésie sécuritaire » depuis 2002 qui pousse à légiférer dans l'urgence après le moindre fait divers⁴⁹, ne fait qu'accroître l'incertitude des acteurs de terrain, confrontés à l'ambivalence des projets politiques :

« La pénitentiaire et plus particulièrement les SPIP souffrent de la multitude des réformes et des ambitions démesurées qui leurs sont demandées par la lutte contre les récidives. Il y a ambiguïté sur la commande institutionnelle et forcément malaise chez une part non négligeable des acteurs du SPIP » (DPIP, homme, né en 1955).

Mais, au-delà de ces variations conjoncturelles, c'est toute l'organisation du secteur qui encourage le flottement institutionnel, à commencer par l'absence de clarté des attributions relatives à la probation au sein de l'administration centrale, qui conduit à noyer la filière sous un flot d'autres préoccupations. Ce déficit de lisibilité se répercute aux différents échelons hiérarchiques et entretient une confusion déroutante entre statut et fonction chez les personnels d'encadrement qui travaillent dans les SPIP.

1) Instabilité chronique et dispersion structurelle

À plusieurs reprises, des cadres et des agents de probation rencontrés sur le terrain ont mis en cause l'absence de leadership à la tête de l'administration pénitentiaire et le manque d'implication des directeurs qui s'y sont succédé. Au cours des dix dernières années, hormis Claude d'Harcourt qui échappe globalement à ce genre de critiques, de la part de ceux qui soutenaient son action comme de la part de ceux qui s'y sont opposés, les mandats rapides de Patrice Molle, Jean-Amédée Lathoud et Henri Masse (aucun n'est resté en fonction plus de deux ans) ont sans doute accentué ce type de récriminations. Ces directeurs de l'administration

⁴⁸ La passe d'arme médiatique entre le ministre de l'Intérieur Manuel Valls et la garde des Sceaux Christiane Taubira lors de la préparation du projet de loi de réforme pénale au cours de l'été 2012 en offre une récente et significative illustration.

⁴⁹ Danet (J.), « Cinq ans de frénésie pénale », in Mucchielli (L.) (dir.), *La frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, Paris, La découverte, 2008, pp. 19-29.

pénitentiaire sont en fait accusés d'avoir profité de ce poste dans une perspective d'avancement de carrière tout en s'en désintéressant sur le fond. C'est du moins l'opinion partagée par une partie non négligeable de mes interlocuteurs.

Il faut également relever que cette instabilité ne concerne pas uniquement l'échelon le plus élevé de l'administration mais qu'elle touche les différentes strates hiérarchiques. À titre d'exemple, la rotation des personnes engagées en qualité de rédacteur au sein de la sous-direction des personnes placées sous main de justice s'avère également importante :

« On a la particularité d'avoir beaucoup de CPIP en rédacteur. C'est un avantage dans le sens où on a l'aspect métier et une expertise qui est intéressante. Le désavantage c'est qu'ils nous quittent rapidement. Non seulement ils réussissent les concours de DPIP mais ils passent beaucoup de temps à les préparer. Du coup, on est dans un renouvellement constant, c'est un peu compliqué » (Hélène, DPIP, DAP).

Des problèmes se posent également au niveau régional. Mais en la matière, c'est moins l'instabilité chronique que le découpage des neuf interrégions qui fait l'objet des principales récriminations. La plupart des cadres d'insertion et de probation rencontrés estiment que ce niveau intermédiaire s'avère trop éloigné des services de probation et ne parvient pas à jouer son rôle de relais. C'est ainsi que le directeur du SPIP d'Adélaïde et son adjointe se plaignent de la distance de près de 400 km qui les sépare du siège de la direction interrégionale à laquelle ils se trouvent rattachés, ce qui les oblige à de longs déplacements. Pour les cadres intermédiaires, c'est surtout le faible soutien en matière de prise en charge résultant de ce découpage qui pose problème, ce qui les conduit comme Julie (Melbourne) à pointer du doigt le *« manque d'appui technique des DI »*. Face à ces critiques, les responsables rencontrés au sein des directions interrégionales renvoient en partie la responsabilité de ces difficultés de communication aux DFSP/IP, qui auraient du mal à s'imposer, contrairement à leurs homologues de détention : *« Les DSP appellent parfois la DI, alors que c'est très rare de la part des DFSP/IP »*. Tous reconnaissent toutefois que lors des réunions de direction au niveau interrégional, auxquelles les directeurs de SPIP et les chefs d'établissements sont conviés conjointement, le temps consacré aux problématiques relatives au milieu fermé est bien supérieur au temps consacré au milieu ouvert.

Pour répondre à ces déséquilibres, une circulaire du 7 juin 2011 est venue imposer un nouvel organigramme au sein des directions interrégionales, sans revenir toutefois sur le nombre d'interrégions. Cette circulaire a notamment créé au sein de

chaque direction interrégionale un département des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive (DPIPPR). Celui-ci ne vient en fait que remplacer le précédent département d'insertion et de probation (DIP), tout en complexifiant inutilement son appellation. Surtout, si le DPIPPR s'avère central pour tout ce qui concerne les questions relatives à la prise en charge des condamnés, il n'est pas l'unique interlocuteur des cadres du SPIP au niveau interrégional. Les autres domaines de compétences (notamment la gestion des ressources humaines) restent en effet intégrés et mêlés à l'ensemble de la filière surveillance, qui tend par son nombre à les engloutir.

Cette dispersion structurelle du secteur de la probation, qui ne dispose pas d'une branche spécifique dans l'organigramme, est également valable au niveau de l'administration centrale (voir organigramme ci-après). C'est sans doute l'une des principales raisons permettant d'expliquer la difficulté à opérer un rééquilibrage en faveur du milieu ouvert, au-delà des discours et de l'affichage politique. Certes, deux bureaux traitent plus particulièrement des questions relatives à la probation, au sein de la sous-direction des personnes placées sous main de justice. Il s'agit du bureau des orientations, du suivi et de l'évaluation de l'activité des SPIP (PMJ1) et, dans une moindre mesure, du bureau des politiques sociales et d'insertion (PMJ2). Pour autant, leurs compétences respectives restent circonscrites et ils n'ont en aucun cas vocation à s'occuper de l'ensemble des problématiques de la filière :

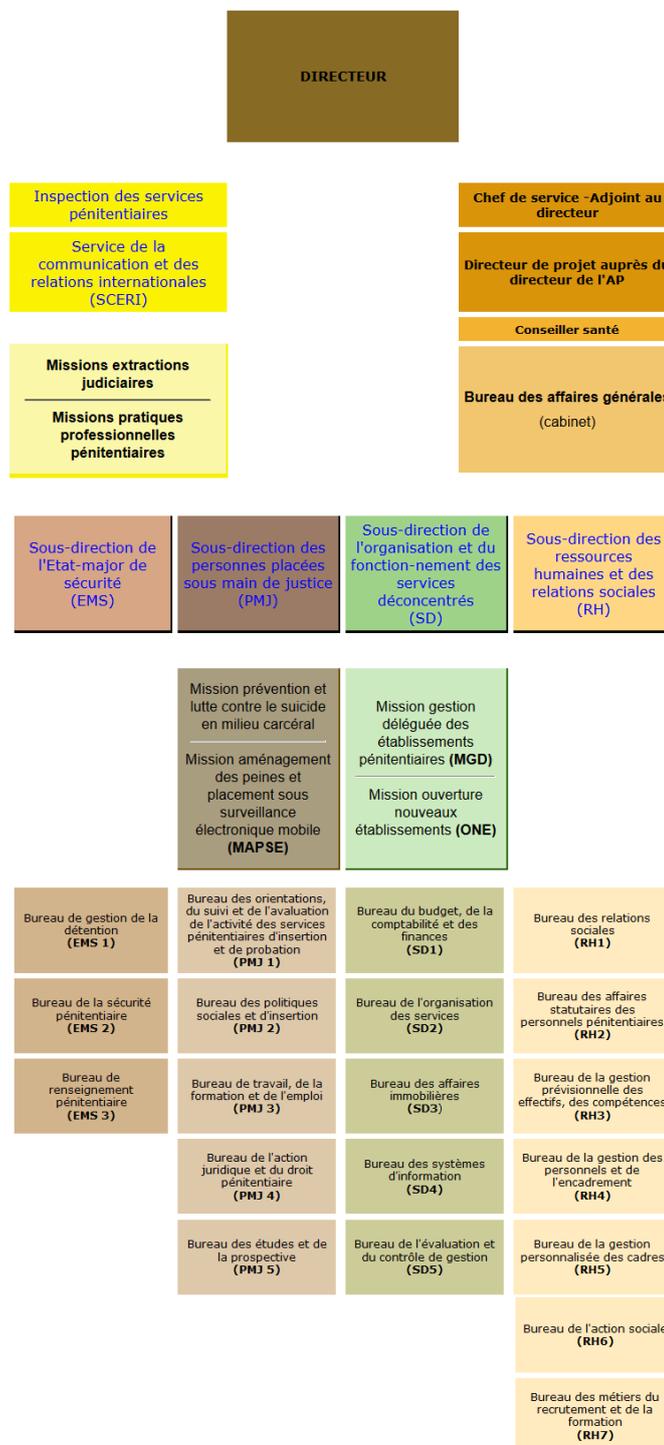
« Nous on intervient uniquement sur l'aspect métier. Mais concernant les autres aspects des SPIP, normalement tout le monde s'en occupe : RH s'occupe des ressources humaines ; la sous-direction de l'organisation et du fonctionnement va s'occuper des moyens financiers ou matériels des SPIP, etc. » (Hélène, DPIP, DAP).

Du fait de cette répartition, il n'existe par exemple aucun bureau dédié à la gestion des effectifs de la filière probation. Ceci contribue à expliquer que cette connaissance fasse défaut, la majorité de l'activité de la sous-direction des ressources humaines étant consacrée aux personnels de surveillance, cinq fois plus nombreux que les personnels de probation.

Les questions relatives aux réformes des SPIP transitent donc de manière transversale entre une multitude de responsables, qu'il s'agisse des différents bureaux de la sous-direction PMJ ou des différentes sous-directions les unes par rapport aux autres : *« On a beaucoup de commandes qui ne sont pas hiérarchiques mais qui vont venir des autres bureaux, qui nous demandent notre contribution et notre avis, au niveau métier, sur tel ou tel aspect » (Hélène, DPIP, DAP).* Ce

problème était d'autant plus frappant au moment de cette recherche qu'une réflexion venait d'être engagée quelques mois auparavant sur la refonte des organigrammes des services de probation, sans que le processus ait encore officiellement abouti.

[H] Organigramme de la direction de l'administration pénitentiaire⁵⁰



⁵⁰ Source : site Internet du ministère de la Justice, au 1^{er} janvier 2014 [<http://www.justice.gouv.fr/le-ministere-de-la-justice-10017/direction-de-ladministration-penitentiaire-10025/>].

C'est au bureau de l'organisation des services (SD2) qu'a été confiée la responsabilité de la réflexion sur les organigrammes, par le biais du recrutement d'une chargée de mission. Chacun des contributeurs n'ayant qu'une vision compartimentée (et parfois lacunaire) du problème, la réalisation d'une telle réforme se heurte de plein fouet aux blocages résultant du modèle d'organisation prévalant au niveau central⁵¹.

À partir de là, plusieurs hypothèses actuellement discutées au sein de l'administration pénitentiaire méritent d'être explorées pour résoudre ces blocages récurrents : la première concerne la création d'une direction autonome de la probation, distincte de l'administration pénitentiaire, qui constituerait une administration à part entière directement rattachée au ministère de la Justice. C'est ce modèle qui prévaut actuellement en Belgique, à travers la direction générale des Maisons de justice⁵², distincte de la direction des établissements pénitentiaires depuis 2007. Cet exemple est d'autant plus intéressant à comparer au cas français que les maisons de justice sont nées d'une restructuration des services socio-judiciaires en 1999, au même moment que les SPIP, avant de prendre leur indépendance quelques années plus tard. Tandis que l'administration pénitentiaire poursuit ces dernières années un mouvement d'affichage de la probation en tant que vitrine pénitentiaire, jusque dans la dénomination du statut des personnels⁵³, une telle option semble aujourd'hui avoir été écartée par le ministère. Elle irait par ailleurs à l'encontre de la nomination en 2012 au poste de directrice de l'administration pénitentiaire d'Isabelle Gorce, magistrate et ancienne directrice d'un service de probation, qui fut impliquée dans la réforme des SPIP de 1999 et à qui fut également confiée une mission de concertation lors du vaste mouvement social des agents de probation entre avril et juin 2008.

⁵¹ Une autre difficulté venait par ailleurs du fait que cette mission était supposée s'appuyer sur les conclusions du rapport conjoint de l'Inspection générale des services judiciaires et de l'Inspection générale des finances paru en 2011, déjà mentionné. Or, si les chiffres contenus dans ce rapport apparaissent effectivement comme les plus fiables et les plus complets publiés à ce jour, ses conclusions s'avéraient pour le moins problématiques puisqu'il y était affirmé que les effectifs des services de probation étaient tout à fait suffisants, après avoir pourtant démontré le contraire dans les longs développements relégués en annexes. Ces conclusions, dont la nature politique des orientations ne laisse guère de place aux doutes, contredisent par ailleurs celles rendues la même année par les différents groupes de travail sur la question, ainsi que celles rendues en 2010 dans un rapport de la Cour des Comptes, *Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, Paris, La documentation française, juillet 2010.

⁵² Les Maisons de justice belges ne sont pas l'équivalent des Maisons de justice et du droit françaises mais correspondent pour l'essentiel aux missions du SPIP en milieu ouvert. Elles prennent également en charge des missions supplémentaires en matière de médiation pénale et d'accueil aux victimes. Voir SPF Justice, *10 ans Maisons de Justice. Bilan & perspectives*, Actes du colloque du 2 & 3 décembre, Bruxelles, 2010.

⁵³ Le "P" de pénitentiaire a été ajouté fin 2011 à l'ensemble des statuts : les CIP sont devenus des CPIP (Conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation), les DIP des DPIP (directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation), et ainsi de suite...

La seconde hypothèse, moins radicale, consisterait à créer deux branches distinctes entre probation et surveillance au sein de l'organigramme de la DAP, avec nomination d'un directeur adjoint spécialisé sur la probation, et déclinaison de l'ensemble des compétences en deux filières séparées jusqu'au niveau régional. Une telle solution institutionnelle, si elle ne résoudrait pas tous les problèmes d'un coup de baguette magique, permettrait sans doute de réduire une grande partie des incompréhensions entre les SPIP et l'administration centrale, favoriserait la lisibilité et la visibilité des actions relatives à la probation, et offrirait également des débouchés supplémentaires aux cadres de la filière, dont on verra que beaucoup souffrent d'un manque de perspectives d'ascension professionnelle à moyen terme.

2) Un encadrement dépourvu d'ancrage

Ces questions administratives ne sont pas sans lien avec l'activité concrète des services de probation et le comportement des cadres. Faute de clarification des arcanes de la filière, les personnels d'encadrement des SPIP se trouvent en effet dépourvus d'ancrage. En outre, la diversité des configurations locales renforce encore la confusion entre ces différentes dimensions. Certes, on peut convenir avec Hélène qu'il « *faut que les DFSPIP disposent d'une marge de manœuvre pour adapter le cadre général à leurs spécificités locales* ». Mais le principe d'adaptation suppose l'existence d'un modèle vis-à-vis duquel se positionner, une norme susceptible d'être étirée ou contournée pour répondre à des préoccupations particulières. Or, ce modèle existe dans la tête de certains acteurs, en fonction de leur expérience respective, mais il n'a jamais été officiellement explicité. C'est ainsi que, pour Hélène, qui a travaillé dans plusieurs SPIP avant d'occuper une fonction de cadre-administratrice, la norme implicite correspondrait à l'organisation adoptée dans un gros centre pénitentiaire dans lequel elle a fait ses classes :

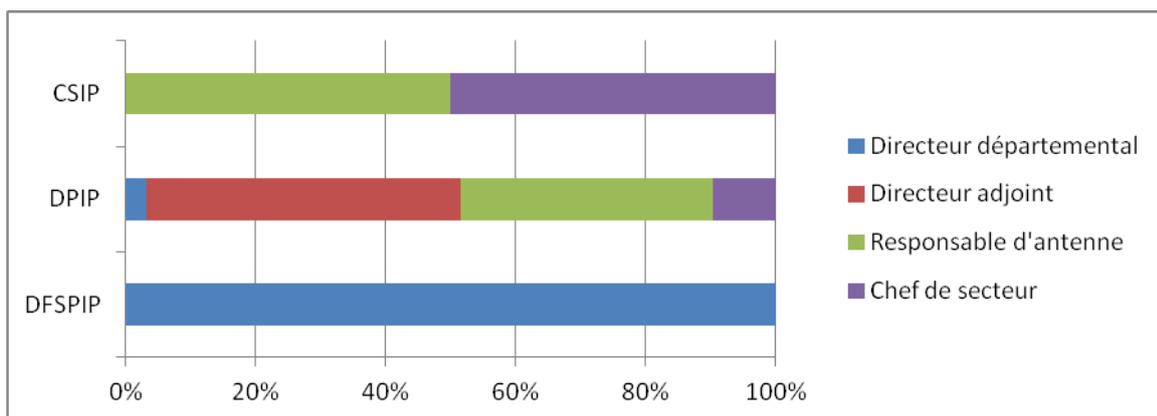
« Pour moi, c'était quelque chose qui ressemble un petit peu à l'idéal, c'est-à-dire un DFSPIP qui donne une direction claire et des objectifs. Et ensuite les directeurs d'antennes déclinent eux-mêmes auprès des chefs de service. Mais c'est très spécifique parce que c'est un énorme SPIP, avec une organisation très pyramidale et aussi parce qu'il y avait beaucoup de CSIP et peu de DPIP donc c'était assez simple de mettre les CSIP en proximité. C'était d'une grande logique finalement ».

Cette logique pyramidale, qui offre le mérite de mettre en adéquation le statut et la fonction, paraît pourtant de plus en plus illusoire depuis que le nombre de DPIIP dépasse le nombre de CSIP. Par ailleurs, un tel modèle ne peut s'appliquer que dans les services suffisamment gros pour qu'il existe deux niveaux d'encadrement intermédiaire, ce qui correspond à peine à un tiers des SPIP (essentiellement la vingtaine de services classés en première catégorie). Dans le reste des cas, et en particulier dans les petits services, c'est le mélange des genres qui prévaut en pratique, ce qui amplifie la disjonction entre statut et fonction et nuit à l'identification et la valorisation du rôle de chacun des cadres :

« Nos services sont globalement des petits services, ce qui veut dire que le directeur du SPIP est identifié comme un cadre du service. Moi j'estime que le directeur ne doit pas être identifié comme un cadre du service, mais c'est pas la réalité. Si on m'identifie comme un cadre du service, ça veut dire que je mets la main à la pâte... C'est pas que j'ai pas envie de mettre la main à la pâte, mais c'est plus forcément mon métier. C'est-à-dire qu'à un moment donné, le directeur il détermine les orientations et il les fait appliquer. C'est lui qui pilote. C'est difficile d'être celui qui détermine les orientations et qui les applique. Le cadre intermédiaire c'est son rôle de mettre ça en musique avec sa façon à lui » (Luc, DFSPiP, Adélaïde).

En prenant un peu plus de recul, les réponses au questionnaire offrent une perception plus globale de ce décalage entre statut et fonction, qui apparaît comme l'un des principaux symptômes de la déstabilisation des cadres au quotidien.

[I] Fonction occupée par les cadres de probation selon leur statut



C'est au sommet du service que la situation semble la moins confuse sur le papier : l'ensemble des DFSPiP en service déconcentré occupe une fonction de directeur de service au niveau du département. Mais, comme on a déjà eu l'occasion

de le souligner, tous les directeurs de service ne sont pas pour autant des DFSPIP. Il y a d'abord quelques directeurs de services pénitentiaires, comme Astrid à Brisbane, qui occupent également cette fonction. Mais on voit également ici qu'il existe parmi les répondants au questionnaire une DPIP qui fait fonction de directrice départementale dans un SPIP sans que son statut soit ajusté à ce niveau de responsabilité. En effet, celle-ci ne remplit pas l'ensemble des conditions requises pour accéder officiellement au statut des DFSPIP en termes d'ancienneté et d'avancement. Du côté des CSIP, il existe une césure entre une moitié qui est responsable d'antenne, et une autre moitié qui est chef de secteur. Ces différences tiennent sans doute pour partie à la taille du SPIP dans lequel ils travaillent. À titre d'exemple, un chef de secteur sur une grosse antenne en milieu ouvert est susceptible d'encadrer autant sinon davantage d'agents de probation qu'un responsable d'antenne d'un petit établissement en milieu fermé.

C'est du côté des DPIP que l'on retrouve la plus grande variété des situations : adjoint, responsable d'antenne et même chef de secteur. Ce nouveau statut, le plus récent, voué à absorber à terme la quasi-totalité des personnels d'encadrement, apparaît comme une catégorie fourre-tout soumis localement à de grandes variations des attentes à leur égard. Notons d'abord que près de la moitié des DPIP ayant répondu au questionnaire occupent un poste d'adjoint. Une telle information nécessiterait toutefois davantage de précisions, tant ce titre peut recouvrir différentes facettes en pratique. À Perth, par exemple, il existe deux DPIP : Elisa est responsable d'antenne en milieu ouvert, Bénédicte est responsable d'antenne en milieu fermé. Formellement, elles disposent du même statut et du même niveau de responsabilité. Pourtant, en l'absence d'autres cadres, et compte tenu de sa plus grande expérience, c'est Elisa qui a été désignée officiellement comme directrice adjointe. À Melbourne ou à Sydney, en revanche, Chantal et Christine sont chacune directrice adjointe et s'y consacrent à plein temps, sans que ne leur soit attribuée par ailleurs la responsabilité d'une antenne ou d'un secteur. Un même statut ou une même fonction peut donc faire l'objet d'importantes différences d'interprétations, ce qui n'est pas sans incidence sur les relations des cadres les uns avec les autres. Une DPIP, née en 1968, souligne ainsi dans son questionnaire « *des difficultés d'entente avec le DFSPIP à cause des statuts car les tâches sont nébuleuses et les niveaux de responsabilités non définis* ».

Pour limiter ces incompréhensions et cette confusion des rôles, en attendant que la réflexion sur la refonte des organigrammes aboutisse réellement, certaines

évolutions sont déjà perceptibles. D'abord, la décision a été prise il y a quelques années d'affecter des attachés d'administration dans les plus gros services pour soulager les cadres en matière de gestion des ressources humaines et du budget. Cette décision s'inscrit dans un vaste chantier engagé par la DAP visant à créer un SPIP pluridisciplinaire réunissant une diversité de métiers et de compétences (psychologues, assistantes sociales, etc.)⁵⁴. Ce principe, défendu par de nombreux représentants de l'administration pénitentiaire depuis plusieurs années, et qui correspond au développement d'une logique de métier dans l'ensemble de la fonction publique de manière plus générale, n'a pourtant qu'une portée tout à fait limitée à l'heure actuelle. Les seuls métiers à avoir fait leur apparition de manière pérenne au sein des SPIP à l'heure actuelle correspondent à des fonctions de contrôle (surveillants) ou de gestion (attachés d'administration). C'est dire si les discours favorables à une prise en charge pluridisciplinaire masquent en fait la priorité récurrente portée à la gestion des flux et à la gestion des risques, qui restent les deux piliers des reconfigurations contemporaines de l'administration pénitentiaire.

Il n'en reste pas moins que le recrutement d'attachés semble tout de même avoir permis de clarifier le rôle du directeur dans les plus gros SPIP, en les soulageant d'une partie de leurs attributions :

« Nous avons recruté depuis peu les attachés d'administration pour s'occuper de gestion. C'est très important parce qu'on demandait jusqu'à présent à un DFSP/IP d'être extrêmement polyvalent, que ce soit sur le budget, les marchés publics, toutes les ressources humaines... C'est vraiment un domaine de compétence extrêmement complet et parfois il était un peu seul, avec le risque que ce soit fait à peu près... Y'a quand même un risque, on peut pas non plus tout leur demander. Là, on met des spécialistes dont c'est le métier : ils savent gérer le budget, alors que le DFSP/IP donne les orientations stratégiques. Pour l'instant c'est les plus gros SPIP parce que c'est là qu'un temps plein était nécessaire. Après, moi je pense qu'il faudra envisager des attachés dans les autres services aussi... » (Hélène, DPIP, DAP).

