

Contribution n°1 aux États généraux de la Justice : **L'insertion et la probation : un service public**

La CGT IP revendique l'indispensable réaffirmation de la place de l'État, du service public pénitentiaire et du service public d'insertion et de probation pour parvenir à restaurer une justice de proximité, répondre à la nécessaire individualisation de la peine et contribuer à la prise en charge globale des personnes confiées, seules garantes d'insertion et ainsi de prévention de réitération de faits délictueux des personnes.

La CGT IP peut partager dans une certaine mesure le constat tiré de la feuille de route du groupe « Justice Pénitentiaire et de réinsertion » : les prisons sont vétustes, offrent peu de garantie de dignité humaine, la responsabilité de l'État est de plus en plus engagée et il est impératif de repenser la peine pour qu'elle soit adaptée aux publics qui sont confiés à l'Administration Pénitentiaire, que ce soit dans le cadre de l'exécution d'une peine ferme, d'un aménagement de peine ou d'une alternative à l'incarcération ou aux poursuites.

Cette « Justice pénitentiaire et de réinsertion » serait - aux dires des forces de sécurité intérieure cherchant à occulter leurs propres carences et des médias relayant un discours politique populiste - médiocre, laxiste et génératrice d'insécurité. Avant de dresser un tel constat subjectif d'échec, il est nécessaire de se questionner sur : pourquoi une mission de (ré)insertion est-elle confiée à l'Administration Pénitentiaire ou à la Justice ? Et pourquoi des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP) ont-ils été créés ?

Pourquoi une mission d'insertion ou de réinsertion est-elle confiée à l'Administration Pénitentiaire ou à la Justice ?

C'est en se recentrant sur les objectifs à atteindre, par une obligation de moyens et non de résultat grevant les moyens, qu'un véritable constat sur « l'état » de notre Justice Pénitentiaire, au sens des missions qui lui sont confiées, pourra être dressé afin de trouver des solutions permettant d'en améliorer sa qualité.

Ainsi, il semble opportun de rappeler, puisque cela est trop souvent occulté, que **la Justice est une mission régaliennne. En conséquence l'État ne peut la déléguer et il doit s'assurer l'attribution de moyens nécessaires à son exercice.** Par moyens, et c'est déjà là que le bât blesse, la CGT IP ne vise pas les seuls moyens tirés des lois de finances ou budgets octroyés à l'Administration Pénitentiaire mais également **ceux attribués aux politiques publiques d'insertion, qu'elles soient en faveur de l'insertion professionnelle, de la culture, de l'accès aux droits sociaux élémentaires, à un hébergement stable, ainsi que des moyens donnés à la fonction publique hospitalière, pour permettre une prise en charge sanitaire de tous nos publics qui doivent en bénéficier, et enfin des moyens attribués aux conseils généraux en faveur notamment des Assistants de Service Social de secteur ou de l'Aide Sociale à l'Enfance.**

La prise en charge globale d'une personne confiée à l'Administration Pénitentiaire implique d'apporter une réponse à chacune des problématiques identifiées comme un frein à l'évolution ou à l'insertion ou réinsertion de la personne. **Pour la CGT IP, il est incontestable qu'une personne insérée, que ce soit**

professionnellement avec un ancrage social intégrant la personne à la société, sanitaire, qui dispose d'un hébergement, de ressources et d'un entourage familial ou amical présente un risque très faible de réitération de faits délictueux. Évidemment, cette évolution et ces facteurs d'insertion doivent s'accompagner d'une réflexion sur le passage à l'acte, le contexte de la commission de l'infraction et sur la réparation des conséquences de celle-ci.

A l'inverse, moins ces facteurs d'insertion sont présents, plus le risque d'exclusion réelle ou ressentie est grand et plus le risque de commission d'infraction s'accroît. Il est également à craindre qu'en cas d'exclusion, réelle ou ressentie le travail de réflexion sur le passage à l'acte et le contexte de commission d'infraction comme la réparation des conséquences de celle-ci ne puissent être mis en œuvre, participant dès lors à la potentielle commission d'une nouvelle infraction.

L'État doit donc se donner les moyens d'assurer la mission régaliennne qu'est la Justice en ayant une vision globale et transversale, en prenant conscience que sans le concours des autres services publics, la Justice sera toujours aussi démunie.