Reste que cette délégation de compétences ne va pas forcément de soi, une fois sur le terrain. Le seul attaché rencontré dans le cadre de cette recherche, à Sydney, a beaucoup insisté sur les difficultés rencontrées à son arrivée pour « trouver son positionnement » et finir par « être bien identifié » par les agents administratifs et les agents de probation. À peine y était-il parvenu, un peu moins de deux ans après son arrivée, qu'il s'apprêtait toutefois à quitter son poste.

⁵⁴ Cette idée était déjà mise en avant dans le rapport rédigé par Isabelle Gorce à la suite du mouvement social de 2008 : Gorce (I.), *Propositions pour une définition du métier de conseiller d'insertion et de probation*, septembre 2008.

Le deuxième élément d'évolution tient par ailleurs à la manière dont les directeurs de service se sont récemment saisis des fiches de postes préalables à un recrutement pour en faire des instruments susceptibles de favoriser une meilleure répartition interne des compétences entre cadres. À défaut de disposer de moyens de recruter eux-mêmes leur propre équipe de direction et de disposer à leur égard de véritables moyens de contrôle et de pression, certains directeurs cherchent à calibrer leurs attentes en amont. Au-delà du statut et de la fonction, on voit ainsi apparaître des distinctions relatives à des spécialisations thématiques, liées par exemple aux relations avec les partenaires ou à la supervision des aménagements de peine. Ces attributions spécifiques permettent à la fois de valoriser et de conforter des initiatives prises par des cadres déjà en fonction, mais elles tendent également à définir plus précisément les attentes à destination des nouveaux arrivants.

Il est intéressant de noter que ce mouvement se développe en parallèle à la spécialisation des agents de probation eux-mêmes, regroupés de plus en plus souvent par pôles de compétences relatifs à un type de mesure ou à un type de délit⁵⁵. Pourtant, on peut observer de manière paradoxale que ces deux mouvements ne semblent pas coordonnés : à Melbourne, où la polyvalence des agents de probation demeure la règle, le processus de spécialisation thématique des cadres s'avère relativement avancé ; à Perth, où la spécialisation par pôle est omniprésente pour les agents de probation, les cadres disposent à l'inverse d'un champ de compétences élargi, ce qui tient sans doute autant au petit nombre de cadres qu'à la personnalité du directeur : « [Paul] est pas quelqu'un de formaliste, moi non plus. Y'a que dans cet espace où la vie peut naître. On pourrait tout flécher, hein. Moi j'ai vu des fiches de poste de DIP où c'était très détaillé... C'est pas le cas ici » (Elisa, DPIIP, Perth).

II/ L'inconsistance des procédures d'évaluation

Face à la diversité des situations locales et l'absence de clarification des attributions, le développement discursif d'une culture de l'évaluation, censée permettre de rationaliser l'action publique par le recours à des indicateurs quantitatifs, n'a fait qu'accroître la confusion. L'importation des règles de la nouvelle

⁵⁵ Larminat (de) (X.), « Les agents de probation face au développement des approches criminologiques : contraintes et ressources », *Sociologies Pratiques*, n°24, 2012, pp. 24-38.

gestion publique⁵⁶ rencontre au sein de l'administration pénitentiaire des limites à la fois formelles et fondamentales : d'abord, le processus de construction des indicateurs semble échapper à toute rationalité pratique, au point que certains critères paraissent même totalement incongrus au regard de l'activité concrète des services. L'usage qui en est fait s'affranchit d'ailleurs allègrement de ces constructions incertaines, à tel point que derrière un discours de transparence et des instruments apparemment calibrés perdure en réalité un système de contrôle et de rétributions opaque, fondé sur les réseaux interpersonnels. Comme le résume Danilo Martuccelli, « le recours à l'évaluation ne rend pas le pouvoir plus transparent ; il ne fait qu'ouvrir un nouvel espace stratégique⁵⁷ ».

1) L'incertaine construction des indicateurs de performance

Dans le cadre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le programme 107 consacré à l'administration pénitentiaire prévoit un plan annuel de performance articulé autour de six objectifs déclinés en une variété d'indicateurs. Parmi eux, deux objectifs sur six concernaient l'activité des services de probation au moment de cette recherche. L'objectif 3 : « développer les aménagements de peine » et l'objectif 6 : « améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert ». Pour chacun de ces objectifs, un seul indicateur était retenu (contrairement aux objectifs concernant le milieu fermé, déclinés en plusieurs indicateurs) : le pourcentage de condamnés sous écrou bénéficiant d'un aménagement de peine, dans le premier cas, et le pourcentage de condamnés à un sursis avec mise à l'épreuve (SME) ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes, dans le second cas. Sous les mérites de la simplicité, ces choix paraissent étonnants à bien des égards.

Concernant les aménagements de peine, on peut d'abord s'étonner qu'une décision qui relève du magistrat serve à évaluer l'administration pénitentiaire, à travers l'activité du SPIP. Si les agents de probation participent bien à la préparation des aménagements, ils n'interviennent pas directement dans la décision, prise par le juge de l'application des peines. Cette première curiosité s'apprêtait néanmoins à être corrigée au moment de cette enquête, en modifiant pour cela l'indicateur : il s'agit désormais de mesurer le ratio de demandes d'aménagements avec avis favorable par rapport à l'ensemble des requêtes. L'un des effets collatéraux d'un tel

⁵⁶ Froment (J.-C.), Kaluszynski (M.) (dir.), *L'administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2011.

⁵⁷ Martuccelli (D.), « Critique de la philosophie de l'évaluation », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2010, vol. 128-129, n°1, p. 35.

indicateur serait néanmoins qu'il finisse par modifier la nature des avis rendus par les agents de probation, indépendamment du contenu des dossiers. En effet, on peut considérer que « les acteurs sociaux, de par leur différentiel de pouvoir, utilisent et fabriquent l'information en fonction de leurs intérêts⁵⁸ ». En ce sens, les résultats de l'évaluation rendraient moins compte de l'activité des services en tant que telle que de la capacité des directeurs de probation à orienter le travail des agents sur les aspects spécifiquement pris en compte par l'évaluation, de manière à se voir octroyer des ressources supplémentaires.

La question du recouvrement des dommages et intérêts pose des difficultés supplémentaires. D'abord, il faut noter que cet indicateur très spécifique laisse dans l'ombre un très grand nombre de mesures, alors même que l'objectif associé se veut particulièrement large (« améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert »). En effet, cet indicateur ne prend en compte que les sursis avec mise à l'épreuve (SME) pour lesquels une obligation de remboursement des parties civiles a été prononcée. Les SME représentent certes les trois quarts des mesures en milieu ouvert, mais on peut tout de même s'étonner qu'aucun indicateur ne couvre le champ du travail d'intérêt général, ou même des mesures plus « sensibles » telles que le suivi socio-judiciaire ou la surveillance judiciaire. Par ailleurs, moins de deux tiers des SME comportent une telle obligation. Au final, même en prenant en compte les aménagements de peine, ce sont entre un tiers et la moitié des mesures en milieu ouvert qui restent totalement à l'écart de la moindre évaluation.

On peut également s'étonner du choix d'un tel indicateur, qui tend à mettre un poids démesuré sur la prise en compte de la victime dans un contexte de « populisme pénal⁵⁹ », alors que c'est avant tout le justiciable qui se trouve au cœur de la prise en charge mise en œuvre par le SPIP. Ce sont enfin les conditions de recueil des informations relatives à cet indicateur qui posent question : lors de la clôture d'un dossier, une fenêtre s'ouvre dans le logiciel informatique APPI, dédié au suivi des mesures, pour demander sous forme de cases à cocher si le condamné a rempli totalement, partiellement ou pas du tout cette obligation. Une telle procédure va à l'encontre non seulement de l'esprit de la loi, mais également du texte lui-même, qui prévoit une marge d'appréciation spécifique, l'obligation étant faite au condamné de rembourser les parties civiles « dans la limite de ses facultés contributives ».

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Salas (D.), *La volonté de punir. Essai sur le populisme pénal*, Paris, Hachette, 2005.

On voit ainsi, de manière très rapide, les limites considérables qui résident derrière la construction de ces indicateurs, particulièrement mal ajustés à la fois au volume comme à la nature de l'activité des agents de probation. Au-delà des critiques de fond que l'on peut adresser à la notion même d'évaluation, le hiatus considérable entre les indicateurs et les pratiques est d'autant plus étrange que les personnels d'insertion et de probation ne manquent pas d'idées pour renouveler les critères d'évaluation, à commencer par les cadres à qui la question a été posée dans le questionnaire. On peut classer les réponses dans ces derniers en six catégories distinctes, dont on a calculé le poids respectif dans les réponses, et pour lesquelles on a listé les exemples d'indicateurs les plus souvent cités.

[J] Indicateurs cités par les cadres pour évaluer la qualité de l'activité des SPIP

Catégories - exemples d'indicateurs cités	DFSPIP	DPIP	CSIP
Partenariat et insertion <i>Nombre de partenariats (ou de conventions)</i> <i>Taux d'insertion professionnelle</i> <i>Nombre de permanences délocalisées</i>	20,4%	25,9%	19,0%
Charge de travail <i>Nombre de mesures par agent</i> <i>Fréquence et durée des entretiens</i> <i>Temps consacré à chaque mesure</i>	24,5%	18,5%	33,3%
Nature des prises en charge <i>Nombre de TIG accomplis</i> <i>Taux d'aménagement de peine</i> <i>Nombre d'actions collectives</i>	22,4%	18,5%	9,5%
Procédures administratives <i>Délai d'affectation des dossiers</i> <i>Délai de traitement des incidents</i> <i>Taux d'utilisation du logiciel APPI</i>	14,3%	5,6%	19,0%
Comportement des justiciables <i>Taux de récidive</i> <i>Taux de respect des obligations</i> <i>Satisfaction du justiciable sur le suivi</i>	14,3%	27,8%	4,8%
(In)satisfaction au travail <i>Taux d'absentéisme des personnels</i>	4,1%	3,7%	14,3%

À travers ce tableau, on mesure l'écart entre les critères jugés pertinents par les acteurs de terrain et ceux réellement retenus dans la procédure d'évaluation officielle. Si la préoccupation pour les aménagements de peine et pour le respect des obligations (dans leur globalité) apparaît bien parmi les suggestions, ces indicateurs ne constituent qu'une petite partie de l'ensemble de ceux qui ont été proposés. On peut les regrouper en six catégories thématiques, dont les deux plus fréquentes

portent sur les actions partenariales en matière d'insertion sociale et sur la charge de travail des personnels. La fréquence avec laquelle les agents évoquent la nécessité d'évaluer les partenariats contraste fortement avec le désengagement de l'administration pénitentiaire sur ces questions (baisse des crédits d'intervention, réduction du nombre de permanences délocalisées...). Quant à la prise en compte de la charge de travail, des initiatives avaient été engagées en ce sens par différents groupes de réflexion en 2011⁶⁰, mais elle se heurte fatalement au déficit de gestion et d'information en matière de ressources humaines, et au manque d'actualisation fiable et régulière du nombre de mesures suivies par les SPIP, qui ne restent pour l'heure que des estimations. Un deuxième groupe d'indicateurs suggérés par les cadres porte sur la nature des prises en charge et le déroulement des mesures (procédures administratives). On retrouve ici des préoccupations qui concordent davantage avec les orientations de la DAP, qui souhaite notamment développer les prises en charges collectives par le biais des PPR mais aussi répondre aux critiques récurrentes concernant l'efficacité de l'exécution des peines⁶¹.

Enfin, les deux dernières catégories portent d'une part sur une évaluation centrée sur le comportement du justiciable à l'issue de la prise en charge, et d'autre part sur une évaluation des conditions de travail à travers la satisfaction (ou non) des professionnels. Ces deux thématiques méritent d'être soulignées car elles suggèrent un décentrement de l'évaluation qui ne fait pour l'heure l'objet d'aucune interrogation au niveau de l'administration centrale (hormis la tentation de calculer un taux de récidive des condamnés pris en charge). On a notamment relevé un nombre non négligeable de cadres, en particulier chez les DPIP, considérant qu'un questionnaire devrait être adressé aux condamnés à l'issue du suivi pour mesurer sa satisfaction. On peut inscrire cette proposition dans un mouvement plus large visant une meilleure prise en compte des usagers par les services publics. La question de l'insatisfaction au travail, de son côté, est particulièrement soulevée par les CSIP, dont le malaise et la frustration consécutifs à la réforme statutaire sont particulièrement exacerbés à l'heure actuelle. Reste qu'une mesure objectivée du taux d'absentéisme des personnels (notamment des arrêts maladies) rencontre encore une fois la limite du décompte précis et localisé des personnels par département⁶².

⁶⁰ Clément (B.), Mounaud (P.), *Rapport sur l'amélioration du fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation*, mai 2011 ; Camu (J.-M.), Lemaire (P.), *Rapport de mission au garde des Sceaux*, juin 2011.

⁶¹ Ciotti (E.), *Pour renforcer l'efficacité de l'exécution des peines*, Rapport au président de la République, juin 2011.

⁶² La mise en place d'un nouveau système de badgeuse cherche à répondre à cette problématique.

Derrière le débat concernant le choix des indicateurs, certains cadres en profitent pour s'interroger sur le sens et la portée du processus d'évaluation en tant que tel : « *Je questionne les modalités d'évaluation actuelles des SPIP avant même de réfléchir aux critères. Je crois que les SPIP n'ont jamais été autant évalués en termes statistiques et pourtant l'impression demeure qu'il est impossible d'évaluer l'activité des SPIP. Ce paradoxe m'apparaît très problématique* » (DFSPIP, femme). De tels propos font une nouvelle fois écho aux développements de Danilo Martuccelli sur le sujet, selon lequel « l'évaluation se durcit au moment où, dans bien des secteurs, l'activité devient plus immatérielle et opaque⁶³ ». D'où la tentation, face à la complexité grandissante du problème, de se rassurer par le biais de chiffres en finissant par « mesurer ce qui est le plus facile à mesurer⁶⁴ », quitte à tronquer le sens des activités.

Au fond, les différentes limites liées à la construction des indicateurs attestent du fait qu'avant d'être une solution, les procédures d'évaluation posent d'abord un problème. Il convient d'en prendre conscience avant de vanter les mérites d'une évaluation omniprésente dans son principe, mais inopérante, voire contreproductive dans son action : « L'enrichissement de l'information disponible ne suffit pas à réduire l'incertitude ; encore faut-il que cette information soit traitée, que les données collectées soient intégrées dans un schéma d'explication cohérent et que des propositions concrètes soient avancées ; un travail de conceptualisation est donc nécessaire⁶⁵ ». Celui-ci fait encore cruellement défaut au sein de l'administration pénitentiaire.

2) Dilution des modalités de contrôle et volatilité des rétributions

Si la construction des indicateurs est pour le moins sujette à controverse, la manière dont les résultats de ces évaluations sont utilisés et diffusés n'apparaît pas moins problématique. En fait de transparence, l'évaluation entraîne un jeu de visibilité et d'invisibilité qui laisse la place dans l'ombre à des arrangements permanents. À un premier niveau, la majeure partie des directeurs de service ont d'abord tenu à relativiser le poids du contrôle que les procédures d'évaluation feraient peser sur eux : « *j'ai jamais vu une administration où les cadres sont aussi*

⁶³ Martuccelli (D.), « Critique de la philosophie de l'évaluation », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2010, vol. 128-129, n°1, p. 30.

⁶⁴ Martuccelli (D.), *op. cit.*, p. 30.

⁶⁵ Chevallier (J.), *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, 2003, p. 153.

peu contrôlés » (Pascal, DFSP, Sydney). Pour étayer cette affirmation, il indique que le rapport d'activité précédent n'avait jamais été remis suite au changement de direction, et qu'il commencerait seulement durant l'été 2012 à rédiger un rapport simplifié concernant 2011.

Au fond, le regard porté sur les SPIP de la part des instances pénitentiaires resterait lacunaire et souvent indirect. Si aucun des cadres ne se plaint réellement d'une telle situation, qui leur permet de bénéficier d'une marge de manœuvre appréciable, ils sont également plusieurs à interpréter l'évanescence du contrôle comme une forme de désintérêt, alimentant le sentiment de mépris que l'administration pénitentiaire cultiverait à leur égard :

« Dans ce job on est très libre. On est très libre parce qu'il n'y a eu aucun intérêt pour nos services pendant très longtemps. Y'a eu un intérêt quand ? Depuis Pornic. Mais c'est retombé derrière, honnêtement c'est retombé. J'veis vous dire, en gros, si moi je demande rien, on vient pas m'embêter. Moi, à la limite, je transmets les tableaux trimestriels qu'on me demande de transmettre en temps et en heure, et puis c'est bon quoi » (Luc, DFSP, Adélaïde).

À Melbourne, le directeur et son adjointe vont même un cran plus loin, en soulignant cette méconnaissance, mais en l'associant dans leur propos à une forme de malveillance qui attise leur mécontentement :

« La DAP nous connaît pas. Et puis ils s'en foutent. On reçoit tous les mois des tableaux de bord de la DI qui se veulent une photographie de l'activité mois par mois... Y'a que des tableaux qui montrent l'évolution des aménagements, l'évolution de la surpopulation, le nombre d'heures de travail et d'heures sups des surveillants, etc... Sur le milieu ouvert, y'a une page avec deux tout petits tableaux qui ne sont jamais renseignés (...) Chaque fois que je vois ça, tous les mois, ça me hérissé, je trouve ça insupportable. Bon, je sais pas vraiment s'ils s'en foutent ou s'ils ont peur de mettre le nez dans quelque chose qu'ils connaissent mal. Mais c'est encore très insatisfaisant sur la façon dont la DAP nous perçoit. Les choses évoluent, certes, mais y'a quand même encore beaucoup de méconnaissance » (Raymond, DFSP, Melbourne).

Au fond, ce qui est saisissant, c'est surtout le contraste entre le discours officiel et la mise en œuvre des modalités d'évaluation, entre la formalisation d'indicateurs - aussi critiquables soient-ils - et le peu d'attention que semblent leur accorder les acteurs sommés de s'y conformer. Ce paradoxe est particulièrement

visible dans les propos de Paul, directeur du SPIP de Perth, qui critique fermement les velléités de la DI à vouloir uniformiser les pratiques de manière à ce qu'« aucune tête ne dépasse », tout en considérant dans le même temps que ces recommandations ne présentent aucun caractère contraignant :

« La DI a tendance à tout niveler par le bas : on marche au pas tous ensemble [rires] (...) Bon, on a quand même des relations assez libres avec la DI. Y'a des préconisations qui sont faites régulièrement, mais pour moi des préconisations ça reste des préconisations : c'est pas des ordres, c'est pas des instructions. Je crois qu'il faut vraiment faire attention sur ces questions d'harmonisation puisque tous les services ne sont pas équivalents. On est obligé de tenir compte des spécificités d'infrastructure mais aussi du dynamisme spécifique des sites » (Paul, DFSPiP, Perth).

Faute de s'accorder sur des conditions et des modalités d'évaluation clarifiées qui satisfassent l'ensemble des parties, les rétributions qui leurs sont liées, qu'elles soient d'ordre matériel ou symbolique, collectives ou individuelles, reposent nécessairement sur d'autres ressorts. Les stratégies d'ascension professionnelle et de mobilisation des ressources font ainsi essentiellement appel à deux leviers : le rapport de force, ponctuellement, et surtout l'interconnaissance, le plus souvent. Dans certains cas, l'octroi de moyens supplémentaires est tout simplement accordé aux SPIP dont les cadres auront su se montrer les plus revendicatifs. C'est notamment le cas pour les attributions de postes, dont la mécanique complexe échappe à toute possibilité de quantification précise compte tenue de l'état actuel de la maîtrise des ressources humaines : un DFSPiP interviewé par téléphone explique ainsi que dans ses rapports avec la hiérarchie pénitentiaire, il privilégie la « *théorie de l'emmerdement maximum* » pour parvenir à ses fins. Il souligne en particulier que pour obtenir l'ouverture d'un poste de DPIP, le maintien d'un agent de probation contractuel ou l'affectation d'un stagiaire à sa sortie d'école, « *il faut être hyper offensif, à la limite de l'agressivité* ».

En ce qui concerne l'avancement individuel dans la carrière, c'est l'interconnaissance qui semble jouer un rôle primordial. À titre d'exemple, le directeur du SPIP de Sydney insiste sur les incitations répétées du directeur interrégional, qu'il connaissait de longue date, pour le convaincre de postuler sur ce poste. Dans un milieu constitué d'un petit nombre d'agents, presque intégralement formés au sein de la même école, sur un campus éloigné de tout et dont la répartition des lieux et des bâtiments est faite pour favoriser la socialisation et les

relations interpersonnelles, la formation d'un réseau se réalise d'abord de manière naturelle parmi les membres d'une même promotion. Celui-ci s'étend ensuite au fur et à mesure au gré des lieux d'affectations, des amitiés nouées ou des sympathies syndicales. En ce sens, parler d'interconnaissance comme levier d'ascension professionnelle ne renvoie pas une dimension purement stratégique d'un acteur rationnel visant à maximiser ses chances de réussite, mais permet surtout de décrire la configuration sociale particulière dans laquelle s'inscrivent les personnels de probation au sein de l'administration pénitentiaire.

C'est ainsi qu'un passage en tant qu'administrateur ou rédacteur au sein de la direction de l'administration pénitentiaire, voire au sein d'une direction interrégionale, tend à amplifier encore l'effet relationnel. Le réseau se resserre alors autour de contacts-clé, qui peuvent tout aussi bien faire office de modèles à imiter que de ressources à mobiliser en cas de besoin. Parmi l'ensemble des répondants au questionnaire, on peut ainsi souligner qu'ils sont près d'un quart (24%) à avoir déjà occupé un poste de cadre-administrateur (à la DAP, à l'ENAP ou en DI). Ce chiffre apparaît particulièrement important, compte tenu du peu de positions d'administrateurs accessibles pour des personnels de probation. Cette tendance semble encore plus marquée chez les DPIIP, en tenant compte du fait qu'une partie d'entre eux, pour qu'il s'agit du premier poste, n'a pas encore eu l'occasion de postuler à ce type d'emploi. À l'inverse, les CSIP ne sont que 15% à avoir occupé un poste d'administrateur dans leur carrière, ce qui semble souligner le fait qu'il s'agisse avant tout de professionnels de terrain⁶⁶.

Il semble en tout cas que les résultats des évaluations statistiques ne jouent qu'un rôle marginal dans le déroulement des carrières individuelles. Dès lors, ceux qui adhèrent au principe d'une évaluation standardisée censée limiter les inégalités ne peuvent manquer d'être déçus : « Les diverses injonctions à l'implication ne peuvent déboucher, au vu de l'étroitesse structurelle des récompenses, que sur des frustrations⁶⁷ ». Si l'horizon naturel des DPIIP est d'atteindre la fonction de DFSPPIP - pour ceux qui s'inscrivent dans une perspective d'ascension - tous n'y arriveront pas, au vu du peu de places disponibles et des conditions restrictives d'éligibilité imposées par le nouveau statut des DFSPPIP. Si une partie des directeurs historiques s'apprête à partir à la retraite, leur remplacement par des directeurs de plus en plus jeunes

⁶⁶ Dans la perspective précédemment décrite, on peut également faire l'hypothèse que les CSIP passés par un poste d'administrateur sont parmi les premiers à avoir été intégrés au corps des DPIIP.

⁶⁷ Martuccelli (D.), « Critique de la philosophie de l'évaluation », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2010, vol. 128-129, n°1, p. 44.

risque d'entraîner un resserrement durable du goulot. C'est d'autant plus vrai qu'en dehors de la retraite, les DFSP/IP sont peu incités à quitter leur fonction compte tenu du peu de postes d'un niveau équivalent ou supérieur au leur au sein de l'administration centrale ou en direction interrégionale.

La question de la gestion des carrières rejoint ici celle de la réforme des organigrammes, et de la création éventuelle d'une branche entièrement dévolue à la probation au sein de l'administration pénitentiaire afin de valoriser ces positions. Pour l'heure, la chef adjointe du département des politiques d'insertion et de probation d'une DI considère que la réforme des statuts a été un échec sur ce point : « *la montagne a accouché d'une souris* ». Sa supérieure, Sandrine, plaide également en faveur d'une refonte des organigrammes qui redescende jusqu'au niveau interrégional, en faisant en sorte qu'au moins chaque directeur interrégional adjoint soit issu de la filière probation, ce qui n'est encore qu'exceptionnellement le cas à l'heure actuelle, malgré des efforts récents en ce sens. Sans ouverture plus importante et valorisation des parcours individuels, et compte tenu du contexte d'incertitude structurelle qui touche les services de probation depuis de nombreuses années, le découragement a toutes les chances de s'ajouter à l'impression d'un manque de reconnaissance jusqu'à amplifier le malaise des cadres au sein des services de probation.

III/ Le malaise des cadres au sein des services de probation

Le sentiment de relégation au sein de leur administration et la lassitude vis-à-vis du peu de légitimité dont ils disposent sont les deux principales sources d'insatisfaction des cadres concernant leur situation. L'un d'eux va jusqu'à parler « d'indélicatesse du destin » pour évoquer ce qu'il considère être la trajectoire commune des personnels d'encadrement au sein des SPIP. Derrière ces causes structurelles, ce malaise se traduit au quotidien par des formes de désillusion, remettant en cause l'idée de vocation associée à ce type de métier, et par l'invocation d'un ailleurs hypothétique, annonciateur d'une forme de découragement ou de résignation.

1) Un regard désenchanté sur la fonction

Pour tenter d'objectiver le sentiment de mépris de la part de l'administration pénitentiaire, tel que la plupart des cadres rencontrés l'ont exprimé en entretien, le questionnaire s'attachait à poser une série de questions ouvertes et semi-fermées. Parmi les questions ouvertes, il leur était demandé d'indiquer les trois principales sources de difficultés qu'ils rencontraient dans leur travail, sans ordre de préférence. Comme pour les indicateurs de performance, on a regroupé l'ensemble des réponses de façon thématique de manière à les dénombrer, au-delà des différences de formulation employées par les uns et les autres.

[K] Principales sources de difficultés rencontrées par les cadres dans leur travail

	DFSPIP	DPIP	CSIP
Manque de moyens humains	27,9%	24,7%	24,2%
Manque de moyens matériels	11,5%	9,4%	9,1%
Inconstance des politiques pénales et pénitentiaires	23,0%	12,9%	12,1%
Manque de reconnaissance institutionnelle	8,2%	17,6%	24,2%
Relations avec les JAP et les DSP	11,5%	9,4%	6,1%
Isolement des cadres au travail	4,9%	5,9%	9,1%
Autres	13,1%	20,0%	15,2%

Quel que soit le statut, la première source de difficulté recensée s'avère être de loin le manque de moyens humains, cité par 3 cadres sur 4, qui représente à lui seul un quart de l'ensemble des réponses. Le manque de moyens matériels - qui s'y ajoute souvent - apparaît également dans 10% des cas. C'est dire si les enjeux économiques occupent le centre des préoccupations. En revanche, le niveau des salaires, récemment revu à la hausse par la réforme statutaire, n'est jamais cité ou seulement de manière très marginale par certains DFSPIP, et toujours au regard du traitement perçu par leurs homologues chefs d'établissement.

La seconde source de difficulté recensée renvoie à des enjeux institutionnels, dont la perception varie en fonction du statut : parmi les directeurs de service, qui sont les principaux relais de la DAP au niveau local, l'inconstance des politiques pénales et pénitentiaires est pointée du doigt deux fois plus souvent (23%) que parmi les DPIP (12,9%) et les CSIP (12,1%), qui sont pourtant déjà nombreux à citer ce problème. Les cadres intermédiaires mettent davantage l'accent sur le manque de

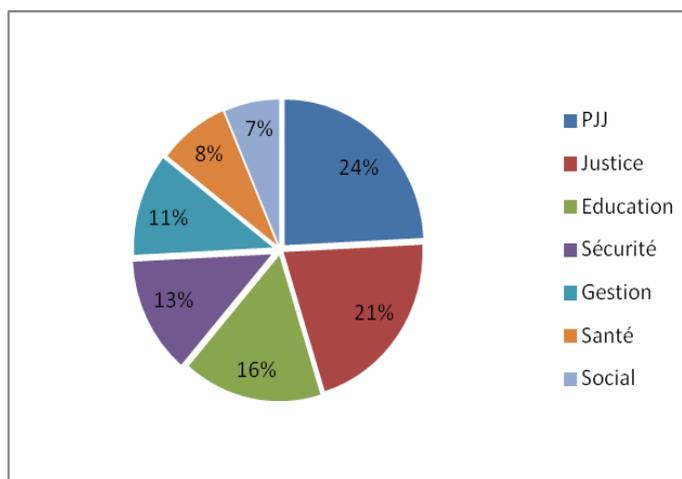
reconnaissance institutionnelle, en particulier les CSIP (24,2%) chez qui le sentiment d'avoir été « *menés en bateau* » par leur administration apparaît le plus fort : « *Nous on n'a rien demandé, mais on nous a promis des choses qui, ensuite, n'ont pas été tenues* » (Joseph, CSIP, Sydney).

Enfin, on observe un jeu de balancier selon le statut entre deux difficultés symétriquement opposées : les relations avec l'extérieur d'un côté, et le sentiment d'isolement de l'autre. Du fait de leur position et de leur implication en matière de représentation, les DFSP/IP sont ceux qui évoquent le plus souvent des difficultés dans leurs relations avec les juges de l'application des peines et les directeurs de services pénitentiaires (11,5%), tandis que les CSIP, plus en retrait sur ces questions, ne sont que 6,5% à s'en plaindre. À l'inverse, le repli de ces derniers sur le versant interne de l'activité, dans un contexte où la plupart des services comptent peu de cadres, fait qu'ils se sentent davantage exposés à un sentiment d'isolement et de solitude dans le travail (9,1%), ce que les DFSP/IP ressentent avec moins de force (4,9%). Dans les deux cas - isolement et relations extérieures - les réponses des DPIP se situent entre les deux, mais toujours plus proches des directeurs de service que des CSIP.

L'invocation de cette série de difficultés plus ou moins partagées peut se retrouver renforcée ou atténuée selon la manière dont ces professionnels avaient pu ou non les anticiper. On voit ici apparaître une distinction assez forte entre les cadres recrutés en interne après avoir été agents de probation, et les cadres recrutés par concours externe, qui représentent environ la moitié des nouvelles promotions de DPIP. Parmi les cadres recrutés en interne, ils sont 75% à estimer que malgré les difficultés rencontrées, leur fonction correspond à l'idée qu'ils s'en faisaient. Ils sont toutefois 19% à considérer qu'il existe un décalage entre la réalité et leur anticipation du métier, et 6% à ne pas se prononcer. Reste que pour la majorité d'entre eux, c'est en connaissance de cause qu'ils ont choisi de postuler à cette fonction. La situation est loin d'être la même pour les cadres recrutés par concours externe, chez qui on observe des formes de désenchantement beaucoup plus prononcées. Ceux-là sont seulement 45% à considérer que la fonction correspond à l'idée qu'ils s'en faisaient en passant le concours. Ils sont même 35% pour qui l'entrée en fonction fut une véritable désillusion, ce qui risque de poser rapidement problème dans un contexte de valorisation du recrutement des candidats par concours externe.

Dans tous les cas, si l'on revient aux modalités d'entrée au sein de l'administration pénitentiaire à l'origine, on observe que ce choix s'inscrit rarement dans une logique de vocation caractérisée par une volonté bien affirmée. De plus en plus souvent, l'entrée dans une carrière au sein de la filière insertion et probation dépend en fait du hasard de la réussite aux différents concours de la fonction publique, parmi un éventail de possibilités situées au carrefour des champs judiciaires, éducatifs et sanitaires.

[L] Concours de la fonction publique passés avant d'être recrutés dans l'administration pénitentiaire



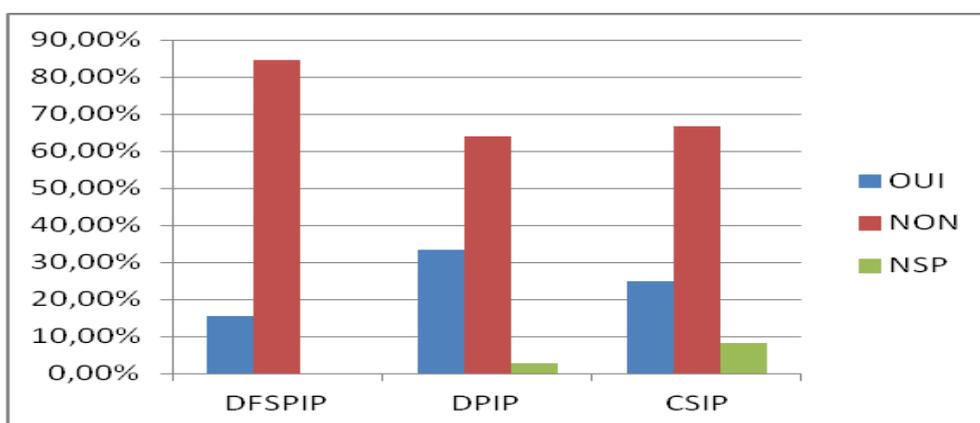
Deux tiers des cadres actuellement en fonction ont passé un ou plusieurs autres concours de la fonction publique avant d'entrer au sein de l'administration pénitentiaire. Dans le contexte actuel de démocratisation des études supérieures et de concurrence accrue pour les postes au sein de la fonction publique, un tel phénomène tend à s'accroître au point d'apparaître quasiment inévitable parmi les nouveaux candidats. On peut en effet observer que parmi le tiers restant à avoir uniquement tenté le concours d'entrée de la filière probation, tous ont été recrutés avant les années 2000. Il n'existe qu'une seule exception parmi notre échantillon, concernant une DPIP directement recrutée en 2011 par concours externe en sortie de master juridique et qui dit n'avoir passé aucun autre concours.

On peut toutefois relever une certaine proximité thématique entre le poste occupé et le type de concours, puisque l'épreuve la plus souvent passée en parallèle concerne la protection judiciaire de la jeunesse (24%, dont un tiers pour un poste de directeur et deux tiers pour un poste d'éducateur), suivi par les concours judiciaires (21%, dont deux tiers pour le concours de magistrat et le reste pour celui de

greffier). Au-delà, le panel des concours tentés s'avère néanmoins diversifié, tout en ayant des liens avec les deux branches constitutives de la probation : le socio-éducatif et la sécurité. Ainsi, nombreux sont ceux à avoir passé des concours en rapport avec l'éducation (16% : CPE, professeur du secondaire ou instituteur) mais aussi plus marginalement dans le secteur de la santé (8% : directeur d'hôpital ou infirmière) et du social (7% : assistante sociale ou éducateur spécialisé). Enfin, les concours liés à la sécurité (13%) concernent pour une part les fonctions de surveillance au sein de l'administration pénitentiaire, et pour une autre les concours de police. On notera enfin une partie non négligeable de cadres de probation ayant passé des concours de contrôleur des impôts ou d'attaché, regroupés dans la catégorie gestion (11%). Cette particularité mériterait d'ailleurs d'être approfondie au regard des accents managériaux récemment pris par les politiques pénitentiaires.

La diversité des concours passés, parfois très nombreux pour une seule et même personne, laisse donc à penser que l'entrée initiale dans la filière probation est à la fois le fruit de contraintes extérieures (l'échec aux concours de magistrat pour une partie des candidats), d'un arbitrage circonstancié en cas de réussite multiple aux concours, et d'une proximité relative avec les principales dimensions du travail de probation, notamment dans son versant socio-judiciaire. À ce sujet, on peut relever, sans avoir les moyens d'approfondir la question, la part non négligeable de cadres de probation dont un membre de la famille occupe un emploi en rapport avec la justice (24%), ce qui a pu éventuellement alimenter cette proximité thématique. Pour conclure sur le rapport partiellement désenchanté que les cadres entretiennent avec leur fonction, on peut enfin s'attarder sur la part d'entre eux qui ont déjà envisagé de repasser d'autres concours de la fonction publique une fois en fonction.

[M] Avez-vous déjà pensé à (re)passer d'autres concours de la fonction publique depuis votre accession à une fonction d'encadrement ?

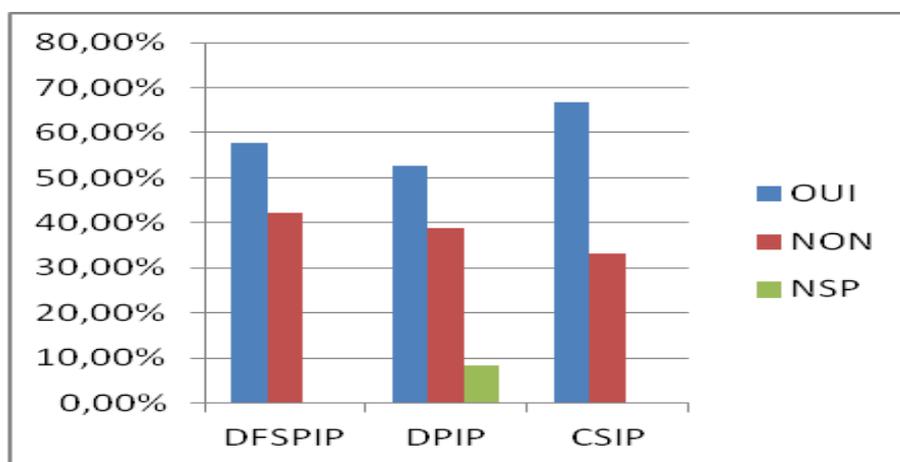


Si les DFSPIP, qui ont atteint la position la plus haute parmi ces trois catégories, sont les moins nombreux à envisager de passer d'autres concours (16%), les DPIIP (33%) et les CSIP (25%) sont respectivement un tiers et un quart à envisager cette possibilité. Il n'est pas étonnant que ce soit chez les DPIIP que cette proportion soit la plus forte, dans la mesure où c'est uniquement chez eux que l'on trouve des cadres recrutés par voie externe, dont la désillusion à l'égard de la conception du métier s'avère la plus forte. La proportion de CSIP ayant pensé à passer d'autres concours reste néanmoins importante, d'autant plus lorsqu'on considère la proportion importante d'indécis ou de personnes qui ne se prononcent pas (18%). Lorsqu'un autre concours est envisagé et que sa nature a été précisée dans les réponses au questionnaire, on observe un resserrement de l'éventail des possibilités envisagées. Les efforts se concentrent essentiellement sur deux types de concours à part égale : un tiers pour la magistrature, un tiers pour les concours d'attachés territoriaux, et un tiers pour le reste (directeur PJJ, directeur des services pénitentiaires, directeur d'hôpital...).

2) « Mettre les voiles ? »

Au-delà de la volonté de passer d'autres concours tout en restant dans la fonction publique, d'autres modes de sortie de l'administration pénitentiaire existent. La tentation de chercher sa place ailleurs, à défaut de la trouver au sein du monde de la probation, peut prendre différentes formes plus ou moins proches de se concrétiser, au point que l'idée parfois avancée de « *mettre les voiles* » devienne un point commun fédérateur dans l'imaginaire collectif des cadres des services de probation.

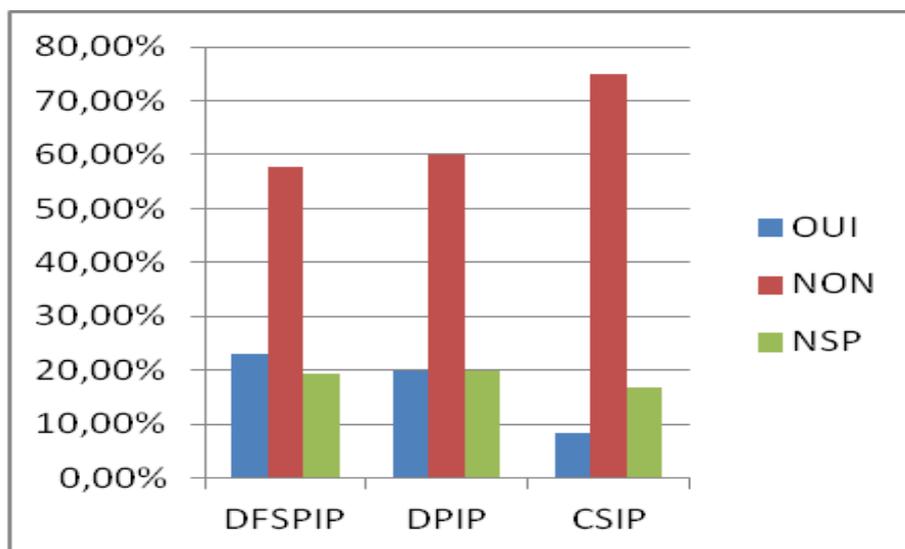
[N] Avez-vous déjà pensé à quitter l'administration pénitentiaire ?



La perspective d'un départ constitue un horizon possible pour la majeure partie des cadres, qui s'apparente généralement dans les discours à une porte de sortie, au cas où leur situation, souvent jugée problématique, se mettrait à empirer : « *Si jamais le métier devient juste un travail de procédures formalisées ça va vite me gaver, c'est certain, et je m'en irai* » (Soizic, CSIP, Brisbane). Parmi les répondants au questionnaire, ce sont ainsi deux tiers des CSIP qui disent avoir déjà pensé à un départ, mais également plus de la moitié des DFSPIP (58%) et des DPIP (52%). Parmi les raisons invoquées pour se trouver dans cet état d'esprit, on retrouve dans 40% des cas la série de critiques adressées à l'administration pénitentiaire que l'on vient de détailler (manque de reconnaissance, demande de moyens supplémentaires, charge de travail trop importante). À part égale se situe une volonté de renouvellement professionnel, dont le contenu qu'il pourrait prendre est rarement indiqué précisément mais renvoie plus généralement à l'impression « *d'avoir fait le tour* » du métier. Enfin, quelques-uns évoquent des problèmes conjoncturels, apparemment résolus, à l'origine de ces velléités temporaires de départ (difficultés à s'entendre avec l'équipe d'agents de probation, pression hiérarchique trop importante, surcharge de travail passagère...).

Pour nuancer ces tentations de départ, qui s'abreuvent souvent à la source d'une nostalgie pesante (« *c'était mieux avant* ») et d'un ailleurs fantasmé (« *ça se passe pas comme ça autre part* »), on a demandé aux cadres s'ils envisageaient concrètement de quitter l'administration pénitentiaire au cours des deux années à venir après la passation du questionnaire.

[O] Envisagez-vous de quitter l'administration pénitentiaire d'ici un ou deux ans ?



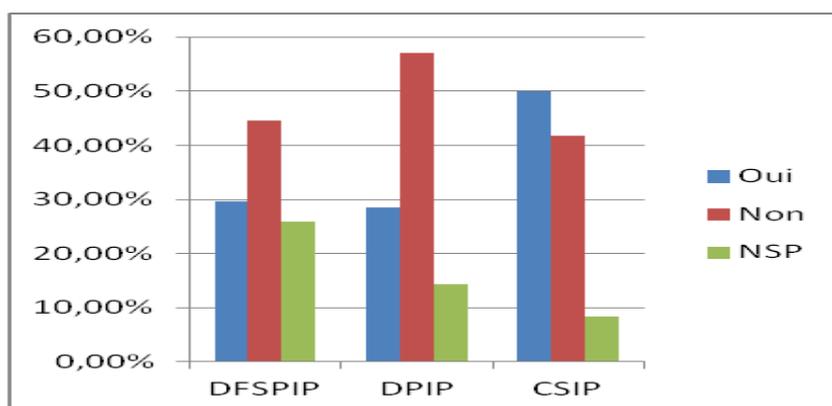
De manière assez naturelle, les proportions tendent assez largement à s'inverser (et la proportion de sans réponse à augmenter) dès lors que l'on restreint la perspective temporelle. Ils ne sont plus que 9% des CSIP, 20% des DPIP et 21% des DFSPIP à envisager concrètement la possibilité d'un départ dans les deux ans, même si la prudence incite entre 15% et 20% des personnes à ne pas se prononcer, alors qu'elles répondaient quasiment toutes à l'interrogation précédente. L'une des DPIP expose en détail les raisons qui la poussent à ne pas se prononcer, en témoignant du fait que sa motivation à quitter l'administration reste conditionnelle : « *Sauf à passer DFSPIP très rapidement, j'envisage de quitter l'AP afin de trouver un épanouissement satisfaisant dans le domaine professionnel* » (DPIP, femme, née en 1968). Quoiqu'il en soit, le taux de personnes envisageant un départ dans les deux ans s'avère relativement élevé, puisqu'il équivaudrait à un renouvellement rapide d'environ un cinquième des corps de direction, même si l'on peut aisément imaginer que tous ces départs envisagés ne trouveront pas à se concrétiser.

Quand on explore encore une fois les raisons invoquées pour ce départ à relativement court terme, on constate dans un premier temps que la perspective de renouvellement professionnel disparaît presque totalement des réponses (une seule occurrence). Cette disparition correspond vraisemblablement à la part de ceux pour qui l'idée de départ correspondait le plus à un futur imaginé meilleur à un autre endroit, sans que cela ne prenne une forme véritablement concrète. La part importante de DFSPIP qui envisage concrètement un départ rapide s'explique quant à elle par le fait que plusieurs répondants parmi eux ont considéré l'arrivée prochaine de la retraite comme une cause de départ. Restent enfin les raisons liées à l'insatisfaction des conditions de travail, déjà maintes fois évoquées, mais dont on constate qu'elle gagne de l'ampleur pour concerner ici la moitié des causes invoquées⁶⁸. On peut dès lors penser que les facteurs structurels d'insatisfaction au travail pèsent d'un poids plus lourd et plus concret sur les trajectoires de sortie des acteurs que les perspectives de changement d'activité professionnelle, qui constituent davantage un point de mire lointain auquel se raccrocher pour ne pas chavirer sous l'effet du roulis quotidien : « *les DPIP sont très déçus de leur quotidien : impression de gérer tout et rien, sentiment de "vider la mer à la petite cuillère", relations difficiles avec les CPIP, charge de travail importante, solitude dans le poste...* » (DPIP, femme, née en 1986).

⁶⁸ Il faut toutefois garder en tête que l'échantillon s'avère de plus en plus réduit. Il s'agit d'indiquer une tendance qualitative et non d'invoquer une preuve statistique, comme c'est le cas plus globalement pour l'ensemble des réponses à ce questionnaire, qui visent avant tout à donner des ordres de grandeur.

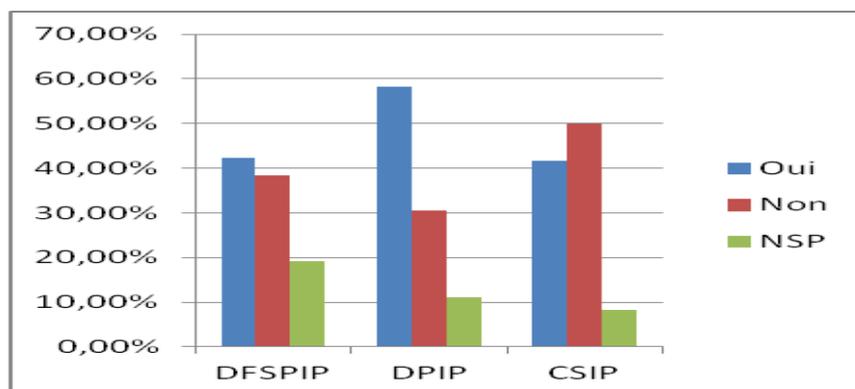
Au-delà d'une stratégie irréversible consistant à quitter l'administration pénitentiaire, les tentations de départ peuvent prendre un aspect moins définitif sous la forme de mutations, qu'elles soient géographiques ou fonctionnelles. Il s'agit alors le plus souvent de sortir du rang par le haut, en s'élevant dans la hiérarchie pénitentiaire.

[P] Envisagez-vous de postuler à une autre fonction en interne d'ici un ou deux ans ?