Les SPIP participent à cette mission régaliennne mais avec la particularité d'intervenir en « bout de chaîne pénale ». Cette place implique que les SPIP doivent pouvoir, en plus de leurs moyens propres, orienter et accompagner les personnes vers d'autres services publics, ou de tous organismes publics ou privés dans le cadre du réseau partenarial qu'ils constituent ou celui dont ils bénéficient, afin que le travail mené soit le plus efficace possible. Dans l'intérêt de la personne en premier lieu mais aussi, de fait, dans celui de la société.

Les différents plans « Justice » ont toujours affiché de grandes ambitions en termes de moyens dévolus à la Justice et notamment à l'Administration Pénitentiaire. Mais si l'on met de côté les moyens dédiés uniquement à la création et au fonctionnement d'établissements pénitentiaires, les moyens alloués à la culture en détention ou pour les personnes suivies en milieu ouvert, à l'élaboration de partenariats des SPIP, à la possibilité pour la Justice et l'Administration Pénitentiaire de disposer d'un parc immobilier permettant de loger des personnes confiées en situation de précarité ou permettant à l'Administration Pénitentiaire de se doter de structures de Placement Extérieur sont bien dérisoires et relèguent de fait la mission de (ré)insertion de ce ministère et de l'Administration Pénitentiaire en queue de peloton. Pourtant n'est-ce pas ce que la lettre de mission du 1^{er} Ministre adressée en 2018 au CESE mettait en exergue ? Et qu'en ont tiré comme conclusions le ministère de la Justice et l'Administration Pénitentiaire ? Hélas que l'insertion ou la réinsertion ne se résumait qu'à l'emploi et qu'ainsi l'ATIGIP (Agence du TIG et de l'Insertion Professionnelle) était la réponse adaptée... on est bien loin du compte !

Mais de quel travail parle-t-on exactement (au sens de quelles sont les attentes de la société) et pourquoi les SPIP existent ?

Cette question semble là encore occultée. Les SPIP ont été créés en 1999, résultat de la fusion des Comités de Probation et d'Assistance aux Libérés œuvrant en milieu ouvert et les services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires, avec pour objectif une prise en charge globale des personnes confiées à la Justice.

Fixées par le Code de Procédure Pénale (notamment les articles D 572 à D 588), les missions du SPIP s'articulent autour de 3 axes :

- l'insertion des personnes dont le suivi leur est confié
- l'aide à la décision judiciaire dans un souci d'individualisation de la peine
- le suivi et le contrôle le cas échéant, des obligations des personnes dont les mesures lui sont confiées par l'autorité judiciaire

Ces 3 axes, énoncés par la circulaire de création des SPIP en 1999, rappelés en 2010 dans le cadre du décret portant application de la loi dite pénitentiaire et encore repris par la loi du 15 août 2014, sont aujourd'hui indûment relégués voire écartés au profit d'un seul axe sans assise légale ou réglementaire : la prédiction du seul risque de récidive afin, in fine, de déresponsabiliser l'État en limitant les conséquences « politiques » ou populistes pour l'Administration d'une nouvelle infraction. En retenant ce seul axe, l'Administration évite d'aborder la réitération d'infraction (bien plus large que la seule notion de récidive) et évite de rappeler l'utilité et le sens de l'intervention des SPIP puisqu'elle occulte totalement les missions relevant des SPIP. En cherchant à se déresponsabiliser en prenant appui sur une pseudo évaluation du risque de la dangerosité et de la récidive, qui reviendrait à signifier qu'une telle évaluation qui indiquerait le contraire couvrirait de fait l'État puisque reposant non plus sur la Justice mais sur la science, l'Etat occulte que la prise en charge des personnes confiées à la Justice relève d'une mission régaliennne, donc de service public.

C'est donc bien par la volonté de contribuer à la mission régaliennne de Justice que les SPIP ont été créés et c'est par cette justification que ces services sont des services publics.

Le pendant du service public est le principe **de continuité du service public et d'égalité devant lui**. Or, là encore, ces principes ne sont plus aujourd'hui respectés. Si ces États Généraux doivent reposer sur un constat, c'est bien sur celui de la perte de la notion de service public, conséquence du désinvestissement/manque d'investissement de l'État.