Entre un tiers et la moitié de chaque corps de direction s'avère en quête rapide d'ascension professionnelle. En effet, les perspectives de mutation fonctionnelle dont il est question ici concernent presque toujours l'échelon hiérarchique immédiatement supérieur dans le pyramidage des corps, hormis deux exceptions : une DPIP souhaite occuper un poste en direction interrégionale sans changer de statut, et une autre souhaite passer de responsable d'antenne en milieu fermé à responsable d'antenne en milieu ouvert. Pour le reste, un tiers des DFSPIP vise un poste en administration centrale ou en direction interrégionale, un quart des DPIP vise un poste de DFSPIP, et la moitié des CSIP cherchent à obtenir leur intégration dans le corps des DPIP.

[Q] Envisagez-vous de demander à changer de lieu de travail d'ici un ou deux ans ?



Entre 41% (DFSPIP et CSIP) et 59% (DPIP) des personnes interrogées disent vouloir changer de lieu de travail dans les deux ans à venir. Ce souci de mobilité pourrait sembler *a priori* moins révélateur d'une insatisfaction liée au travail que de considérations personnelles liées à la volonté de retourner vers sa région de naissance ou de se rapprocher de sa famille. Et pourtant, ils ne sont que 28% à évoquer des raisons personnelles pour expliquer leur souhait d'être muté. Et ils sont moins de 20% à évoquer un besoin de changer d'environnement, parfois justifié par le fait de ne pas vouloir « *prendre de mauvaises habitudes* ». En réalité, ces souhaits de mutation renvoient le plus à un désir de promotion affiché comme tel, les cadres de probation ayant intériorisé la nécessité de devoir changer de service pour accéder à l'échelon supérieur (en dehors du passage de CSIP à DPIP).

Les différentes possibilités de départ dont il est ici question témoignent ainsi d'une forme de malaise persistant parmi les cadres de probation : qu'il s'agisse d'une sortie temporaire volontaire (mise en disponibilité) ou subie (arrêt maladie de longue durée), d'un départ radical (démission, passage d'autre concours) ou d'une mutation marquée par un souci de promotion, toutes ces formes de mobilité drainent avec elle leur lot d'irritation et d'insatisfaction. Certes, cela n'est sans doute pas spécifique à l'administration pénitentiaire en particulier, mais les symptômes qui en rendent compte s'avèrent trop flagrants et récurrents pour ne pas en faire mention.

Conclusion : Déstabilisation

Lorsque l'on place la focale sur l'administration pénitentiaire, et que l'on zoome sur les différents niveaux institutionnels jusqu'à s'intéresser à la situation des personnels de probation, c'est la notion d'instabilité qui ressort pour caractériser l'ensemble de la filière, et plus particulièrement la position des personnels d'encadrement. Au niveau le plus large, celui des consignes ministérielles et des modes d'organisation privilégiés au sein de l'administration centrale, l'instabilité concerne les textes et les orientations mobilisés pour définir l'action. Faute d'être parvenu à rendre visible l'ensemble de la filière par le rééquilibrage des organigrammes, ni d'être parvenu à clarifier la confusion entre le statut et la fonction des corps d'encadrement, les cadres semblent flotter à tâtons dans un brouillard où ils évoluent en apesanteur. Lorsque l'on resserre la perspective sur la filière de probation en tant que telle, on dresse également le constat d'une déstabilisation liée à l'élaboration d'indicateurs de performance désajustés, dont la prise en compte réelle pose des difficultés encore irrésolues. Un tel phénomène entraîne du même

coup une volatilité des rétributions, selon des règles opaques, en lieu et place d'une objectivation des modalités d'évaluation.

Enfin, l'instabilité concerne les cadres à titre individuel, qui sont majoritaires à se sentir insatisfaits de leur position et qui cherchent par différents moyens à redéfinir leur trajectoire. Dans cette perspective, c'est chez les CSIP, désabusés par ce qu'ils considèrent comme un manque de reconnaissance de la DAP suite à la mise en extinction de leur corps, que le malaise apparaît le plus ouvertement et de la manière la plus lisible. Mais il y a fort à parier que cette frustration s'étende aux autres corps dans les années à venir : les DPIP qui n'accéderont pas au statut relativement fermé de DFSPIP - d'autant plus qu'une partie de ces postes est occupée par des DSP sans que la réciproque ne soit vraie - ont toutes chances de finir par chercher des possibilités de promotion en dehors de l'administration pénitentiaire. Il en va de même pour les DFSPIP qui seront de plus en plus jeunes à atteindre un emploi de directeur d'un service de première catégorie, et dont les perspectives d'ascension risquent de s'avérer pour le moins étroites. En effet, l'administration pénitentiaire restant encore largement centrée sur les principes de surveillance, l'essentiel des positions hiérarchiques ouvertes au sein des directions interrégionales et en administration centrale sont occupées par des directeurs de prison, tandis que les cadres de la filière insertion et probation doivent se contenter de la portion congrue.

Dans ces conditions, de nombreux cadres des services de probation finissent par être rattrapés par une certaine résignation, en déplorant par exemple un « *investissement démesuré au regard des évolutions obtenues* » (DFSPIP, femme, née en 1963). Un autre directeur de la même génération se demande quant à lui « *comment favoriser l'évolution d'une culture maison qui est au mieux indifférente, au pire condescendante, vis-à-vis des SPIP et de leurs personnels ?* » (DFSPIP, homme, né en 1964). Ces signes de découragement sont à prendre au sérieux, d'autant plus lorsqu'ils ne s'accompagnent pas d'une forme d'aveuglement et qu'ils n'empêchent pas de rester lucide et nuancé. C'est le cas d'une directrice de service qui refuse tout abattement et considère que les évolutions en cours vont dans le bon sens, ce qui ne l'empêche pas de porter un regard aiguisé sur la situation actuelle :

« *Je suis une DFSPIP plutôt satisfaite de son sort, même si les journées sont (très très) longues. J'aime ce travail et n'envisage pas d'en changer. Je déplore cependant le manque cruel de reconnaissance non pas des cadres, mais de l'activité toute entière des SPIP qui est souvent mal connue et mal comprise. Malgré les*

qualités professionnelles des agents, nos moyens d'action auprès des PPSMJ sont limités, compte tenu de l'absence de définition claire de nos missions et de moyens parfois défailants » (DFSPIP, femme, née en 1961).

Dans une perspective inverse, cette lucidité est également partagée par Elisa, DPIIP à Perth, dont le regard volontiers critique, voire acerbe sur l'administration pénitentiaire ne l'empêche pas de relativiser sa position en la reconsidérant dans une perspective plus large :

« Des fois je me dis qu'il faut que j'arrête d'agiter tous mes sentiments d'injustice et de les rejouer sans arrêt, ça a quelque chose d'épuisant... Du coup, il faudrait que je m'en aille [de l'administration pénitentiaire]. Mais je sais aussi que si je vais cultiver des fleurs, je vais faire un procès à toutes les roses dont les épines poussent pas comme il faut. C'est en moi et je l'emmènerai là où je suis ».

JOUER UN RÔLE

Mise en scène managériale et improvisation sous contrainte

Après avoir décrit les tensions qui sévissent en coulisses entre les différents corps de métiers dans un premier chapitre, et planté le décor institutionnel dans un second temps, il convient à présent d'appréhender le comportement des acteurs une fois sur scène. Autrement dit, il s'agit d'envisager la manière dont les cadres de probation jouent leur rôle en interne vis-à-vis des équipes qu'ils dirigent. Les textes réglementaires qui définissent l'activité des cadres font en effet apparaître de nombreuses facettes du métier, différenciellement investies par les acteurs à l'issue d'un travail d'interprétation qui leur est propre. Ces marges de manœuvre permettent d'apprécier les capacités d'adaptation et d'improvisation de chacun, celles-ci restant contraintes et limitées par le contexte et l'environnement au sein duquel se déroule la représentation. La difficulté des cadres à acquérir la reconnaissance et à faire valoir leur légitimité, la quête de la performance administrative à moindre coût et l'élan gestionnaire au sein de l'administration pénitentiaire sont autant d'indications de mise en scène qui tendent à cerner les capacités d'action des acteurs et à restreindre leurs mouvements.

Reste néanmoins une part de liberté irréductible, qui fait le charme des représentations réussies autant qu'elle constitue un risque latent pour le bon déroulement de la pièce. La capacité des personnels d'encadrement à se mettre en conformité avec les attentes parfois contradictoires liées aux différents versants de leur activité, ou leur manière de tordre ces attentes à leur convenance, révèle chez les uns et les autres des variations sensibles de comportement à l'égard des recommandations officiellement prescrites. On retrouve ainsi le fil rouge de notre réflexion entre des cadres détachés qui jouent leur rôle sans filet, mais sans garantie, et d'autres qui s'attachent au respect des consignes, quitte à devoir composer avec les attentes contradictoires des producteurs du spectacle (direction de l'administration pénitentiaire) et des autres acteurs avec qui ils partagent la scène (agents de probation).

Après avoir exposé les différentes dimensions pratiques du travail d'encadrement, on s'attachera à prendre la mesure des principaux aspects d'une césure générationnelle séparant des cadres « historiques » ayant gravi les échelons à l'ancienneté, et d'autres plus jeunes pour lesquels l'acquisition d'un tel statut aura été plus rapide. Au-delà de cette distinction, on montrera que les conditions d'appropriation de la fonction et d'ajustement aux transformations institutionnelles varient également selon le degré de stabilité des cadres à leur poste et selon leur proximité à l'égard des agents de probation, qui caractérise la place occupée par chacun au sein de l'organisation.

I/ La variété des dimensions pratiques du travail d'encadrement

Chercher à embrasser l'ensemble des tâches susceptibles d'être accomplies par les cadres exerçant au sein des services de probation n'est pas chose aisée. Eux-mêmes s'y sont pourtant essayé, non sans un certain sens de la formule, lorsqu'il leur était proposé dans le questionnaire d'identifier les trois qualités nécessaires à l'exercice de leur fonction : « *assurer, assumer, rassurer* » se risque ainsi un directeur de service né en 1955. Ce à quoi fait écho « la règle des 3C » énoncée pour sa part par une DPIIP de 45 ans : « *un cerveau, un cœur et des couilles* ». Derrière ces formules, certes trop évasives pour espérer réellement saisir le contenu de l'activité, il faut surtout lire le large éventail des qualités dont ces cadres sont censés être pourvus, et le refus de leur part de s'enfermer dans une conception restrictive de leur rôle. Dans le contexte pénitentiaire qui nous intéresse, où les notions d'ordre et de hiérarchie sont particulièrement vivaces, les cadres des services de probation s'opposent à une approche essentiellement autoritaire de leur rôle. Une telle conception n'aurait d'ailleurs que peu de chances de porter ses fruits, l'esprit de contradiction et le caractère frondeur des agents de probation étant relevé par la majorité de mes interlocuteurs, ce qu'une agente de probation tout juste reçue au concours de DPIIP confirme à son tour : « *Les CPIIP... pfff... t'as l'impression qu'ils sont tout le temps d'accord pour ne pas être d'accord avec la hiérarchie ! C'est compliqué à gérer...* ».

Au-delà de ces formules généralisatrices, quoique non dénuées de sens, l'analyse détaillée de l'ensemble des réponses apportées au questionnaire donne une

idée plus précise du contour des activités d'encadrement, d'après les qualités jugées nécessaires pour les accomplir :

[R] Principales qualités jugées nécessaires par les cadres pour exercer leur fonction

	DFSPIP	DPIP	CSIP
Disponibilité, réactivité	17,1%	23,3%	25,0%
Diplomatie, sens relationnel	15,7%	12,4%	18,8%
Capacité d'adaptation	11,4%	10,0%	3,1%
Patience, endurance	10,0%	7,8%	9,4%
Organisation, rigueur	10,0%	10,0%	6,3%
Capacité d'initiative, anticipation	8,6%	3,3%	3,1%
Loyauté, respect de la hiérarchie	7,1%	2,2%	3,1%
Connaissances techniques	5,7%	10,0%	9,4%
Autorité, prise de décision	4,3%	4,4%	6,3%
Motivation, enthousiasme	2,9%	4,4%	3,1%
Empathie pour les justiciables	1,4%	4,4%	0,0%
Autres qualités citées	6,0%	7,8%	12,5%

Ces résultats confirment le rejet d'un modèle de « petit chef » autoritaire, puisque les qualités les plus largement citées pour exercer la fonction de cadre sont des qualités misant sur les interactions : disponibilité/réactivité et diplomatie/sens relationnel. À l'inverse, peu nombreux sont les cadres à considérer explicitement l'autorité et la capacité à prendre des décisions comme des qualités fondamentales pour exercer leur fonction. Et ils sont encore moins nombreux à mentionner l'importance de la loyauté et du respect de la hiérarchie, si ce n'est les DFSPIP, en contact plus direct avec les représentants de la direction interrégionale. Ce rejet partagé de l'autoritarisme s'exprime de manière particulièrement vive chez Elisa, DPIP à Perth, dont on a déjà évoqué le tempérament frondeur :

« J'avais dit un jour à une directrice que l'autoritarisme c'était le défaut de compétence et d'autorité. Au fond, je crois qu'on ne se construit qu'en s'opposant et en transgressant - en tout cas pour une bonne part. Du coup, quand les CPIP me disent non, je pense que c'est pas grave. Je suis persuadée que j'irai nulle part en enclenchant un rapport de force. Alors bon, statutairement je vais le gagner, mais c'est trop facile... J'ai pas envie de voir mon métier comme ça ».

Au-delà de l'approche singulière d'Elisa, dont la biographie toute entière renvoie à ce rapport conflictuel à l'autorité, la valorisation de la participation, de

l'écoute et de la proximité constitue le constat le plus évident à la vue de ces résultats.

Lorsque l'on s'attarde sur les autres qualités les plus souvent citées, on voit apparaître la mobilisation de deux autres registres : un certain formalisme, d'abord, caractérisé par des principes de rigueur et d'organisation, soutenus par une nécessaire patience. Ces qualités sont néanmoins contrebalancées par la valorisation des capacités d'adaptation, nuancant la rigidité susceptible d'être associée à ce formalisme bureaucratique. On notera au passage que les notions de souplesse et de capacité d'adaptation sont beaucoup moins citées par les CSIP que par les autres catégories, ce qui peut s'expliquer par la moindre latitude que leur confère un statut qui les maintient à proximité directe des tâches d'exécution. C'est ensuite un registre plus technique qui est mobilisé, fondé sur l'accumulation de connaissances. Il est utile de rentrer dans le détail des réponses sur ce point, afin de préciser le type de connaissances mobilisées : les DFSPIP évoquent la connaissance de l'institution et son fonctionnement de manière générale, tandis que les connaissances liées à la prise en charge apparaissent très secondaires. Les DPIIP insistent quant à eux sur la nécessaire actualisation des connaissances juridiques, mais aussi sur la maîtrise des différents dispositifs d'insertion. Enfin, les CSIP mettent également l'accent sur les dispositifs de prise en charge mais ils ont davantage tendance à considérer que c'est « l'expérience » qui s'avère prépondérante en la matière.

On peut considérer, en faisant un effort de synthèse, que l'activité concrète des cadres de probation repose sur l'alternance entre deux registres d'action en partie contradictoire, avec lesquels ils doivent sans arrêt composer : d'un côté, des pratiques ancrées dans le présent et dans l'action, qui mettent en tension des aspects administratifs formels et les considérations plus techniques du rôle liées aux savoirs et aux savoir-faire ; de l'autre, une fonction plus incitative et prospective, qui prend une forme collective à travers l'animation des équipes, et une forme plus individuelle à travers les modalités de supervision et d'évaluation, peu citées parmi les qualités requises mais qui occupent pourtant une part non négligeable de leur métier.

1) Un arbitrage entre formalisme et proximité

La première dimension pratique du rôle de cadre est ancrée dans le quotidien. Elle donne lieu à un arbitrage permanent, en termes d'emploi du temps et en termes

de présentation de soi, entre le caractère formel de la gestion administrative, et la possibilité de ménager des espaces d'échanges et de discussion avec les agents de probation. Un extrait d'entretien avec Paul, le DFSPPI de Perth, résume bien ces deux versants de l'activité :

« On a un rôle par rapport aux mesures qui va nous amener à intervenir plus ou moins en soutien ou en réflexion avec les CPIP. Mais on a aussi un rôle d'organisation : faut bien que quelqu'un décide à quelle heure auront lieu les réunions, quel jour, comment se répartit l'utilisation des véhicules du service, la répartition des bureaux... ça peut pas rester en suspens, il faut que ça soit fait ».

Le déferlement des tâches administratives auxquelles sont directement confrontés les personnels d'encadrement peut paraître un peu ingrat, mais il n'en constitue pas moins une part importante de leur travail quotidien qui ne doit pas être passée sous silence. La gestion budgétaire et la gestion des ressources humaines absorbent une part d'énergie considérable des directeurs ou des responsables d'antennes (lorsque ces prérogatives leur reviennent), même si le recrutement d'attachés d'administration a permis de soulager en partie les directeurs des plus gros services sur ce point. Au-delà de la gestion des ressources humaines et du budget, les cadres sont également sollicités pour de multiples tâches administratives plus ou moins bien définies qui tendent à les transformer en des « *hommes à tout faire* » : « *mon rôle c'est de limiter les dégâts du bordel ambiant !* » (Françoise, DPIIP, Melbourne). À titre d'exemple, ce sont souvent les cadres qui définissent le planning des permanences et qui procèdent à la réception et à l'affectation des dossiers. En quelques semaines de présence dans les différents services, on a également pu voir un directeur être interpellé pour qu'il fasse réparer la carrosserie d'une des voitures du service ou un autre s'occuper du bon de commande pour l'achat de téléphones portables destinés aux agents de probation. On a même vu un directeur dégivrer le frigidaire utilisé par l'ensemble du personnel dans la cuisine du service.

Pour sortir de cette spirale, la plupart des directeurs préconisent une clarification des rôles en confiant une partie de ces attributions aux personnels administratifs, dont la fonction est loin de se limiter à un travail de secrétariat :

« Le cadre n'est pas là pour se substituer aux défaillances de tout le monde. Il faut arrêter de faire du bureau du cadre le bureau où tout se règle (...) Les personnels administratifs, c'est l'échelon incontournable d'une antenne. Ils doivent anticiper les choses en amont et donner des solutions au cadre. Lui son boulot c'est de décider » (Pascal, DFSPPI, Sydney).

Ces principes sont d'ailleurs mis en application depuis longtemps à Adelaïde, où cela fait de nombreuses années que les secrétaires administratives s'occupent du suivi statistique, de l'affectation et de l'archivage des dossiers, et de l'actualisation des fiches relatives aux partenaires.

Une telle situation semble toutefois être l'exception. D'abord, en raison du manque de moyens pour recruter davantage d'agents administratifs. Ensuite, parce que le type de personnel aujourd'hui en poste ne dispose pas forcément des compétences nécessaires à la réalisation de certaines procédures, alors que ce qui leur est demandé dans le cadre de la surveillance électronique et d'autres mesures les rapproche de plus en plus d'une fonction de greffe qui requiert des compétences spécifiques. Enfin, certains directeurs ponctuellement mettent en cause la tendance omnipotente de certains responsables d'antennes qui, à force de vouloir tout contrôler, auraient tendance à se disperser tout en déresponsabilisant les personnels administratifs de tâches censées naturellement leur revenir.

En dépit d'un tel état de fait, qui entame une part considérable du temps de travail des cadres, certains d'entre eux mettent l'accent sur d'autres dimensions du travail de manière à faire contrepoids, à l'image d'Isabelle, CSIP à Melbourne :

« Il faut débureaucratiser la fonction. Le métier, il est dans le vivant. (...) Moi je crois qu'on est là pour questionner. Quand y'a un besoin de soutien technique, je suis la première à l'apporter - si je sais. Et puis si je sais pas, c'est la vie, on va chercher ensemble ».

Les chefs de secteurs, en particulier, ont tendance à insister davantage sur l'importance du contact et de la proximité avec les agents de probation :

« C'est confortable d'être CSIP quand y'a un responsable d'antenne. Notre rôle c'est d'être dans la disponibilité, le conseil aux équipes. On est des cadres de proximité, mais c'est une casquette ambiguë quand on se retrouve à la tête d'une antenne... » (Joseph, CSIP, Sydney).

La capacité à se rapprocher des équipes et à être à l'écoute des agents n'est toutefois pas une compétence exclusive des cadres intermédiaires. Au sein du SPIP d'Adelaïde, Luc, le directeur, valorise également cette dimension :

« Au quotidien j'essaye d'être très disponible pour les agents. C'est mon premier principe parce qu'ils en ont besoin. J'veux pas que les agents soient bloqués sur des questions parce qu'à un moment donné le directeur n'est pas disponible. De temps en temps, hop, je prends ma tasse de café et on taille le bout de gras... En

général on parle boulot, hein, mais c'est des temps informels qui pour moi sont importants. Et puis même quand on parle pas que boulot, c'est aussi important de savoir comment vont les agents et de pouvoir être là si y'a un problème, leur dire qu'humainement on est là. Pour moi c'est vraiment une part hyper importante du boulot. Cette notion de contact, tout ce qui tourne autour des ressources et des relations humaines, j'dirais que c'est quand même 60% du job ici. Après, y'a de la gestion administrative et puis y'a toute la gestion quotidienne de l'antenne très basique... ».

On notera toutefois que cette valorisation de la proximité de la part d'un directeur est rendue possible à la fois par la petite taille du service en question, et par la confusion des fonctions et des statuts qu'on a déjà eu l'occasion d'observer. Cela dit, même dans les gros SPIP, on peut observer des différences d'attitudes sensibles à l'égard des agents de probation entre les DFSP/IP qui se montrent ouverts et attentifs, et ceux qui font en sorte de fermer leur porte ou dont l'emplacement du bureau se trouve à l'écart de l'agitation ambiante.

2) La montée en puissance d'une culture managériale

Cette tension entre proximité et distance bureaucratique correspond aux aspects les plus classiques du travail d'encadrement, ancrés dans l'action quotidienne et répétée. Mais, de plus en plus fréquemment, l'horizon du travail d'encadrement prend une tournure plus incitative. C'est en ce sens que l'on peut parler du développement d'une culture managériale au sein des services de probation. Celle-ci comporte deux facettes : des formes de supervision individuelles, qui ne se contentent pas seulement d'opérer un contrôle de l'activité *a posteriori*, mais qui prennent une tournure prospective en fixant un certain nombre de priorités en amont ; et aussi une fonction d'animation collective, qui passe essentiellement par l'organisation de réunions et la mise en place de groupes de travail.

Le principal instrument de contrôle et de supervision individuel utilisé par les cadres à l'égard des agents de probation s'avère être la procédure de validation systématique des rapports, *via* le logiciel informatique APPI, avant qu'ils ne soient adressés aux magistrats. En règle générale, c'est le supérieur hiérarchique immédiat qui se charge de cette tâche, c'est-à-dire le chef de secteur, ou le responsable d'antenne quand il n'existe qu'un seul échelon intermédiaire. Mais il arrive également, dans les services de petite et moyenne envergure, que le DFSP/IP lui-même procède à cette vérification, de nature essentiellement formelle. En effet, ce

processus prend rarement la forme d'une véritable censure, mais plutôt d'un tampon. Aux yeux des agents de probation eux-mêmes, cette validation préalable est généralement perçue comme une garantie qui leur évite d'engager leur responsabilité personnelle sur certains dossiers.

À côté de cette procédure routinière, devenue systématique depuis l'affaire de Pornic en 2010⁶⁹, il existe des possibilités de contrôle plus ciblées. Au-delà de la seule relecture des rapports, la dématérialisation des données informatiques favorise la surveillance à distance du travail des agents de probation⁷⁰. Le logiciel fonctionne alors comme un dispositif panoptique permettant aux cadres d'observer l'activité des agents sans être vus, ce qui maintient ces derniers dans l'incertitude et les pousse à privilégier des formes d'autocontrôle⁷¹. Cela dit, compte tenu des défaillances techniques du logiciel qui limitent son exploitation en terme de traitement statistique, ce type de surveillance reste davantage de l'ordre des potentialités que du concret. Dans le même ordre d'idées, peu de cadres prennent la peine d'effectuer des « revues de dossier » avec les agents de probation. Cette pratique consiste à feuilleter l'ensemble des dossiers suivis par un agent de probation en sa compagnie à un instant "t" (ce qui représente entre 80 et 150 mesures environ), de manière à repérer les difficultés auxquelles il se trouve confronté et à vérifier le bon déroulement des prises en charge. Faute de temps, cette pratique reste de l'ordre de l'exceptionnel, lorsque la validation des rapports a permis de constater de réelles défaillances chez certains agents pour lesquels ce type de recadrage semble alors nécessaire aux yeux du cadre.

Reste enfin un dernier mode de supervision, périodique et institutionnalisé : l'entretien annuel d'évaluation et de notation. Cet exercice relativement calibré dans l'univers administratif peut faire l'objet d'investissements hétérogènes. Il est traversé par la même tension entre proximité et formalisme que l'on a mis au jour précédemment, comme cela transparait notamment chez François, DPIP à Melbourne, qui affiche sa méfiance et son scepticisme : « *J'ai toujours essayé d'éviter ce lieu qui est l'entretien d'évaluation, qui est vraiment le paroxysme de l'autorité pour l'agent. J'ai pas envie d'être là-dedans. J'essaie de faire que ce lieu soit un lieu d'échange* ». D'autres, comme Jacques et Sophie, tous deux responsables d'antennes

⁶⁹ Voir note n°45 page 38.

⁷⁰ Larminat (de) (X.), « L'informatisation des services de probation : une mise en abyme des réformes de modernisation », in Halpern (C.), Lascoumes (P.), Le Galès (P.) (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, pp. 445-464.

⁷¹ Jonckheere (A.), « L'accompagnement socio-judiciaire saisi par l'informatisation en Belgique », *Déviance et Société*, 2013, vol. 37, n°3, pp. 345-357.

en milieu fermé respectivement à Sydney et à Melbourne, ont toutefois une conception beaucoup plus unilatérale de ces entretiens individuels. Pour Jacques, cet espace offre l'occasion d'un recadrage concernant certains aspects formels de l'activité : respect des horaires, participation aux projets collectifs, utilisation de l'ordinateur... Chez Sophie, en revanche, comme chez Maryse (DPIP, Adélaïde), les évaluations sont surtout une occasion de transmettre et diffuser des recommandations de travail : rappel des objectifs de service, déclinés ensuite en objectifs d'antennes, et complétés par des objectifs individuels.

Au moment de cette recherche, les objectifs de service étaient communs à la majorité des terrains et se contentaient de reprendre les priorités nationales édictées par la DAP : augmenter le recours au logiciel informatique APPI ; développer les Programmes de prévention de la récidive (PPR)⁷² ; remplir pour chaque nouvelle mesure le Diagnostic à visée criminologique (DAVC)⁷³. Les objectifs d'antennes, eux, renvoyaient essentiellement aux spécificités entre milieu ouvert et milieu fermé : en prison, les priorités portaient sur le développement des aménagements de peine et sur la procédure d'accueil des nouveaux arrivants. En milieu ouvert, les priorités affichées portaient essentiellement sur le réseau partenarial et la liaison avec les structures de soin ou d'hébergement. Quant aux objectifs individuels, évoqués par certains des cadres, aucun des trente agents de probation rencontrés n'ont su m'en donner d'exemples. Tous considèrent que l'entretien d'évaluation individuel se cantonne essentiellement au rappel des règles et des priorités collectives dans un cadre officiel censé leur conférer davantage d'impact.

De manière implicite, l'absence de consignes personnalisées témoigne du fait que le véritable rôle que se donnent les personnels d'encadrement ne réside pas dans les rappels à l'ordre mais dans la capacité à fixer un cap :

« Le directeur a cette nécessité de dynamiser son équipe. Quand on est CPIP, on est face aux personnes et aux problématiques qui peuvent les concerner. Mais assez rapidement, comme on n'a pas le recul nécessaire par nature, on est un peu

⁷² Les PPR sont des groupes de paroles, animés par deux agents de probation, réunissant une dizaine de personnes condamnées pendant une douzaine de séances autour d'une thématique commune, liée au délit commis (en particulier pour les violences conjugales ou les infractions à caractère sexuel). Voir Moulin (V.) (dir.), *Les groupes de parole de prévention de la récidive des personnes placées sous main de justice*, Paris, Mission de recherche Droit et Justice, 2012.

⁷³ Le DAVC est un instrument d'évaluation des risques de récidive, sous forme de questionnaire informatisé, introduit dans l'ensemble des services de probation en novembre 2011 et dont l'usage était censé être systématique depuis le 1^{er} mars 2012. L'essentiel de cette recherche a eu lieu durant l'été 2012, peu après un vaste mouvement de protestation à ce sujet dans de nombreux SPIP. Le DAVC a fini par être abandonné dans les mois qui ont suivi. Des réflexions sont actuellement en cours sur son éventuel remplacement. Voir Larminat (de) (X.), « La technologie de mise à distance des condamnés en France. La centralisation information des données socio-judiciaires », *Déviance & Société*, 2013, vol. 37, n°3, pp. 359-373.

noyé par tout ça. Et si jamais y'a pas quelqu'un qui essaye de donner du sens et d'orienter l'action du service en fonction de ça, on a l'impression d'être submergé en permanence, et pour les CPIP c'est terrible » (Paul, DFSPiP, Perth).

C'est d'ailleurs cette fonction d'animation qui est mise en avant par les personnels d'encadrement, y compris par ceux qui travaillent en administration centrale, à l'image d'Hélène, DPIP à la DAP : *« Il faut que le DPIP organise son service de manière à ce que tout le monde se rencontre pour échanger autour des problématiques et des différentes perceptions de la personne en fonction de sa compétence »*.

La dynamique collective est essentiellement impulsée par le biais de réunions, en particulier les réunions de service mensuelles plus ou moins institutionnalisées sur tous les terrains : *« en tant que DFSPiP, tu passes ton temps en réunion ! »* (Luc, DFSPiP, Adélaïde). Au-delà de la seule transmission d'informations, ces réunions peuvent être appréhendées comme un lieu de mise en scène du pouvoir hiérarchique, au cours desquelles l'autorité n'est pas incarnée par la seule voix du directeur mais également par celle des autres membres de l'encadrement. À Sydney, avant une réunion d'antenne extraordinaire en milieu ouvert pour répondre au mécontentement des agents face au manque de personnel, Pascal (DFSPiP) exhorte les cadres de l'antenne à prendre alternativement la parole : *« je veux que tout le monde prenne sa place, c'est comme ça qu'on se légitime »*. Ce parti pris visant à manifester la solidarité de l'équipe de direction se retrouve dans la répartition spatiale. Dans ce contexte relativement tendu, tous les cadres ont fait bloc du même côté de la grande table de réunion.

Au quotidien, la plupart des directeurs de service s'attachent à euphémiser les rapports de domination statutaire et hiérarchique. D'après Paul, DFSPiP à Perth, *« un SPiP ne peut fonctionner que sur un mode horizontal mais pas vertical »*. Il souligne par-là la nécessité de laisser une part d'initiative aux cadres qui composent son équipe comme aux agents de probation, afin d'éviter un modèle autoritaire qui conduirait à la *« sclérose »*. Cela ne l'empêche pas de nuancer son propos quelques minutes plus tard, en précisant que *« les choses se discutent en réunion de service mais ensuite le rôle du directeur c'est de trancher, c'est comme ça. On est dans un système hiérarchique, c'est pas une démocratie, ça reste pyramidal »*. Il expose alors plus en détail sa manière de voir les choses, qui consiste à repérer *« les leaders d'opinions »* et à s'appuyer sur eux en leur donnant davantage la parole lors des réunions. Par ailleurs, il adopte une stratégie de morcellement des réunions, en

partie remplacées par des groupes de travail thématiques, au périmètre plus restreint, afin de laisser le moins de place possible aux récriminations collectives.

II/ L'existence d'une césure générationnelle

Derrière la variété des dimensions pratiques du travail d'encadrement, on peut faire intuitivement l'hypothèse que l'âge et l'expérience constituent deux des principaux motifs d'explications des différences d'appropriation de la fonction. Encore faut-il parvenir à établir une telle corrélation, et en déduire une explication cohérente et logique quant au comportement des acteurs. Pour cela, il faut d'abord revenir sur les étapes de l'accroissement du nombre de cadres au sein des services de probation. Pendant longtemps, malgré la création d'un statut de directeur dès 1986, l'encadrement des services de probation est resté embryonnaire. C'est seulement à partir de la création des SPIP en 1999, qui correspond au lancement d'un nouveau cycle de réforme, que la part des cadres intermédiaires augmente sensiblement, tandis que le nombre de directeurs de service se stabilise (un DFSPIP par département environ).

À partir de ce moment-là, on peut identifier deux phases bien distinctes. Une première vague de création de postes s'étend de 2000 jusqu'à 2004, tandis qu'une seconde démarre en 2007 jusqu'en 2011⁷⁴. La première vague voit le taux d'encadrement passer d'environ 1 cadre intermédiaire pour 23 agents de probation à 1 cadre intermédiaire pour 16 agents, sous l'effet du recrutement de CSIP. Cette première vague s'arrête brutalement lors de la création du corps des Directeurs d'insertion et de probation (DIP) en 2005. La première promotion de DIP n'entrera réellement en fonction qu'en mars 2009 mais, après deux années de latence, l'administration pénitentiaire procédera entre-temps à un recrutement massif avec les deux dernières promotions de CSIP (132 élèves formés en 2 ans, soit un doublement quasi-instantané des effectifs⁷⁵). Suite à cette seconde vague, on comptait théoriquement en 2011 environ un cadre intermédiaire pour 10 agents de probation, alors même que l'effectif de ces derniers a également connu un accroissement sans précédent au cours de la décennie.

⁷⁴ Il est encore trop tôt pour mesurer les effets de la dernière réforme statutaire sur un éventuel changement de profil des personnels d'encadrement recrutés depuis cette date.

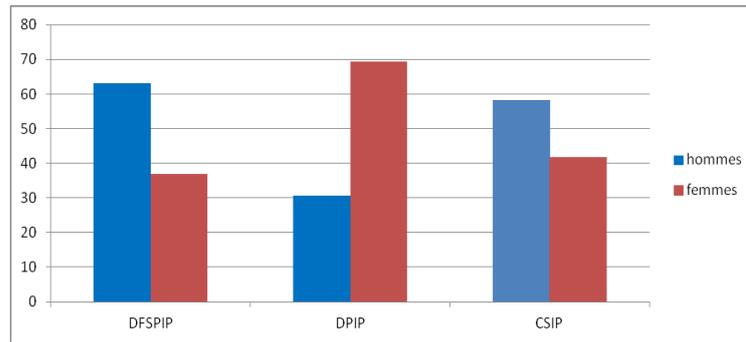
⁷⁵ C'est notamment parmi les CSIP de ces deux promotions que la frustration liée à la mise en extinction de leur corps s'avère la plus grande.

Compte tenu de la rapidité avec laquelle ces deux vagues de recrutement se sont succédé, seule une petite partie des cadres de la première génération est aujourd'hui à la retraite. Or, qu'il s'agisse des entretiens réalisés ou des réponses au questionnaire, les données récoltées montrent que le profil des cadres recrutés a sensiblement changé d'une vague à l'autre, signe d'un réajustement rapide de la politique pénitentiaire. De ce fait, il existe aujourd'hui une césure relativement forte et particulièrement visible à l'intérieur des services, entre deux générations de cadres aux caractéristiques bien différentes. Cette distinction recouvre partiellement la césure statutaire existant entre CSIP et DPIIP, mais pas totalement : en effet, les élèves des deux dernières promotions de CSIP, particulièrement nombreux, ont plutôt tendance à partager les caractéristiques de la deuxième génération. Par ailleurs, une quarantaine de CSIP de la première génération avaient d'ores et déjà intégré le corps des DPIIP par examen professionnel entre 2011 et 2012, suite à la réforme statutaire. Quant aux DFSPPI, la plupart d'entre eux appartiennent à la première génération, devenus cadres avant 2005 (voire même avant la création des SPIIP), mais les nominations les plus récentes laissent imaginer qu'un mouvement de basculement est en cours. Quoiqu'il en soit, la spécificité du poste de directeur de service fait que les DFSPPI ne partagent pas forcément tous les attributs de leur génération d'appartenance mais forment un profil un peu particulier. En gardant à l'esprit ces nuances nécessaires, la distinction par corps de métier reste la plus à même de révéler ce qui distingue les uns des autres, c'est pourquoi nous l'avons retenue en priorité dans l'exploitation du questionnaire, en éclairant ces résultats à la lumière des éléments biographiques récoltés lors des entretiens.

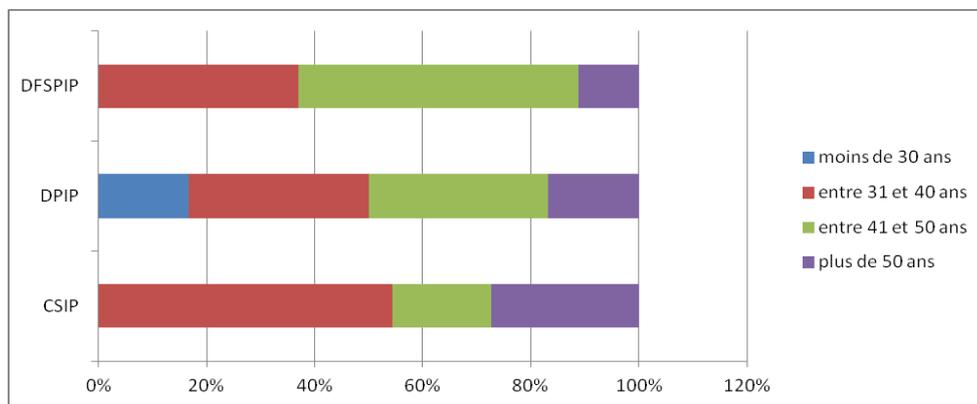
1) Une différence de sexe, d'âge et de trajectoire scolaire

Les deux générations de cadres se distinguent tout d'abord en fonction de leur sexe, de leur âge et de leur trajectoire scolaire : alors que la première génération comporte une majorité d'hommes peu diplômés mais disposant d'une expérience de terrain relativement longue au sein de l'administration pénitentiaire, la deuxième génération est essentiellement composée de femmes et ses membres tendent à être recrutés plus jeunes et plus diplômés que la première.

[S] Répartition des cadres par sexe selon leur fonction



[T] Âge des cadres au moment de leur première prise de fonction d'encadrement



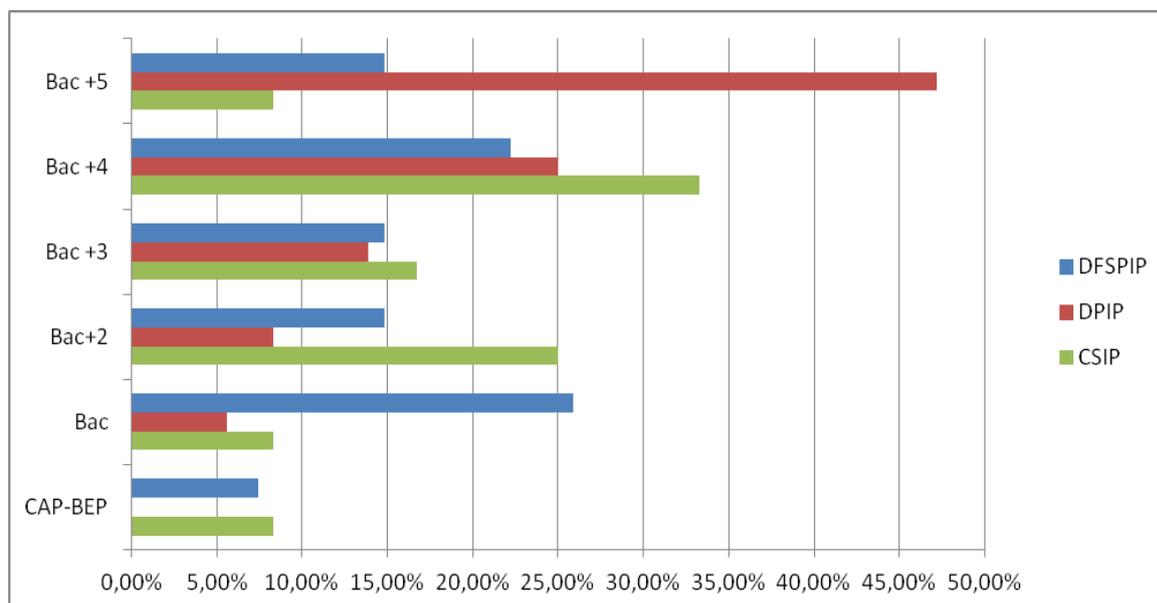
Parmi les CSIP de la première génération à avoir répondu à notre questionnaire, on retrouve davantage d'hommes (59%) que de femmes, puisqu'elles représentent deux tiers des effectifs sur l'ensemble du secteur. Cette génération de cadres a également tendance à être plus âgée que la suivante au moment de sa prise de fonction : aucun CSIP n'a atteint un tel statut avant d'avoir 30 ans, et ils sont presque deux fois plus nombreux que les DPIP à accéder à une fonction d'encadrement au-delà de 50 ans. Enfin, ils sont généralement moins diplômés que la seconde génération et, lorsqu'ils ont suivi des études supérieures, ils ont majoritairement investi un cursus en sciences sociales. En ce sens, ils se rapprochent d'une identité traditionnelle de travailleur social (ou d'éducateur), parmi les différents styles d'agents qu'il est possible de rencontrer au sein des services de probation⁷⁶.

La seconde génération, à l'inverse, d'après les réponses fournies par les DPIP, est composée de femmes dans des proportions similaires à l'ensemble du secteur (70%). Si la moitié de ces cadres ont atteint cette fonction après 40 ans, comme la

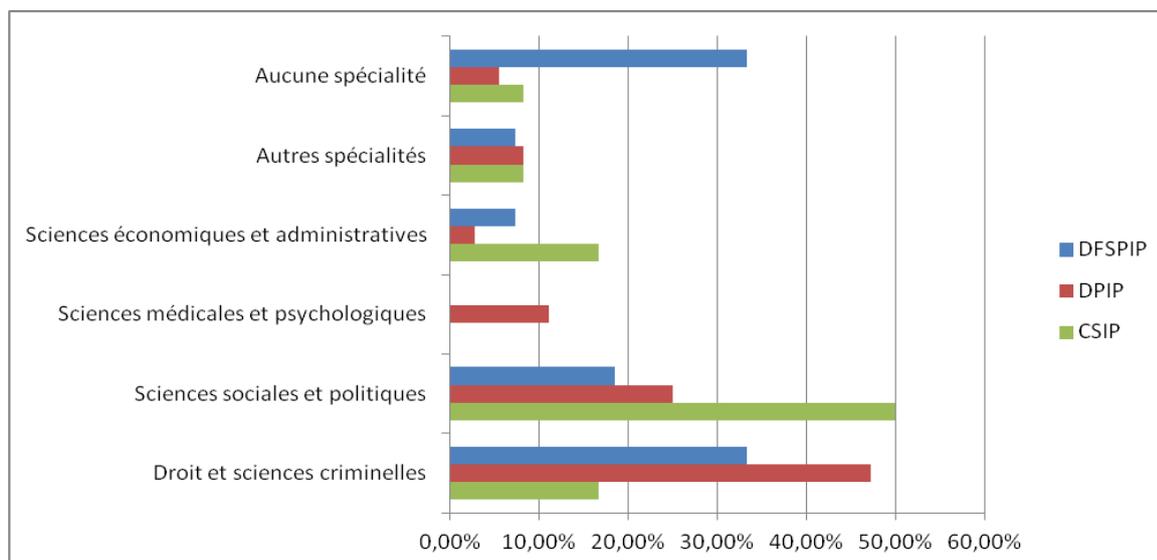
⁷⁶ Larminat (de) (X.), « Les agents de probation face au développement des approches criminologiques : contraintes et ressources », *Sociologies Pratiques*, 2012, n°24, pp. 24-38.

génération précédente, il faut en revanche souligner la part non négligeable d'entre eux qui accède à un poste d'encadrement avant d'avoir 30 ans (18%), ce qui constitue une réelle nouveauté au sein des services de probation. Près de la moitié des DPIP sont titulaires d'un master (contre moins de 10% de leurs collègues CSIP), et la grande majorité dispose au moins d'un bac +4, principalement acquis dans des disciplines juridiques. En cela, cette génération de cadres partage sensiblement les mêmes caractéristiques que les dernières promotions d'agents de probation à avoir été recrutées.

[U] Répartition des cadres par niveau d'étude



[V] Répartition des cadres par domaine d'étude



La faible proportion de femmes chez les DFSP/IP (37%) signale quant à elle l'appartenance d'une majorité de directeurs de service à la première génération, même si elle témoigne également des écarts persistants entre hommes et femmes concernant l'attribution des postes à responsabilité au sein de la société de manière plus générale. Comme les CSIP, les DFSP/IP ont souvent attendu un certain temps avant d'occuper des fonctions d'encadrement, mais rarement au-delà de 50 ans, ce qui peut s'expliquer par le temps qu'il leur a ensuite fallu pour monter en grade avant d'atteindre le statut de DFSP/IP. Leur niveau d'étude est encore moins élevé que les CSIP, ce qui semble indiquer un écart générationnel encore plus important avec la seconde génération, le recrutement au sein de l'administration pénitentiaire d'une bonne partie d'entre eux datant d'une époque antérieure à la démocratisation des études supérieures⁷⁷.

Parmi les 21 cadres intermédiaires rencontrés sur le terrain, ils sont 11 à avoir été recrutés lors de la première vague (5 hommes et 6 femmes), dont 7 partagent les caractéristiques idéal-typiques que l'on vient de mettre au jour (accession tardive à une fonction d'encadrement, peu diplômés, défenseurs d'une conception traditionnelle du travail social). Parmi les membres de cette première vague, deux seulement sont encore CSIP à l'heure actuelle (faute d'avoir été reçus à l'examen professionnel), mais tous sont auparavant passés par ce statut. Les dix autres personnes rencontrées ont accédé à ce poste après 2005 au cours de la seconde vague de recrutement (3 hommes, 7 femmes), dont 6 partagent toutes les caractéristiques de cette nouvelle génération (moins de 45 ans et titulaires d'un master de droit). On notera toutefois que parmi ces dix-là, la moitié appartient encore au corps des CSIP, après avoir passé ce concours durant les deux dernières années où il a été ouvert, en 2006 et 2007. Enfin, parmi les cinq DFSP/IP rencontrées, quatre sont des hommes recrutés avant les années 2000, qui ont occupé des fonctions d'encadrement en milieu ouvert ou en établissement pénitentiaire avant la réforme des SP/IP pour trois d'entre eux. La cinquième est la seule femme de notre échantillon à ce poste. C'est aussi la plus jeune, sans pour autant qu'on puisse la rattacher à la seconde génération, dans la mesure où elle appartient en réalité au corps des directeurs des services pénitentiaires (DSP).

⁷⁷ Beaud (S.), *80% au bac. Et après ? Les enfants de la démocratisation scolaire*, Paris, La découverte, 2002.

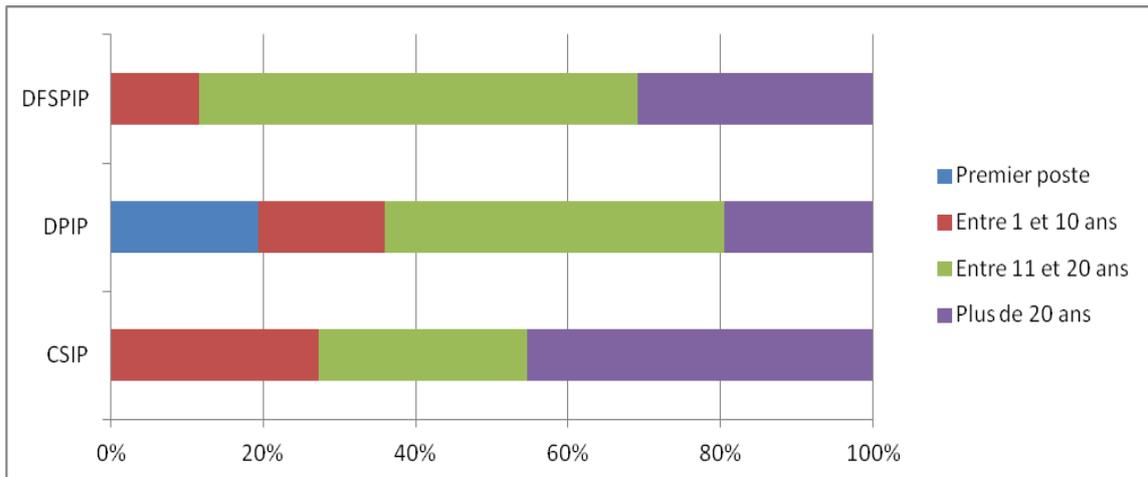
2) Le poids de l'expérience professionnelle

Au-delà de leur profil socio-démographique, ces deux générations de cadres se distinguent également par leurs trajectoires professionnelles. Parmi les répondants à notre questionnaire, les CSIP de la première génération ont exclusivement été recrutés en interne. Le seul à avoir un profil légèrement divergeant est un ancien éducateur de la protection judiciaire de la jeunesse, rapidement passé chef de service après avoir été détaché un temps dans l'administration pénitentiaire en tant qu'agent de probation. Cette caractéristique renvoie aux spécificités statutaires du corps des CSIP, qui était uniquement accessible par concours interne ou par nomination au tableau d'avancement. Au-delà des seuls répondants au questionnaire, on peut donc affirmer que tous les CSIP ont exercé auparavant des fonctions d'agents de probation sur le terrain (parfois sous le nom d'éducateurs avant la réforme de 1993).