La continuité du service public emporte la nécessité de répondre aux besoins d'intérêt général donc aux besoins des usagers, même contraints, et ce sans interruption. Pour autant, aujourd'hui, la gymnastique intellectuelle est tout autre : là où les moyens et les orientations des SPIP dans le cadre de la prise en charge des personnes devraient être tournés vers elles, ces moyens et orientations sont dévoyés au profit de l'intérêt des gouvernants et d'une limitation de la responsabilité de l'Administration au travers d'une pseudo caution scientifique, scientiste, par un outil de suivi standardisé. **La CGT IP le revendique : la (ré)insertion de nos publics ne doit pas être une option ou une variable d'ajustement. Il est temps de revenir au fondement du service public.**

L'égalité devant le service public, qui doit permettre à chaque usager d'accéder au service public, est tout autant mise à mal, et ce malgré l'investissement des personnels des SPIP pour la maintenir. Les SPIP sont des services départementaux qui revêtent des réalités bien différentes en termes d'accessibilité selon les territoires, en fonction des réseaux de transport offerts, de l'implantation géographique des antennes ou encore de la mobilité des personnes. Afin de leur permettre de s'inscrire dans le suivi proposé et de ne pas subir cette impossibilité pour elles de répondre aux convocations du service, c'est donc au SPIP de se rapprocher au mieux du public en vertu de ce principe d'égalité devant le service public.

Si l'organisation de permanences délocalisées présente un grand intérêt, elle se heurte aux faibles moyens alloués aux SPIP en termes de véhicules notamment et la complexification de pouvoir disposer de bureaux au sein des mairies (compte tenu des horaires d'ouverture parfois réduits des mairies en secteur rural) ou au sein des centres médico-sociaux (eux même confrontés à la fermeture des services de proximité). De même, la CGT IP avait œuvré en 2014 pour éviter la fermeture de certaines antennes locales même si toutes ne furent pas épargnées.

Il est évident pour notre organisation que c'est bien au service public de tout mettre en œuvre, à commencer par sa proximité, pour ne pas mettre en échec les mesures et les personnes dont le suivi est confié au SPIP. Contrairement à certains discours, la peine prononcée ne légitime pas que la responsabilité de la mise en œuvre du suivi ne repose que sur la personne. Le constat qui en ressort est donc la nécessaire accessibilité au service public pour toutes et tous afin de ne pas « perdre » les personnes les plus précaires face aux transports et trajets.

Les orientations et les missions de la Justice en matière de « Justice Pénitentiaire »

Pour ce qui concerne les SPIP, elles sont prévues, outre la circulaire de création des SPIP de 1999, par le code de procédure pénale ou les règles européennes de probation (REP).

Le code de procédure pénale les fixe dans ses articles D 572 à D 588.

L'article D 572 du CPP pose le principe d'un SPIP par département c'est à dire d'un siège départemental et d'antennes locales qui en dépendent. Rien que ce principe est bafoué par la DAP qui, sous couvert de rationalisation/mutualisation des moyens humains initiée par la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques) et d'attractivité des postes de Direction, a insinué que des SPIP « bi-départementaux » pouvaient exister. La conséquence la plus négative qui en découle est de ne pas abonder le service annexé à un autre (bien souvent un département plus petit en termes de bassin de population mais pouvant être aussi étendu géographiquement et déjà délaissé ou dépossédé de différents services publics de proximité). **En effet un SPIP, pour être en mesure de répondre aux attentes tant des politiques que des usagers, doit comprendre en son sein une équipe pluridisciplinaire** composée a minima d'un personnel de direction, de personnels administratifs assurant l'accueil physique et téléphonique, la constitution des dossiers tant papier que par saisine informatique, la transmission des rôles d'audience, la gestion des courriers etc.; mais aussi gérer les Ressources Humaines et l'économat d'un service, autant dire qu'ils/elles sont indispensables, de travailleurs sociaux qu'ils ou elles soient Conseillers Pénitentiaires d'Insertion et Probation ou ASS prenant en charge les personnes, d'un agent chargé de la surveillance électronique et d'une personnes chargée de coordonner et animer des activités culturelles. **Or en créant des SPIP bi-départementaux, l'Administration a conduit à priver les services concernés, et ainsi les usagers de ces services, de ressources humaines garantissant la possibilité d'exercer au mieux les missions qui lui sont confiées.**

Les articles D 573 à D 575 du CPP rappellent les 3 axes énoncés plus avant qui fondent l'intervention des SPIP :

- Art D 573 : **les SPIP doivent œuvrer, avec la participation des autres services publics qu'ils soient étatiques, hospitaliers ou territoriaux, à favoriser l'accès aux droits et aux dispositifs de droit commun des détenus et personnes confiées par l'autorité judiciaire.**

Pour autant, cet article, comme le contenu de la loi de 2014 ne sont plus une priorité de l'AP ou des orientations qu'elle donne aux SPIP et cela carence de plus en plus l'insertion des personnes puisque pour bon nombre, le SPIP est le seul interlocuteur, repère sociétal ou lien social. **Pour la CGT IP, il est urgent et indispensable de revenir à l'essence même des missions des SPIP pour que l'intervention sur les usagers ait un réel sens et une réelle utilité sociale (pour l'utilisateur et donc par ricochet pour la société)**

- les art D 574 et D 575 visent l'aide à la décision judiciaire et l'évaluation des personnes confiées au regard de leur respect des obligations ou cadre de la mesure.