À l'inverse, un tiers des DPIIP qui ont répondu disent avoir été recrutés par concours externe, c'est-à-dire sans avoir jamais exercé d'autres fonctions au sein de l'administration pénitentiaire auparavant. Ce phénomène risque encore de s'accroître à l'avenir, dans la mesure où le nouveau statut des DPIIP prévoit de recruter chaque année par voie externe une proportion de cadres comprise en 40% et 60% de chaque promotion. On notera au passage le cas d'une personne recrutée avec un statut de cadre contractuelle en CDD, après un master de psychocriminologie⁷⁸. Toutefois, cette ouverture vers l'extérieur reste toute relative d'après les réponses recueillies : pour la moitié des DPIIP recrutés par voie externe, il s'agit en fait de leur première expérience professionnelle en sortie d'étude, tandis que l'autre moitié occupait déjà auparavant des fonctions au sein du monde judiciaire (greffier, avocat, auditeur de justice...).

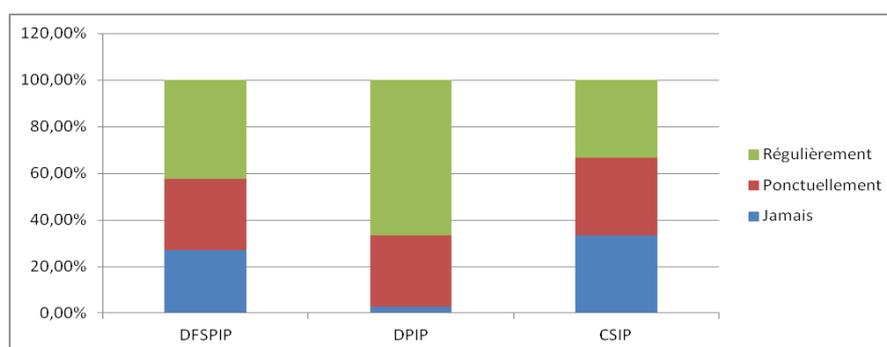
⁷⁸ Si ce type de recrutement temporaire est de plus en plus fréquent pour les agents de probation, notamment dans les plus grands services, pour compenser le manque de titulaires, c'est à ma connaissance l'un des seuls cas à l'heure actuelle de recrutement de personnel contractuel pour exercer une fonction d'encadrement.

[W] Durée des expériences professionnelles avant l'accès à une fonction de cadre



Par ailleurs, comme le laissait supposer leur âge plus avancé au moment de l'accession à ce poste, la trajectoire professionnelle d'une grande partie des cadres de la première génération s'est avérée relativement longue et sinueuse : près de la moitié des CSIP a passé plus de vingt ans dans l'administration pénitentiaire, au sein de plusieurs services différents, avant de devenir cadre. Cette riche expérience de terrain explique peut-être en partie leur faible participation aux dispositifs de formation continue : un tiers des CSIP ayant répondu au questionnaire déclare même n'avoir jamais suivi de formation complémentaire depuis sa prise de fonction en tant que cadre. Le profil des DFSPIP correspond également à ce cas de figure. Par ailleurs, l'ascension professionnelle des DPIP s'avère plus rapide - même en écartant le cas des DPIP recrutés dès la fin de leur cursus scolaire. Il en résulte toutefois une maîtrise plus faible (quoique plus récente) des compétences techniques requises pour le poste, ce qui se retrouve dans leur participation plus importante aux dispositifs de formation continue (deux tiers des DPIP disent suivre « régulièrement » des formations, c'est-à-dire au minimum une session par an, parfois beaucoup plus).

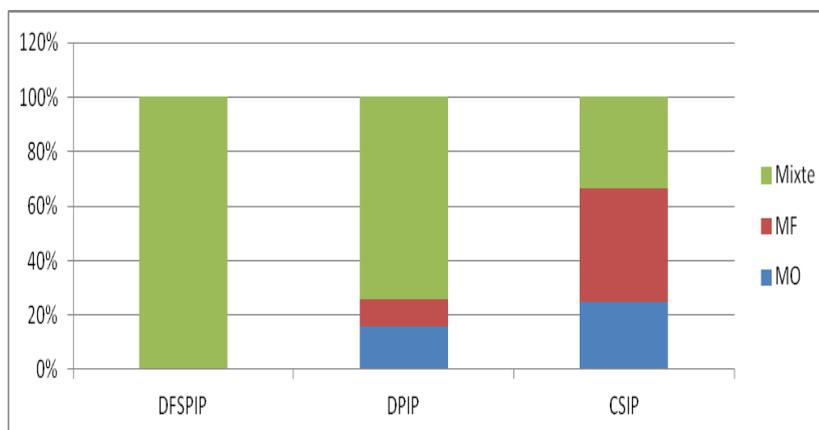
[X] Fréquence de la formation continue parmi les cadres selon leur statut



Au-delà même des sessions de formation continue proposées par l'administration pénitentiaire, on peut également remarquer que plus de 20% des répondants au questionnaire ont obtenu leur diplôme le plus élevé après leur entrée dans l'administration pénitentiaire, mais généralement avant d'accéder à leur fonction actuelle. Il s'agit essentiellement de DPIP ayant complété leur formation initiale par un master (11 cas sur 16). Dans ce cas, la spécialisation concerne pour moitié des formations en criminologie (ou en droit de l'exécution des peines⁷⁹), le reste se répartissant entre droit, action publique, management et psychologie.

Enfin, du fait de leur ancienneté au sein de l'administration pénitentiaire, la plupart des membres de la première génération a effectué sa socialisation professionnelle au sein de l'univers carcéral, à une époque où la prison était au cœur de toutes les attentions. Les CSIP semblent en garder une propension plus grande à occuper un poste en établissement pénitentiaire, alors que les DPIP devenus cadres au moment où la probation prenait son envol sont beaucoup moins nombreux à exercer leur fonction exclusivement sur une antenne en milieu fermé (MF).

[Y] Lieu d'exercice de la fonction d'encadrement par statut



Parmi les cadres rencontrés en entretien, le parcours de presque tous ceux appartenant à la première génération correspond à cette lente et progressive ascension d'une fonction d'éducateurs vers des postes à responsabilité. C'est notamment le cas de quatre DFSPiP ainsi que de trois directrices adjointes. Au sein de cette première vague, ils sont seulement deux à s'écarter de ce profil, pour avoir effectué l'essentiel de leur carrière en administration centrale ou en détachement,

⁷⁹ L'existence d'accords de partenariats entre l'École nationale de l'administration pénitentiaire et certaines de ces formations a pu faciliter l'aménagement du temps de travail et favoriser le choix de telles filières.

après avoir néanmoins débuté l'un et l'autre en tant qu'éducateurs. Quant aux représentants de la nouvelle génération, ils sont trois sur dix à avoir été recrutés par concours externe : il s'agissait de la première expérience professionnelle pour l'une ; le second avait auparavant travaillé quelques années dans le domaine pénal ; la dernière était la seule à présenter un profil plus atypique, puisqu'ayant exercé auparavant de nombreuses années comme conseillère d'orientation dans l'éducation nationale. Pour chacun d'eux, leur prise de fonction ne se déroula pas sans heurts, plusieurs agents de probation n'hésitant pas à leur reprocher ouvertement leur manque de connaissance technique concernant le contenu de leur activité, comme j'ai pu en être directement le témoin pour deux d'entre eux. Le troisième me confia pour sa part avoir passé « *les deux premières années la tête dans le guidon et la bouche ouverte à boire la tasse* », pour souligner la difficulté à s'intégrer au sein d'un univers qui lui était étranger.

Le caractère d'*outsider* par rapport à l'univers pénitentiaire contribue ici à accentuer des tensions caractéristiques de la prise de fonction des cadres de manière plus générale, également observées par Guillaume Malochet et Elisabeth Dugué au sein de la protection judiciaire de la jeunesse : « les épreuves auxquelles sont soumis les débutants viseraient à repérer rapidement les éventuels défailants, qui pourraient mettre l'équipe en péril, et à favoriser ainsi leur éviction précoce⁸⁰ ». De manière plus profonde, ils analysent en fait ces difficultés comme étant le « reflet des multiples contradictions qui traversent l'institution⁸¹ ». En l'occurrence, les impératifs liés à la gestion des flux ont encouragé ces dernières années l'administration pénitentiaire à favoriser le recrutement de managers ou de gestionnaires, capables de mettre en œuvre des procédures standardisées à l'aide de tableaux de bords, tandis que le caractère spécifique de la prise en charge implique dans le même temps une connaissance technique qui s'acquiert principalement sur le terrain.

Dans ces conditions, la brutalité avec laquelle s'est opéré le renversement du profil des personnes recrutées exacerbe les tensions et suscite de nombreuses interrogations de la part d'agents de probation dubitatifs ou déstabilisés. En ce sens, si le renouvellement des profils peut s'avérer susceptible de rompre une certaine routine et d'enrichir le panel de compétence des cadres, l'ampleur du changement laisse tout de même circonspect quant à la capacité à maintenir un véritable équilibre dans la pratique. C'est d'autant plus le cas que, à l'image des agents de probation, le

⁸⁰ Dugué (E.), Malochet (G.), « La prise de fonction des directeurs de service à la protection judiciaire de la jeunesse », *Déviance et Société*, 2008, vol. 32, n°2, p. 193.

⁸¹ *Ibid.*, p. 201.

profil des cadres nouvellement recrutés tend à l'uniformisation. L'ouverture du concours vers l'extérieur aurait pourtant pu potentiellement permettre une plus grande diversité des parcours, et un enrichissement sous-jacent de la pratique. Il aurait pour cela fallu favoriser d'autres types de compétences que juridiques et gestionnaires. En l'absence d'un rééquilibrage des profils - qui devrait également concerner les agents de probation - le fossé générationnel qui s'est creusé en un temps record risquerait de s'accroître encore davantage.

L'apparition de cette césure générationnelle a également produit des effets sur le rapport que chacun des cadres entretient avec sa trajectoire professionnelle et ses perspectives futures, notamment pour les DPIIP et les CSIP. La notion de cadre intermédiaire prend alors une autre signification : l'analyse des parcours individuels montre en effet que la situation de cadre intermédiaire correspond en fait à un intermède plus ou moins long au cours d'une carrière. En d'autres termes, ce qui caractérise le cadre intermédiaire, c'est qu'il s'agit toujours d'une situation transitoire et temporaire. Pour la première génération, il s'agissait d'une sorte d'aboutissement, à l'issue d'une carrière essentiellement passée au contact des justiciables ; pour la seconde génération, en revanche, la même fonction ne représente qu'une première marche, rapidement franchie, avec l'espoir de gravir d'autres échelons pour satisfaire des ambitions d'ascension professionnelle visant à mettre en correspondance les titres scolaires dont ils disposent avec un statut plus élevé. Là encore, un rééquilibrage s'impose lors de la prochaine vague de recrutement, au risque d'amplifier les velléités de départ des jeunes cadres dont les espoirs de promotion tarderaient à se concrétiser. C'est d'autant plus vrai que l'on a pu observer par ailleurs que les cadres nourrissent un rapport ambivalent à l'égard de leur propre administration, dans un contexte de malaise plus général qui a gagné l'ensemble de la filière ces dernières années.

III/ Des ajustements différentiels au rôle en situation

À première vue, la césure générationnelle que l'on vient d'identifier parmi les cadres des services de probation tend à nourrir de manière équivalente les deux hypothèses formulées en introduction : étant donné l'expérience accumulée et la conception sociale du métier qu'ils partagent, les cadres intermédiaires « à l'ancienne » semblent afficher un certain détachement à l'égard des réformes en cours, qu'une majorité d'entre eux réproouve. Ce faisant, ils tendent à prendre leur distance vis-à-vis des impulsions gestionnaires et privilégient d'autres types de

considérations (repli sur la sphère privée, perspectives de reconversion, qualité de la relation avec les agents de probation...), ce qui les place plus ou moins volontairement en apesanteur face au cours des événements contemporains. La nouvelle génération de cadres, quant à elle, ressent plus lourdement les répercussions d'un positionnement conflictuel, coincée entre des agents de probation soucieux de leur autonomie mais en demande de soutien technique, et des consignes hiérarchiques (*via* la direction interrégionale et l'administration centrale) difficiles à transgresser pour des cadres dont la carrière n'en est souvent qu'à ses balbutiements.

À partir de là, le contenu des entretiens et les quelques observations réalisées au sein des services visités permettent de repérer toute une série de nuances dans l'attitude des cadres. Outre la trajectoire individuelle et les dispositions personnelles qui permettent de les répartir de part et d'autre du clivage générationnel, la position qu'ils occupent au sein de l'organisation et la manière dont ils abordent leur fonction permettent de décrire plus finement la manière dont chacun appréhende son rôle en ajustant son comportement au contexte. En couplant les dispositions relatives à leur appartenance générationnelle avec la place qu'ils occupent à un moment donné au sein de l'organisation, il est possible de restituer la singularité des modes d'appropriation du rôle de cadre sans s'arrêter à un déterminisme générationnel dont la portée explicative s'avèrerait, seule, excessivement réductrice.

Deux variables semblent ainsi jouer un rôle décisif qu'il convient de repérer : le degré de stabilité des cadres à leur poste ; la distance existant entre les cadres et les agents de probation sous leur responsabilité, selon la taille des équipes et la fonction occupée (directeur de service, responsable d'antenne ou chef de secteur). De grandes disparités existent sur ces différents plans. Ainsi, pour la même année 2011, le rapport d'activité du SPIP de Perth mentionnait que « *la rotation rapide des cadres est un réel problème* ». À Melbourne en revanche, bien que quatre fois plus grand, on notait au contraire que « *la stabilité de l'équipe d'encadrement depuis mai 2010 est un point fort du service permettant de maintenir une organisation de service adaptée à la mise en œuvre des nouveaux textes* ».

D'après les données récoltées, on observe que l'insertion durable sur un poste, la possibilité d'entretenir des contacts quotidiens avec les membres de son équipe et la capacité à se rendre disponible sont caractéristiques d'un style d'encadrement de proximité. À l'inverse, une mobilité fréquente (de la part des

cadres, dont le statut l'exige dorénavant tous les quatre ans, mais aussi de la part des agents de probation, dont le renouvellement des effectifs perturbe également l'activité) de même que l'existence d'une forte distance - matérielle et symbolique - entre les membres d'une organisation encouragent un certain formalisme procédural.

Dès lors, c'est en croisant les facteurs générationnels avec cette approche institutionnelle que l'on peut appréhender au plus près la situation des personnels d'encadrement ainsi que leur comportement à l'égard des réformes administratives. On comprend alors que l'espèce de bulle au sein de laquelle tend à évoluer l'ancienne génération ne remplit pas toujours le même rôle : si certains semblent évoluer « en roue libre », se protégeant des pressions gestionnaires en s'y conformant de manière purement formelle, d'autres s'appuient sur la qualité des relations nouées avec les équipes pour mettre en œuvre des formes de résistance : leur plus grand détachement à l'égard des recommandations hiérarchiques vise dès lors à minimiser l'emprise des réformes sur l'activité des agents de probation, en jouant vis-à-vis d'eux un rôle d'amortisseur. Du côté de la nouvelle vague de cadres, les moins assurés à l'égard de leur position (en particulier ceux qui ont été recrutés par concours externe) se contentent généralement de faire office de courroie de transmission pour relayer les consignes de la DAP ; d'autres, en revanche, n'hésitent pas à mettre à profit leur disponibilité vis-à-vis des agents pour jouer un rôle moteur dans le processus à l'œuvre, en s'efforçant d'en proposer une traduction ou une reformulation qui soit acceptable d'un côté comme de l'autre, pour les agents de probation comme pour leur hiérarchie.

[Z] Comportement des cadres à l'égard du processus de réforme

	Première génération	deuxième génération
Proximité	Amortisseur	Moteur
Formalisme	Roue libre	Transmission

1) Entre désinvestissement et temporisation

Les propos exprimés en entretien laissent percer chez plusieurs cadres de la première génération un certain renoncement mêlé de dépit quant à l'évolution de la probation. Cela se traduit au quotidien par des formes de désengagement qu'on illustre ici par l'idée qu'ils évoluent en roue libre. Si l'une des caractéristiques de la « nouvelle gestion publique » réside dans le pilotage de l'action par l'amont, alors les cadres intermédiaires dont il est ici question sont ceux qui ont renoncé à prendre le volant et qui ont décidé de se laisser conduire. En ce sens, il n'est pas anodin que ce soit parmi les membres de cette première génération que l'on retrouve le plus de cadres qui disent avoir déjà envisagé un départ de l'administration pénitentiaire (70% des CSIP contre 50% des DPIP à avoir répondu au questionnaire), signe d'une vision pour partie désenchantée de leur métier : « *Je gère le quotidien, je me considère comme un bon cadre-exécutant. Mais la vraie vie est ailleurs* » (réponse d'un CSIP au questionnaire). Les motifs invoqués oscillent entre lassitude et volonté de renouvellement professionnel d'un côté, et sentiment d'un manque de reconnaissance de la part de leur administration, de l'autre. Seuls quelques-uns évoquent des difficultés conjoncturelles liées à leur lieu de travail ou à des problèmes passagers.

On retrouve le même genre d'attitude chez trois des cadres interrogés, ce qui permet de mieux comprendre les raisons d'un tel détachement. Examinons d'abord le cas de Jean, DPIP d'environ 55 ans, récemment muté sur un poste de responsable d'antenne à Melbourne (depuis moins de 6 mois). Son passage dans un gros service au cœur d'un département très urbanisé est envisagé comme une simple transition, dans l'attente d'un retour dans sa région d'origine, dont l'accession au statut de cadre l'a tenu éloigné pour un temps. Son approche de la fonction consiste dès lors à ne pas faire de vagues ni d'excès de zèle, le temps qu'un poste se libère afin de préparer au mieux sa retraite à proximité de sa région natale. Le même type de calcul désabusé est perceptible chez Maryse. Cette ancienne assistante sociale est entrée dans l'administration pénitentiaire il y a plus de vingt ans, avant de devenir cadre en 2004. Après une première expérience d'encadrement, elle arrive en 2009 dans un petit service d'une douzaine d'agents et se retrouve rapidement à devoir assumer pendant plusieurs mois l'interim du directeur départemental, parti entre-temps à la retraite. Cette courte période lui donne le goût des responsabilités, si bien qu'elle décide de postuler officiellement pour occuper ce poste à part entière, en remplacement du directeur précédent ; sa candidature finit par être rejetée. Après

l'arrivée d'un nouveau directeur, confrontée à la fermeture des perspectives d'avancement que cette parenthèse lui avait fait espérer (elle essuie entre-temps plusieurs autres refus), elle se replie progressivement et recherche une ouverture vers d'autres secteurs de la fonction publique dans l'espoir de quitter l'administration pénitentiaire, sans succès jusqu'à présent.

Reste enfin le cas de Michel, CSIP en fin de carrière, qui porte un regard rétrospectif teinté de nostalgie sur l'évolution de la fonction d'agent de probation et sur les sollicitations dont il peut faire l'objet en tant que cadre :

« [Les agents de probation] sont très demandeurs... Ils ont besoin de pas mal d'arbitrages. Ils demandent à être autonomes mais en fait ils sont très dépendants de la hiérarchie. C'est la vision que j'en ai. À l'époque, on était beaucoup plus indépendants. On avait des responsabilités chacun à notre niveau. C'est le grand écart par rapport à il y a 30 ans. Je dis pas qu'il y a un conflit de générations mais presque. C'est plus du tout la même vision du travail. On avait une mission plus éducative. Maintenant on est plus dans le contrôle, le respect des obligations. (...) La question de partir de l'administration pénitentiaire s'est posée mais elle a jamais pu se réaliser parce que y'avait le côté prenant de la fonction. Et puis lorsqu'on a un C.V. dans lequel on a travaillé que dans l'administration pénitentiaire, vous savez, ça ouvre pas beaucoup de portes... À un moment donné on m'avait proposé de travailler aux pompes funèbres, dans la sécurité [rires]. La question se pose plus maintenant parce que je suis à 4 ou 5 ans de la retraite, on verra ».

D'ici là, il partage l'essentiel de son temps entre la réponse aux urgences quotidiennes et une fonction annexe de maintenance du parc informatique, sans s'investir dans le développement des nouveaux instruments de gestion des flux et de gestion des risques mis en place au sein du service.

Tout en partageant la même frustration à l'égard des évolutions intervenues dans les services de probation depuis une dizaine d'années, et un même détachement vis-à-vis de leur hiérarchie, d'autres cadres appartenant à la première génération adoptent un tout autre comportement. Ceux-là puisent leur motivation dans le maintien du lien relationnel à l'égard des agents de probation. C'est le cas d'Isabelle, chef de service de 45 ans, affectée en milieu ouvert :

« Ce qui m'intéresse, c'est d'être au contact des équipes pour savoir ce qui se dit en dehors des rapports. On a besoin de ne pas se déconnecter de l'humain. On a des comptes à rendre mais il faut pas perdre de vue le qualitatif. Le qualitatif, ça ne

s'évalue pas, on peut pas le chiffrer. Ce qui m'intéresse c'est la reconnaissance de la base, pas celle de la hiérarchie ».

Cette défiance à l'égard de l'administration centrale se trouve par ailleurs accentuée chez les CSIP dont l'intégration promise au sein du corps des DPIP tarde à se concrétiser. Certains, comme Marc, chef de service en milieu ouvert, ressentent vivement leur échec à l'examen professionnel comme un désaveu quant à leur investissement sur le terrain. Ceci a pour effet de nourrir une rancœur persistante à l'égard des instances décisionnelles, partagée à différents degrés par tous les CSIP rencontrés, ce qui les encourage à se rapprocher encore davantage des équipes d'agents de probation, dont le soutien tient lieu de gratification symbolique alternative.

Jacques, DPIP dans un établissement pénitentiaire de grande envergure, rappelle de son côté :

« Pour avoir été agent de probation assez longtemps, je me rends compte que je sais ce que je n'aimerais pas qu'on m'impose. Donc j'ai une approche un peu paternaliste on va dire. Déjà du fait de mon âge, par rapport aux jeunes... Et puis aussi parce que je pense qu'il y a beaucoup de choses qui se règlent par le dialogue et la discussion ».

Ce genre de vision protectrice est d'ailleurs partagé par certains directeurs de service. À Sydney, Pascal (DFSPIP) insiste sur le rôle de « paratonnerre » que les cadres intermédiaires devraient jouer selon lui vis-à-vis des agents de probation, en assumant la responsabilité au nom du service en cas de récidive d'un condamné, afin de permettre aux équipes de travailler dans la sérénité. Ce rôle de tampon est devenu d'autant plus nécessaire que les pressions sécuritaires ont récemment été réactivées dans l'ensemble du monde judiciaire, et particulièrement au sein des services de probation, suite à « l'affaire de Pornic ». Dans ce contexte, Sophie défend elle aussi la nécessité de rester accessible et proche de ses équipes, malgré sa fonction de directrice d'antenne au centre pénitentiaire de Melbourne : *« je dois être disponible à tout moment, c'est ma conception personnelle. J'assume une fonction "éponge" : mon bureau, c'est soit le bureau des pleurs, soit le bureau où on gueule »*. Ce que nos enquêtés désignent sous le nom de « paratonnerre » ou de fonction « éponge », on le qualifie ici d'amortisseur. Une telle appropriation de la fonction nécessite néanmoins une grande maîtrise tactique : c'est dans la capacité à tenir à distance les exigences réformatrices, sans pour autant se laisser déborder, que réside le degré de résistance susceptible d'être opposé aux transformations à l'œuvre, de manière à les retarder ou à les neutraliser.

2) Entre courroie de transmission et moteur des transformations

Si les cadres de la première vague s'avèrent relativement unanimes pour critiquer – explicitement ou implicitement – l'introduction des principes de la « nouvelle gestion publique » et des approches criminologiques au sein des services de probation⁸², les nouvelles générations sont beaucoup plus ambivalentes à l'égard des réformes. Tandis que les plus anciens, échaudés par les évolutions antérieures, ne perçoivent plus forcément l'intérêt qu'ils pourraient avoir à maintenir une loyauté sans faille à l'égard de l'administration, les plus jeunes peuvent être tentés de mettre leurs sentiments de côté, en espérant profiter ainsi d'une rapide promotion en échange de leur coopération. Malgré son intérêt plusieurs fois affiché pour le travail de proximité, Sylvie, chef de service d'à peine quarante ans à Brisbane, qui occupe déjà son deuxième poste en tant que cadre, défend ainsi la nécessité d'un strict respect de la chaîne hiérarchique :

« faire un soutien aux équipes et demander une certaine proximité, ça peut aussi être en opposition avec imposer certaines choses qui viennent de l'administration centrale et qu'il faut mettre en œuvre, qu'on soit d'accord ou pas. Des choses difficiles à mettre en œuvre comme le DAVC, à un moment ça doit être imposé ».

En disant cela, elle tend à se dégager d'une quelconque part de responsabilité quant au fond des réformes, tout en jouant un rôle parfaitement assumé de courroie de transmission. Arthur, DPIP à Sydney, recruté en externe deux ans auparavant, ne dit pas autre chose lorsqu'il évoque son respect immuable de la chaîne hiérarchique en refusant tout contact personnel de sa part avec la direction interrégionale ou l'administration centrale, considérant le directeur de service comme son unique interlocuteur, dont il s'évertue à relayer les orientations.

Ce respect formel de l'autorité ne va toutefois pas sans poser quelques difficultés. Car le rôle de courroie de transmission qu'ils se donnent est parfois remis en cause de part et d'autre de la chaîne de commandement. C'est ce que déplore Bénédicte, jeune DPIP à Perth, recrutée un an plus tôt par concours externe à l'issue de ses études de droit, et qui peine encore à trouver ses marques :

⁸² Larminat (de) (X.), « Les agents de probation face au développement des approches criminologiques : contraintes et ressources », *Sociologies Pratiques*, 2012, n°24, pp. 24-38.

« *c'est difficile de trouver sa place face aux "anciens". Parfois, on est court-circuités par les [agents de probation] qui vont directement voir le directeur ou son adjointe. Du fait d'être cadre intermédiaire, on n'a la reconnaissance ni d'un côté ni de l'autre, ce qui pose un problème de légitimité* ».

En effet, les agents de probation n'hésitent pas à se plaindre des cadres lorsque ceux-ci ne sont pas en mesure de leur fournir le soutien ou les réponses qu'ils attendent en termes de supervision technique.

Dans ces cas-là, il arrive que des directeurs de service, majoritairement issus de la première génération, critiquent eux aussi le type d'investissement des cadres qui privilégient le respect de la forme par rapport à ce qu'ils considèrent comme l'essence de l'intervention. Au sujet de l'organisation d'un groupe de parole de préparation à la sortie pour les détenus désinsérés, le DFSPPI de Perth déplorait ainsi que Bénédicte ait sélectionné uniquement des détenus « modèles », pour satisfaire aux exigences d'ordre et de sécurité du directeur d'établissement, plutôt que de prendre le risque d'y inclure des détenus plus fragiles, à qui cette action était destinée en priorité, mais qui auraient été plus susceptibles de perturber le bon déroulement des séances. Selon ce directeur départemental, aujourd'hui muté sur un autre poste : « *la forme est un soutien pour une fin. La procédure est au service de l'action, c'est pas l'action qui est au service de la procédure* ».

L'attitude loyaliste de ceux qui se contentent de relayer les recommandations gestionnaires sans les amender rencontre ici ses limites. Aussi peut-on lui opposer un dernier type de comportement, adopté par d'autres cadres de la seconde génération, qui consiste à intervenir de manière proactive sur le cours des réformes. Qu'il s'agisse de les infléchir ou de les accélérer, selon la vision que chacun s'en fait à partir de son expérience et de sa trajectoire, ces cadres se saisissent à bras le corps des transformations qu'on leur demande de mettre en œuvre, afin d'en proposer une interprétation consensuelle et opérationnelle, admise aussi bien sur le plan local qu'au sein de la DAP. Une fois encore, la ressemblance est frappante avec les directeurs de service de la protection judiciaire de la jeunesse qui s'efforcent de « faire admettre aux équipes la ligne politique de l'administration, en tentant de trouver une cohérence entre des incitations multiples et contradictoires⁸³ ».

⁸³ Dugué (E.), Malochet (G.), « La prise de fonction des directeurs de service à la protection judiciaire de la jeunesse », *Déviance et Société*, 2008, vol. 32, n°2, p. 202.

Soizic, chef de service en milieu ouvert à Brisbane, souligne ainsi le rôle actif qu'elle peut tenir en termes d'orientation et d'application d'une politique de service : « *les décisions, on en parle en réunion d'encadrement, on voit comment on les met en œuvre. Ce sont des choses qui sont décidées à plusieurs. On a notre rôle au niveau de l'encadrement, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre* ». Toutefois, la confiance accordée aux chefs de service au sein de l'équipe de direction ne peut perdurer qu'en cas de stabilité à leur poste de la plupart de ses membres. Mais plus encore que cette participation des cadres intermédiaires dans le processus de décision, c'est leur implication et leur proximité vis-à-vis des agents de probation qui leur permet réellement de tenir ce rôle moteur et d'impulser des changements décisifs. Comme le note Thomas, responsable d'antenne en milieu ouvert à Sydney (antenne de Coolangata), tout changement passe d'abord inévitablement par l'écoute et le dialogue, tandis que l'autoritarisme reste un ultime recours : « *à la DAP, ils se rendent pas compte des difficultés de mise en œuvre d'un nouvel outil. C'est pas que de la mise en œuvre. Il faut d'abord convaincre, faire des réunions, limite menacer parfois* ». La majeure partie du temps, la proximité, voire l'affect⁸⁴, constituent néanmoins les principales ressources à disposition des personnels d'encadrement pour faire valoir leur perspective auprès des agents de probation.

Trois cas viennent illustrer concrètement la capacité de ces cadres à imposer leur propre modèle de traduction : celui de Julie (Melbourne), d'Émilie (Brisbane) et de Sofia (Brisbane), toutes les trois CSIP de la seconde génération. Aucune ne partage la même vision des réformes, mais toutes refusent le *statu quo* et souhaitent impulser un changement structurel au sein des services de probation. Julie, tout d'abord, s'accorde avec les anciennes générations dans la défense du travail social face aux nouveaux impératifs de célérité et de sécurité. Pour autant, elle déplore certaines habitudes ancrées dans le service où elle travaille, qui permettent aux agents de probation les plus anciens de bénéficier de certains privilèges, en particulier le fait ne pas se voir affecter un nombre trop important de dossiers. Elle profite alors de la circulaire d'application du diagnostic à visée criminologique (DAVC), qui prévoyait le recours à cet outil d'évaluation des risques par tous les agents de probation à partir de mars 2012, pour procéder à une vaste transformation des principes d'affectation. Au prétexte de la mise en place d'une nouvelle organisation de service, elle parvient à imposer un redécoupage du département en trois secteurs, validés par la direction, ce qui favorise une répartition plus équitable

⁸⁴ Schütz (G.), « Mobiliser par l'affect : contraintes et ressources de l'encadrement intermédiaire de prestations de services peu qualifiés », *Sociologie du travail*, 2002, vol. 54, pp. 70-91.

des dossiers entre tous les agents de probation. Au final, le mécontentement des agents à l'égard du DAVC sera resté le même, au point que cet instrument finira par être tout bonnement abandonné, mais son déploiement initial aura ouvert une fenêtre d'opportunité dont Julie s'est saisie pour impulser d'autres changements institutionnels qui lui tenaient à cœur.

Émilie, pour sa part, défend la nécessité d'une plus grande flexibilité des modes de prise en charge, tout en critiquant fermement toute perspective d'évaluation chiffrée des risques de récidive. Dès 2009, l'administration pénitentiaire avait diffusé une typologie de suivi différencié des condamnés comportant quatre segments, qui devait permettre de moduler le degré de contrôle et la fréquence des convocations adressées à chaque condamné⁸⁵. Or, de l'avis des agents de probation, cette typologie présentait peu d'intérêt en réalité, les trois quarts des personnes condamnées ayant tendance à se retrouver dans le même segment. Face à ces difficultés d'application, Émilie prit l'initiative de mettre en place un groupe de travail composé d'agents de probation. Ceux-ci se réunirent pendant six mois pour aboutir à un document de synthèse, validé là encore par le DFSPIP. Ce document prévoyait la mise en place d'un protocole de suivi différencié revu et simplifié, autour de trois catégories : suivi administratif, suivi normal et suivi intensif.

Sofia, enfin, est sans doute celle qui affiche la plus grande satisfaction à l'égard des réformes en cours, en particulier concernant le développement des outils d'ordre criminologique visant à prévenir la récidive. À tel point qu'elle cherche elle-même à devancer et à accélérer leur déploiement, en s'investissant dans la mise en place des cercles de soutien et de responsabilité (CSR). Cette innovation, encore peu soutenue par la DAP, s'inspire d'un dispositif mis en œuvre dans les services de probation canadiens, qui consiste à faire intervenir des bénévoles issus de la société civile pour accompagner d'anciens détenus et les aider à se réinsérer dans la société, en complément de l'intervention institutionnelle des agents de probation. Peu importe ici le résultat de telles initiatives. En l'occurrence, les premiers CSR n'avaient pas encore vu le jour à l'issue de l'enquête de terrain. Ce qu'il importe de noter derrière ces trois initiatives, dont les objectifs divergent fortement sur le fond, c'est surtout la volonté qu'elles dénotent, de la part d'une partie des cadres, particulièrement au sein de la seconde génération, de ne pas se laisser écraser par le poids des réformes mais

⁸⁵ Larminat (de) (X.), « L'exécution des peines en milieu ouvert entre diagnostic criminologique et gestion des flux », *Questions Pénales*, 2011, vol. 24, n°2, p. 1-4 [http://www.cesdip.fr/IMG/pdf/QP_05_2011.pdf].

d'y participer, qu'il s'agisse d'atteindre des objectifs parallèles, de les rendre davantage opérationnelles, ou encore d'en accélérer le mouvement.

Conclusion : Adaptation

Les personnels d'encadrement des SPIP présentent peu de traits homogènes. Quant au contenu de leurs missions, il brasse un panel diversifié d'activités. À tel point que la catégorie des cadres s'envisage ici davantage par défaut que comme une entité bien définie. Il s'agit des professionnels qui ne sont pas en contact direct avec les usagers, ce qui les distingue des agents de probation, mais qui travaillent tout de même dans les services déconcentrés, ce qui les distingue des administrateurs. En cela, ces cadres forment une figure incertaine, dans un contexte lui-même particulièrement trouble de réforme permanente au sein des services de probation depuis une dizaine d'années.

On peut néanmoins comprendre le sens de leur action en la rapportant à deux types de variables : les parcours individuels, dont certaines lignes se rejoignent d'une génération à l'autre pour former des groupes d'expériences partagées ; l'environnement institutionnel dans lequel ils évoluent, qui impose ses contraintes spécifiques en situation. À travers cette grille d'analyse, on a pu décrire le partage entre deux générations de cadres, différenciellement concernés par le processus de réformes dans lequel l'administration pénitentiaire est engagée : quand les « anciens » tendent à s'élever à l'abri des contingences hiérarchiques, la « nouvelle vague » se faufile entre les deux rives des agents de probation et de la direction qui l'enserrent. Au-delà de ce clivage, moins monolithique qu'il ne le paraît au premier abord, il existe différents modes d'adaptation et d'appropriation du rôle selon le degré de proximité entretenu avec les agents de probation et le degré de stabilité au sein d'un même service. Le croisement entre ces logiques révèle toute une variété de comportements à l'égard des réformes : ceux-ci vont de l'indifférence (roue libre) à la temporisation (amortisseur), et de la déférence (courroie de transmission) à la traduction (moteur).

Dans la bataille stratégique pour imposer une redéfinition de ses règles d'intervention, le renouvellement rapide des cadres et l'ouverture contrôlée vers l'extérieur constituent le nerf de la guerre pour l'administration pénitentiaire, comme avait pu l'être en 1993 le changement de cible du recrutement des agents de

probation⁸⁶. Reste toutefois un problème de taille à surmonter : à défaut d'offrir des possibilités de promotion à l'ensemble des nouvelles générations de cadres en quête d'ascension professionnelle, ceux-ci risquent à moyen terme de se retrouver prisonniers d'une misère de position qui a toutes les chances de peser sur leur comportement à l'avenir. Dans ces conditions, la collaboration des nouvelles générations au processus de réforme est loin d'être acquise sur la durée. Si la politique de recrutement menée par l'administration pénitentiaire laisse parfois à penser qu'elle considère les cadres de probation comme des pions, ceux-ci restent capables de mettre ses projets de réforme en échec.

⁸⁶ Lhuillier (D.) (dir.), *Changements et construction des identités professionnelles. Les travailleurs sociaux pénitentiaires*, Rapport de recherche, Paris, Direction de l'administration pénitentiaire, 2007.

CONCLUSION GENERALE

Trouver sa place. Sortir du rang. Jouer un rôle. Tels sont pêle-mêle les enjeux auxquels les personnels d'encadrement des services de probation se trouvent confrontés au quotidien. Comme l'ensemble des cadres de la fonction publique, ils doivent en effet exercer une fonction de représentation collective vers l'extérieur, tout en s'inscrivant, par définition, dans une trajectoire d'élévation par rapport aux agents de première ligne sous leur direction, sans négliger d'assumer leur responsabilité hiérarchique qui implique une large gamme de pratiques. Les recompositions actuelles au sein de l'administration pénitentiaire rendent ces enjeux particulièrement saillants, en compliquant l'articulation entre ces différentes dimensions⁸⁷. Loin de former un ensemble harmonieux et cohérent, chacun des aspects associés au travail d'encadrement représente dès lors un véritable défi : chercher à tous les relever, c'est prendre le risque de se disperser et de flotter en apesanteur, sans parvenir à peser sur le sens et la portée des évolutions en cours ; privilégier l'une par rapport à l'autre, c'est prendre le risque de subir de plein fouet les tensions et les contradictions qui se rapportent aux autres dimensions du métier qui seraient négligées.

Afin de mettre de l'ordre dans cette confusion apparente, les transformations de la probation se déclinent autour de deux préoccupations latentes liées à la gestion des flux et à la gestion des risques. Au-delà de la pertinence ou non de ces principes, on a voulu analyser les effets qu'ils entraînent sur les cadres qui travaillent au sein des SPIP. Si la vulgate néo-managériale et les incantations criminologiques n'ont pour l'heure qu'une consistance toute relative et des conséquences encore limitées sur les pratiques de terrain les plus ancrées, le poids de ces discours irrigue les représentations collectives et imprègne le sens des dispositifs les plus récemment déployés⁸⁸. Ils constituent deux pôles d'attraction particulièrement puissants à l'aune

⁸⁷ Dans un récent rapport de recherche, Olivier Razac, Fabien Gouriou et Grégory Salle montrent que les agents de probation sont également confrontés à une multiplicité de rationalités divergentes (pénale, éducative, sociale, sanitaire, gestion des risques criminels et nouvelle gestion publique). Selon les auteurs, le thème de la prévention de la récidive joue dès lors un rôle de légitimation destiné à lisser les contradictions entre ces rationalités sans parvenir à en épuiser la complexité ni à réduire les torsions de sens qu'elles impliquent quand on les combine. Ils en concluent que « toute réflexion sur la probation doit donc partir de cet écartisme problématique pour l'élaborer plutôt que le dénier » (synthèse du rapport, p. 11). Razac (O.), Gouriou (F.), Salle (G.), *Les rationalités de la probation française*, CIRAP, ENAP, 2013.

⁸⁸ Côté gestionnaire, on peut évoquer l'extension du recours au logiciel APPI et l'effort de (re)définition des indicateurs de performance ; côté criminologique, on peut mettre l'accent sur l'importation des programmes de prévention de la récidive et la volonté affichée de développer des outils standardisés d'évaluation du risque.

desquels chacun cherche plus ou moins consciemment à positionner sa pratique, que cela soit pour s'en démarquer ou pour s'en rapprocher. La force de légitimation d'une telle configuration de réforme - en partie spécifique à l'administration pénitentiaire mais qui renvoie pour l'essentiel au contexte plus large des reconfigurations contemporaines de l'action publique - réside dans l'articulation entre efficacité et sécurité, dont les finalités parfois contradictoires peuvent se combiner : c'est l'horizon incarné notamment par un dispositif tel que le suivi différencié⁸⁹, censé permettre d'ajuster le degré de prise en charge en fonction de la personnalité du condamné tout en tenant compte des ressources disponibles à un moment donné⁹⁰.

À de rares exceptions près, les cadres des services de probation ne sont pas les concepteurs de ces dispositifs (ce travail revient pour l'essentiel aux cadres administrateurs), mais ils n'en sont pas non plus les principaux utilisateurs, ou seulement de façon indirecte. Ils doivent plutôt être perçus comme des passeurs (tantôt modérateurs, tantôt amplificateurs), sur qui repose l'impératif d'ajustement aux réformes. Ils doivent par ailleurs encaisser les répercussions liées aux deux récentes transformations successives de leur statut, qui ont modifié les rapports de force au sein de la profession : création du corps des DPIP en 2005 ; disparition progressive du corps des CSIP et création du statut d'emploi des DFSPIP en 2010. À partir de là, leur mandat implicite consiste à démêler les torsions provoquées par l'adoption des principes relevant de la gestion des risques et de la gestion des flux pour chacune des trois grandes dimensions du travail d'encadrement : interinstitutionnelle, intra-institutionnelle et infra-institutionnelle.

Sur le plan interinstitutionnel, les cadres des SPIP, et plus particulièrement les directeurs de service, doivent maintenir des relations obligées avec les juges de l'application des peines, d'un côté, et les chefs d'établissements pénitentiaires, de l'autre. Ces relations, plus ou moins ouvertement conflictuelles selon les terrains, mais dans lesquelles aucun des acteurs ne s'engage sans ambiguïté ni arrière-pensées, s'inscrivent dans un cadre historique de concurrence en matière de *leadership* sur les équipes d'agents de probation. La caractéristique principale de ce travail de représentation réside dès lors dans la négociation. Il s'agit pour les directeurs de service de légitimer leur pouvoir et d'assoir leur position au niveau

⁸⁹ Un tel dispositif vient également d'être adopté au sein de Pôle emploi, signe d'une convergence des transformations administratives qui méritent, pour être bien comprises, de sortir la réflexion de l'état pénitentiaire dans lequel un certain positivisme criminologique tend ces derniers temps à l'enfermer.

⁹⁰ Larminat (de) (X.), « L'exécution des peines en milieu ouvert entre diagnostic criminologique et gestion des flux », *Questions Pénales*, 2011, vol. 24, n°2, pp. 1-4 [http://www.cesdip.fr/IMG/pdf/QP_05_2011.pdf].

local sans compromettre pour autant la nécessaire collaboration entre acteurs pénitentiaires et judiciaires. Mais il s'agit également de négocier pour convaincre d'autres interlocuteurs (préfecture, conseils généraux, associations...), dont le soutien symbolique et financier qu'ils peuvent leur apporter est susceptible de renforcer la crédibilité des directeurs. Cette reconnaissance recherchée par les cadres de probation à l'extérieur du système pénal reste toutefois aléatoire et le plus souvent soumise à conditions.

Au niveau intra-institutionnel, la place au sein de l'administration pénitentiaire de la filière insertion et probation, et par extension celle des cadres des SPIP, s'avère très problématique. L'éclairage récent porté ces dernières années sur la probation résulte le plus souvent de situations tendues (mouvement social national des agents de probation en 2008), voire dramatiques (affaire de Pornic en 2010). Le volontarisme discursif récemment affiché au sein de la DAP pour en faire la principale vitrine de la prévention de la récidive n'a pour l'heure rien résolu du déséquilibre administratif et organisationnel qui relègue toujours la probation derrière les préoccupations sécuritaires. Ce sentiment de relégation est à la source du malaise généralisé des personnels de la filière, auquel certains cadres sont tentés d'échapper individuellement en quittant l'administration pénitentiaire - ou par des projections en ce sens qui leur permettent d'échapper à un quotidien qu'ils vivent sur un mode désenchanté. Ces (tentatives de) défection reflètent la déstabilisation collective des cadres de probation : l'inconstance des priorités affichées et l'inconsistance de procédures d'évaluation sont les principaux symptômes d'une somme d'incohérences institutionnelles dont les racines tiennent au manque d'ancrage des cadres issus de la probation au sein de l'administration centrale et à l'absence de clarification des organigrammes au sein de l'ensemble de la filière.

On peut enfin parler d'une dimension infra-institutionnelle pour désigner les effets du profil socio-démographique des cadres sur la manière dont ils adaptent leur comportement vis-à-vis des équipes qu'ils dirigent. Le foisonnement apparent des tâches, qui saute aux yeux lorsque l'on suit l'emploi du temps d'un cadre pendant une semaine, peut se rabattre en réalité sur une double opposition : celle qui existe entre des appropriations formalistes de la fonction, et d'autres caractérisées par la proximité avec les équipes ; mais aussi l'écart qui s'accroît entre les tâches ancrées dans l'action, voire la réaction, et celles qui correspondent à un registre plus prospectif. Ces oppositions, loin d'être figées, s'ajustent les unes par rapport aux autres pour favoriser l'adaptation de chacun des cadres à son rôle, en fonction de ses

caractéristiques personnelles. De ce point de vue, l'apparition d'une véritable césure générationnelle constitue un révélateur de ces oppositions qui permet de mieux comprendre les modalités individuelles d'appropriation de la fonction.

À partir de là, chacun des cadres appréhende ces recompositions pénitentiaires d'une manière qui lui est propre, dans les limites de l'horizon réformateur dessiné par l'administration centrale et coloré par chaque direction interrégionale. Sur le plan opérationnel, les principes gestionnaires et la doctrine hétéroclite de la prévention de la récidive conservent encore, pour l'heure, une souplesse suffisante pour préserver les marges de manœuvre nécessaires aux stratégies d'ajustement mises en œuvre par les cadres. Si ce n'était pas le cas, cela engendrerait de multiples blocages et des rapports de force hiérarchiques encore plus aigus qu'ils ne le sont déjà⁹¹. En revanche, l'inadéquation entre la politique ambitieuse d'affichage en matière de probation et la faiblesse de l'ancrage structurel de la filière au sein de la DAP ruine la lisibilité et la visibilité de l'action des cadres, que ce soit au sein de leur propre administration ou vis-à-vis de leurs partenaires extérieurs. Alors, en apesanteur ou entre deux feux ? La question n'appelle pas de réponse tranchée, mais deux grandes tendances à signaler : dans leur administration et au sein de chaque département, les cadres de probation pèsent encore peu ; dans l'activité quotidienne, c'est davantage le poids des réformes qui pèse sur eux.

Qu'en sera-t-il demain ? Le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, qui souligne la nécessaire implication des collectivités territoriales aux côtés des SPIP, constitue une belle occasion de crédibiliser la place des cadres au sein de leur environnement. Parallèlement, dans l'état du projet avant les débats parlementaires, les compétences nouvelles redonnées aux JAP, garants des obligations et du déroulement de la mesure, sont toutefois susceptibles d'accroître une confusion des rôles problématique avec les cadres de probation, d'autant plus que les décisions pour lesquelles le JAP aura à se prononcer seront juridiquement peu encadrées. Sauf amendement, le projet de loi apparaît sur ce plan comme une occasion ratée, en renonçant à reprendre un processus de juridictionnalisation de l'application des peines lancé en 2000 et poursuivi en 2004, avant d'être trop rapidement abandonné. Dans les conditions prévues par le texte, les tensions entre les JAP et le SPIP risquent encore de s'accroître. Le fait pour le JAP de se prononcer en commission d'application des peines pour les décisions de

⁹¹ Par exemple à l'occasion de l'importation début 2012 du diagnostic à visée criminologique au sein des SPIP, dont le déploiement a finalement été abandonné, ou du moins reporté, face au mécontentement des agents de probation.

libération sous contrainte laisse également imaginer que les chefs d'établissements retrouveront une capacité d'influence plus forte sur le prononcé des aménagements, ce qui ne sera pas sans effet sur leurs relations avec les cadres de probation.

Au niveau de l'organisation et des organigrammes, les véritables décisions se prendront certainement en marge de la loi, dans la continuité de la réflexion engagée à ce sujet par l'administration pénitentiaire depuis de longs mois. La visibilité nouvelle susceptible d'être donnée à la probation auprès de l'opinion publique à l'occasion des débats parlementaires constitue toutefois une occasion de sortir la probation de l'ombre de la prison, et d'en tirer toutes les conséquences sur le plan administratif. L'annonce d'un plan de recrutement massif d'agents de probation, au-delà des enjeux que cela pose en termes de diversification du recrutement et de déroulement de la formation, laisse également espérer qu'un effort sera entrepris pour définir avec précision les besoins d'un service à l'autre, en fonction du nombre de mesures suivies par département et de la répartition des postes entre milieu ouvert et milieu fermé - autant de données sur lesquelles l'administration pénitentiaire résonne aujourd'hui en aveugle.

Reste la question de la prise en charge, coordonnée au niveau local par les cadres de probation. Après l'arrivée d'un ancien directeur de SPIP, partisan résolu de la criminologie appliquée, au poste stratégique de directeur de l'ENAP, l'administration pénitentiaire semble avancer sur le chemin de la standardisation des pratiques, reprenant les incantations contestées en faveur de « ce qui marche » (*what works*⁹²). Plutôt que de se crisper autour d'un objectif ambitieux mais vain d'homogénéisation des pratiques, *via* l'importation d'outils calibrés et de procédures de plus en plus rigides qui finiraient par placer les cadres et les agents de probation dans une position intenable, l'administration pénitentiaire aurait tout intérêt à concentrer ses efforts sur la construction d'un cadre administratif rénové, avant de lancer des chantiers dont il lui sera bien difficile sans cela de se dépêtrer. Sans fondations solides, toute tentative pour imposer de prétendues « bonnes pratiques » est vouée à l'échec, sans compter que cela risquerait d'amplifier la frustration et l'incompréhension des personnels de probation, à tous les niveaux de la filière. Ni les cadres, ni les agents de probation, ni les justiciables n'auraient à y gagner.

⁹² Au sujet des limites de ce courant de recherche, et des risques de monopolisation qu'il fait peser sur la recherche dans le champ pénitentiaire, voir Larminat (de) (X.), « La probation en quête d'approbation. Du consensus politique à l'aveuglement positiviste », *Archives de politique criminelle*, 2013, n°35, pp. 45-60.

Annexes

Liste et durée des entretiens réalisés (n=56)

PERSONNELS D'ENCADREMENT DES SERVICES DE PROBATION = 26

Directeurs de service (DFSPIP) = 5

Raymond (Melbourne) : 2h50

Paul (Perth) : 3h30

Pascal (Sydney) : 2h

Luc (Adélaïde) : 1h30

Astrid (Brisbane) : 2h15

Directrices adjointes (DPIP) = 4

Chantal (Melbourne) : 1h30

Elisa (Perth) : 1h45

Christine (Sydney) : 1h45

Maryse (Adélaïde) : 45 min (non enregistré à sa demande)

Directeurs Pénitentiaires d'insertion et de Probation (DPIP) = 7

Jean (Melbourne) : 1h10

Sophie (Melbourne) : 2h15

Françoise (Melbourne) : 2h

Bénédicte (Perth) : 1h15

Jacques (Sydney) : 1h30

Thomas (Sydney) : 1h15

Arthur (Sydney) : 1h (non enregistré à sa demande)

Chefs de service d'insertion et de probation (CSIP) = 10

Julie (Melbourne) : 2h40

Isabelle (Melbourne) : 1h30 (non enregistré à sa demande)

Robert (Melbourne) : 1h

Joseph (Sydney) : 1h

Marc (Sydney) : 1h30

Soizic (Brisbane) : 1h15

Michel (Brisbane) : 1h

Sofia (Brisbane) : 1h30

Émilie (Brisbane) : 2h30 (non enregistré) (2008)

Sylvie (Brisbane) : 1h (non enregistré) (2008)

AUTRES INTERLOCUTEURS = 10

Direction de l'administration pénitentiaire

Hélène (PMJ) : 2h

Béatrice (PMJ) : 1h

Aude (RH) : 30 min (non enregistré)

Directions interrégionales

Anne (DIA) : 1h15

Sandrine (DPIPPR) : 1h40

Josette (DPIPPR Adjointe) : 1h45

Attaché au sein d'un SPIP

Alain (Sydney) : 45 minutes

Directeurs des services pénitentiaire (DSP)

Jean-François (Directeur de la maison d'arrêt de Perth) : 2h

Louis (Directeur adjoint du centre pénitentiaire de Sydney) : 45 min (non enregistré)

Juge de l'application des peines (JAP)

Odile (Perth) : 1h15

AGENTS DE PROBATION = 20

Emmanuelle (Melbourne) : 1h

Maxime (Melbourne) : 30 min (non enregistré)

Laura (Melbourne) : 1h (non enregistré)

Irène (Melbourne) : 1h45

Edith et Antoine (Perth) : 1h30

Mélodie et Clémence (Perth) : 1h

Élodie et Claire (Perth) : 1h30

Maud (Perth) : 45 min

Flora (Perth) : 1h20

Boris (Brisbane) : 1h15

Étienne (Sydney) : 30 min (non enregistré)

Léa (Sydney) : 45 min (non enregistré)

Camille (Sydney) : 30 min (non enregistré)

Margaux (Sydney) : 45 min (non enregistré)

Adrien (Sydney) : 30 min (non enregistré)

Rémi (Sydney) : 30 min (non enregistré)

Lou (Sydney) : 1h (non enregistré)



UNIVERSITÉ DE
VERSAILLES
ST-QUENTIN-EN-YVELINES



Les personnels d'encadrement des SPIP

Xavier de Larminat
Chercheur au CESDIP (CNRS)

Ce questionnaire, adressé à l'ensemble des personnels d'encadrement de la filière insertion et probation, vise à mieux saisir le profil, le parcours et les représentations de toutes les personnes qui exercent une fonction d'encadrement ou de direction dans ce domaine. **Plus vous serez nombreux à y répondre, plus cette enquête sera représentative** de ce que vous êtes et de ce que vous faites.

Les réponses à ce questionnaire formeront le premier volet d'une recherche qui m'a également conduit à mener des entretiens individuels au sein d'un panel restreint de SPIP sur tout le territoire. **Cette recherche, réalisée de manière indépendante au sein du CNRS, bénéficie de l'accord de la DAP**, par l'intermédiaire de la sous-direction des personnes placées sous main de justice.

Je serai seul destinataire des réponses à ce questionnaire, que vous pouvez me retourner à l'adresse suivante : delarminat@cesdip.fr. Ceux qui ne souhaitent pas que leur nom apparaisse dans l'intitulé du courriel peuvent également me renvoyer ce questionnaire par voie postale à l'adresse de mon laboratoire : *CESDIP. À l'attention de Xavier de Larminat. Immeuble Edison. 43, boulevard Vauban. 78280 Guyancourt.*

Dans tous les cas, **je m'engage à garantir l'anonymat de tous les répondants** dans le traitement et la restitution des informations. Les résultats de cette recherche seront diffusés sur le site du CESDIP ainsi qu'à tous ceux qui m'en feront la demande.

Répondre à ce questionnaire de trois pages ne devrait pas vous prendre plus de 20 minutes de votre temps. **Je vous remercie d'avance pour votre participation.**

PROFIL

- Sexe : *homme - femme*
- Situation matrimoniale : *célibataire - union libre - pacsé-e - marié-e - divorcé-e*
- Année de naissance :
- Département de naissance :

- Quelle est la catégorie socio-professionnelle de votre père (avant la retraite le cas échéant) :

- Quelle est la catégorie socio-professionnelle de votre mère (avant la retraite le cas échéant) :

- Un membre de votre famille a-t-il occupé un emploi en rapport avec la justice ? *OUI - NON*

- *Si oui, précisez quel métier :*
.....

Liste des professions et catégories socioprofessionnelles -

- 1/ Agriculteurs exploitants
- 2/ Artisans, commerçants et chefs d'entreprise
- 3/ Cadres et professions intellectuelles supérieures
- 4/ Professions intermédiaires
- 5/ Employés
- 6/ Ouvriers
- 7/ Autre personnes sans activité professionnelle

- Statut : *CSIP - DPIP - Attaché(e) - DFSPiP catégorie 1 - DFSPiP catégorie 2*
- Lieu d'exercice : *MO - MF - antenne mixte - siège - ENAP - DI - DAP*
- Quelle est actuellement votre fonction ? *directeur départemental - directeur adjoint - cadre administratif - responsable d'antenne - cadre intermédiaire*
- Depuis quand avez-vous accédé à cette fonction ?
- Depuis quand occupez-vous votre poste actuel ?
- Avez-vous déjà occupé un précédent poste en DI, à l'ENAP ou à la DAP ? *O - N*
- Dans combien de SPIP différents avez-vous exercé une fonction d'encadrement ?

- Niveau de diplôme : *Bac / Bac +2 / Bac +3 / Bac +4 / Bac +5 / Doctorat*
- Principal domaine d'étude suivi : *droit et sciences criminelles - sciences sociales et politiques - sciences médicales et psychologiques - sciences économiques et administratives - autres (.....)*
- Discipline et année du dernier diplôme obtenu :
- Après votre formation initiale, avez-vous déjà participé à un dispositif de formation continue depuis que vous exercez une fonction d'encadrement ? *OUI - NON*
- *Si oui, précisez à quelle fréquence en moyenne :*

TRAJECTOIRE PROFESSIONNELLE

- Avez-vous passé d'autres concours de la fonction publique avant votre premier recrutement dans l'administration pénitentiaire ? *OUI - NON*
- *Si oui, lesquels* :
- De quelle année date votre première prise de fonction dans l'AP ?.....
- Vous avez été recruté sur un poste d'encadrement par voie : *interne - externe*
Si vous avez été recruté par voie interne
 - Quelle était votre précédent statut ? *CIP (ou AS) - CSIP - DIP*
 - Avez-vous déjà exercé des fonctions de CIP en milieu fermé ? *OUI - NON*
 - Avez-vous déjà exercé des fonctions de CIP en milieu ouvert ? *OUI - NON*
 - Dans combien de SPIP différents avez-vous auparavant travaillé ?*Si vous avez été recruté par voie externe*
 - S'agit-il de votre premier emploi à l'issue de vos études ? *OUI - NON*
 - Si non, de quel secteur relevait votre emploi précédent : *fonction publique - secteur privé - profession indépendante - autre (.....)*
 - Quel était votre domaine d'activité avant de rejoindre l'administration pénitentiaire ? *justice - sécurité - santé - social - autre (.....)*
 - Quelle fut la durée totale de vos expériences professionnelles antérieures ?....
- Avez-vous déjà pensé à quitter l'administration pénitentiaire ?
OUI - NON - NSPP (Ne Se Prononce Pas)
- *Si oui, pourquoi* ?
- Avez-vous déjà pensé à (re)passer d'autres concours de la fonction publique depuis votre accession à une fonction d'encadrement ? *OUI - NON - NSPP*
- *Si oui, lesquels* ?
- Envisagez-vous de postulez à une autre fonction en interne d'ici 1 ou 2 ans ?
OUI - NON - NSPP
- *Si oui, laquelle* ?
- Envisagez-vous de demander à changer de lieu de travail d'ici 1 ou 2 ans ?
OUI - NON - NSPP
- *Si oui, pour quels motifs* ?
- Envisagez-vous de quitter l'administration pénitentiaire d'ici 1 ou 2 ans ?
OUI - NON - NSPP
- *Si oui, pour quelle raison* ?

REPRESENTATIONS

- Quelle était votre principale motivation au moment de candidater à votre fonction actuelle ? *bénéficier d'une meilleure rémunération - superviser une équipe - travailler en partenariat - favoriser la réinsertion - développer des outils de prévention de la récidive - avoir davantage de responsabilités*
Autre :
- Cette fonction correspond-elle à l'idée que vous en aviez avant de l'exercer ?
OUI - NON - NSPP (Ne Se Prononce Pas)
- Sur une échelle graduée, sur laquelle 1 représente le niveau le plus bas et 5 le niveau le plus élevé, quel est votre degré de satisfaction concernant :

	1	2	3	4	5
Les moyens humains à votre disposition					
Vos conditions matérielles de travail					
La durée de votre temps de travail					
Le diagnostic à visée criminologique					
Les programmes de prévention de la récidive					
La qualité de la prise en charge des PPSMJ					
Vos rapports avec les CPIP					
Vos rapports avec la direction interrégionale					
Vos rapports avec les chefs d'établissements pénitentiaires					
Vos relations avec les juges de l'application des peines					
Vos relations avec les magistrats du parquet					
Vos relations avec vos partenaires de "droit commun"					
Vos relations avec les associations socio-judiciaires					

SYNTHESE

- Quelles sont selon vous les trois principales qualités nécessaires pour exercer votre fonction ?
- Quels sont selon vous les trois principaux critères qui devraient servir à évaluer la qualité de l'activité des SPIP ?
- Quelles sont les trois principales sources de difficultés que vous rencontrez dans votre travail ?

Liste des tableaux et figures

- [A] Organigramme-type simplifié de la filière insertion et probation au sein de l'administration pénitentiaire, p. 10
- [B] Effectifs en équivalent temps plein au 1^{er} janvier de chaque année, p. 13
- [C] Organigramme du SPIP de Sydney, p. 23
- [D] Organigramme du SPIP de Melbourne, p. 25
- [E] Organigramme du SPIP de Brisbane, p. 27
- [F] Organigramme du SPIP de Perth, p. 28
- [G] Organigramme du SPIP d'Adelaïde, p. 30
- [H] Organigramme de la direction de l'administration pénitentiaire, p. 65
- [I] Fonction occupée par les cadres de probation selon leur statut, p. 68
- [J] Indicateurs cités par les cadres pour évaluer la qualité de l'activité des SPIP, p. 74
- [K] Principales sources de difficultés rencontrées par les cadres dans leur travail, p. 81
- [L] Concours de la fonction publique passés avant d'être recrutés dans l'AP , p. 83
- [M] Avez-vous déjà pensé à (re)passer d'autres concours de la fonction publique ?, p. 84
- [N] Avez-vous déjà pensé à quitter l'administration pénitentiaire ?, p. 85
- [O] Envisagez-vous de quitter l'administration pénitentiaire d'ici un ou deux ans ?, p. 86
- [P] Envisagez-vous de postuler à une autre fonction en interne d'ici un ou deux ans ?, p. 88
- [Q] Envisagez-vous de demander à changer de lieu de travail d'ici un ou deux ans ?, p. 88
- [R] Principales qualités jugées nécessaires par les cadres pour exercer leur fonction, p. 95
- [S] Répartition des cadres par sexe selon leur fonction, p. 105
- [T] Âge des cadres au moment de leur première prise de fonction d'encadrement, p. 105
- [U] Répartition des cadres par niveau d'étude, p. 106
- [V] Répartition des cadres par domaine d'étude, p. 106
- [W] Durée des expériences professionnelles avant l'accès à une fonction de cadre, p. 109
- [X] Fréquence de la formation continue parmi les cadres selon leur statut, p. 109
- [Y] Lieu d'exercice de la fonction d'encadrement par statut, p. 110
- [Z] Comportement des cadres intermédiaires à l'égard du processus de réforme, p. 114

Liste des acronymes utilisés

APPI : Application des peines, probation et insertion

CAP : Commission d'application des peines

CPAL : Comité de probation et d'assistance aux libérés

CPIP : Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation

CPU : Commission pluridisciplinaire unique

CSIP : Chef de service d'insertion et de probation

DAP : Direction de l'administration pénitentiaire

DFSPIP : Directeur fonctionnel de service pénitentiaire d'insertion et de probation

DI : Direction interrégionale

DPIP : Directeur pénitentiaire d'insertion et de probation

DPIPPR : Département des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive

ENAP : École nationale d'administration pénitentiaire

JAP : Juge de l'application des peines

SAP : Service de l'application des peines

SEFIP : Surveillance électronique en fin de peine

SME : Sursis avec mise à l'épreuve

SPIP : Service pénitentiaire d'insertion et de probation

TIG : Travail d'intérêt général

Bibliographie

Beaud (S.), *80% au bac. Et après ? Les enfants de la démocratisation scolaire*, Paris, La découverte, 2002.

Bezes (P.), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.

Bouagga (Y.), « Le métier de conseiller d'insertion et de probation : dans les coulisses de l'État pénal ? », *Sociologie du travail*, 2012, vol. 54, n°3, pp. 317-337.

Cambon-Bessières (L.), *Le travail d'encadrement dans les établissements pénitentiaires : l'intelligence de la règle*, Thèse de doctorat de sociologie, Université Toulouse le Mirail, 2003.

Camu (J.-M.), Lemaire (P.), *Rapport de mission au Garde des Sceaux*, juin 2011.

Castel (R.), *La gestion des risques. De l'anti-psychiatrie à l'après-psychanalyse*, Paris, Éditions de Minuit, 1981.

Chevallier (J.), *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, 2003.

Chopard (J.-N.) (dir.), *Les mutations du travail social*, Paris, Dunod, 2000.

Ciotti (E.), *Pour renforcer l'efficacité de l'exécution des peines*, Rapport au président de la République, juin 2011.

Clément (B.), Mounaud (P.), *Rapport sur l'amélioration du fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation*, mai 2011.

Cour des Comptes, *Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, Paris, La documentation française, juillet 2010.

Danet (J.), « Cinq ans de frénésie pénale », in Mucchielli (L.) (dir.), *La frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, Paris, La découverte, 2008, pp. 19-29.

DAP, Circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et méthodes d'intervention des SPIP.

DAP, *SPIP : enjeux de la nouvelle organisation*, 2009.

DAP, *Référentiels relatifs aux programmes de prévention de la récidive*, 2010.

DAP, Circulaire du 8 novembre 2011 relative au diagnostic à visée criminologique.

Dubois (V.), *La vie au guichet. Relations administrative et traitement de la misère (2^{ème} édition)*, Paris, Economica, 2003.

Dugué (E.), Malochet (G.), « La prise de fonction des directeurs de service à la protection judiciaire de la jeunesse », *Déviante et Société*, 2008, vol. 32, n°2, pp. 187-204.

Faugeron (C.), Le Boulaire (J.-M.), « La création du service social des prisons et l'évolution de la réforme pénitentiaire en France de 1945 à 1958 », *Déviante et Société*, 1988, vol. 12, n°4, pp. 317-359.

Froment (J.-C.), « L'identité professionnelle des directeurs de services pénitentiaires à l'épreuve du débat sur une fonction publique de métiers », in Froment (J.-C.), Kaluszynski (M.) (dir.), *L'administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2011.

Froment (J.-C.), Kaluszynski (M.) (dir.), *L'administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2011.

Foucault (M.), « La stratégie du pourtour », *Dits et écrits II*, Paris, Gallimard, 2001, n°270, pp. 794-797.

Foucault (M.), « Interview de Michel Foucault », *Dits et écrits II*, Paris, Gallimard, 2001, n°353, pp. 1507-1515.

Gorce (I.), *Propositions pour une définition du métier de conseiller d'insertion et de probation*, septembre 2008.

Hall (P.), Taylor (R.), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 1997, vol. 47, n°3-4, pp. 469-496.

Hyst (J.-J.), Cabanel (G.-P.), *Prisons : une humiliation pour la République*, Rapport de la commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, Paris, Sénat, n°449, 2000.

IGSJ, IGF, *Les services pénitentiaires d'insertion et de probation*, Rapport 43 - M-021-04, 2011.

Johannès (F.), « Des départs en série révèlent un malaise dans la pénitentiaire », *Le Monde*, 21 septembre 2011.

Jonckheere (A.), « L'accompagnement socio-judiciaire saisi par l'informatisation en Belgique », *Déviance et Société*, 2013, vol. 37, n°3, pp. 345-357.

Lahire (B.), *Dans les plis singuliers du social*, Paris, La découverte, 2013.

Lamanda (V.), *Amoindrir le risque de récidive criminelle des condamnés dangereux*, Rapport au président de la République, Paris, mai 2008.

Larminat (de) (X.), « L'exécution des peines en milieu ouvert entre diagnostic criminologique et gestion des flux », *Questions Pénales*, 2011, vol. 24, n°2, p. 1-4.
[http://www.cesdip.fr/IMG/pdf/QP_05_2011.pdf].

Larminat (de) (X.), *La probation en quête d'approbation. L'exécution des peines en milieu ouvert entre gestion des risques et gestion des flux*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Versailles - Saint-Quentin, 2012.

Larminat (de) (X.), « Les agents de probation face au développement des approches criminologiques : contraintes et ressources », *Sociologies Pratiques*, 2012, n°24, pp. 24-38.

Larminat (de) (X.), « La technologie de mise à distance des condamnés en France. La centralisation information des données socio-judiciaires », *Déviance & Société*, 2013, vol. 37, n°3, pp. 359-373.

Larminat (de) (X.), « La probation en quête d'approbation. Du consensus politique à l'aveuglement positiviste », *Archives de politique criminelle*, 2013, n°35, pp. 45-60.

Larminat (de) (X.), « L'informatisation des services de probation : une mise en abyme des réformes de modernisation », in Halpern (C.), Lascoumes (P.), Le Galès (P.) (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, pp. 445-464.

Le Saout (R.), Saulnier (J.-P.) (dir.), *L'encadrement intermédiaire. Les contraintes d'une position ambivalente*, Paris, L'Harmattan, 2002.

Lhuillier (D.) (dir.), *Changements et construction des identités professionnelles. Les travailleurs sociaux pénitentiaires*, Rapport de recherche, Paris, Direction de l'administration pénitentiaire, 2007.

Lipsky (M.), *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

Malochet (G.), Dugué (E.), Danieau-Kleman (C.), « *Les directeurs de la PJJ : gérer ou éduquer ?* », Vaucresson, 2006.

Martuccelli (D.), « Critique de la philosophie de l'évaluation », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2010, vol. 128-129, n°1, pp. 27-52.

Mermaz (L.), Floch (J.), *La France face à ses prisons*, Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur la situation dans les prisons françaises, Paris, Assemblée nationale, n°2521, 2000.

Mouhanna (C.), *La coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires. Une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire*, Paris, Mission de recherche Droit & Justice, 2012.

Moulin (V.) (dir.), *Les groupes de parole de prévention de la récidive des personnes placées sous main de justice*, Paris, Mission de recherche Droit et Justice, 2012.

Razac (O.), Gouriou (F.), Salle (G.), *Les rationalités de la probation française*, CIRAP, ENAP, 2013.

Robert (Ph.), « Peine, récidive et crise sécuritaire », in Tulkens (F.), Cartuyvels (Y.), Guillain (C.) (dir.), *La peine dans tous ses états*, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 253-271.

Salas (D.), *La volonté de punir. Essai sur le populisme pénal*, Paris, Hachette, 2005.

Schütz (G.), « Mobiliser par l'affect : contraintes et ressources de l'encadrement intermédiaire de prestations de services peu qualifiés », *Sociologie du travail*, 2002, vol. 54, pp. 70-91.

SPF Justice, *10 ans Maisons de Justice. Bilan & perspectives*, Actes du colloque du 2 & 3 décembre, Bruxelles, 2010.

Strauss (A.), *La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme*, Paris, L'Harmattan, 1992.

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

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*, Paris, Rapport de la mission parlementaire, 2003.