Là encore, cette mission est de plus en plus dévoyée puisque là où il était demandé aux SPIP de participer à la décision judiciaire aux fins d'individualisation de la peine, il leur est demandé aujourd'hui quasi exclusivement de déterminer les risques que représente une personne pour la société. De savoir-faire et d'approche clinique des travailleurs sociaux du SPIP dans l'évaluation des personnes suivies, nous sommes donc passés à une standardisation des prises en charges et écrits professionnels qui n'offre aucun réel apport à l'autorité judiciaire si ce n'est de pointer les risques. Or, **les publics confiés aux SPIP étant par nature plus fragiles et précaires que tout autre public, la notion de risque ne peut et ne pourra jamais être écartée.**

Pour la CGT IP, le focus doit être mis sur les démarches entreprises, l'évolution de la personne sans ne considérer que son passé judiciaire, et ses situations sociale, familiale et matérielle.

La CGT IP ne peut que réaffirmer le respect sans réserve des missions du SPIP telles que fixées par le CPP.

Cette évaluation exclusive d'un supposé risque de récidive, sur une base scientifique évidente, bien éloignée de la réalité dynamique d'une personne humaine a du point de vue de l'administration un seul objectif : permettre une régulation à moindre coût des flux. En effet, confrontée à un sous-effectif chronique et endémique dans ses services pénitentiaires d'insertion et de probation, l'administration est prête à déléguer, à l'instar de la prise en charge collective, à des partenaires privés aux qualifications professionnelles inégales, une partie du suivi des mesures confiées aux SPIP. La CGT IP le réaffirme ici : toute délégation au privé des missions du SPIP est dangereuse et porte atteinte à la notion de mission régaliennne. La preuve a été apportée il y a peu avec fracas par le Royaume Uni qui est revenu sur sa grande réforme des années 2000, privatisant totalement la probation et qui a abouti à une catastrophe en matière de réalité des suivis effectués par les prestataires choisis. Un état des lieux du pré-sentenciel délégué dans les tribunaux français aujourd'hui mettrait sans doute en exergue quelques dérives et graves difficultés que la CGT IP pressent et qui peut porter gravement atteinte au principe d'individualisation des peines.

Nous réaffirmons également que, si les prises en charges collectives peuvent apporter beaucoup dans le cadre de certains suivis, elles ne peuvent pas être mises en place en lieu et place d'un accompagnement individuel et personnalisé de la personne. Nous dénonçons cette présentation simpliste et tronquée. Le suivi individuel est indispensable et un suivi en collectif peut, lorsque le travailleur social référent estime que celui ci peut participer à l'évolution positive de la personne, n'être que complémentaire à ce suivi individuel. En aucun cas il ne peut s'y substituer.

Enfin, à l'heure où les politiques se lancent tous azimuts dans un mélange des genres, **la CGT IP souhaite rappeler l'existence de l'article D 581 du CPP qui encadre la pratique des personnels des SPIP et vise au secret professionnel.**

Les REP mettent en avant la nécessaire relation de confiance à établir entre une personne suivie et le SPIP et plus encore le travailleur social en charge de sa mesure. C'est à cette condition que mesure et accompagnement prennent leur sens et que la confiance peut être retrouvée dans la Justice. Le SPIP doit rester un interlocuteur de confiance qui ne juge pas, reçoit avec respect et dignité l'usager du service public, et est là pour l'accompagner et l'orienter. Pour autant, ce qui différencie le SPIP d'un service d'aide ou d'insertion est bien un cadre judiciaire, un nécessaire respect des obligations judiciaires posées et un travail sur les faits. C'est par cet ensemble de regards et d'approches que les personnes peuvent voir en la Justice un moyen de parvenir à intégrer/réintégrer la société.

Toutefois, cette confiance ne peut être mise à mal et s'écarter au risque d'une inefficacité de notre action. Le recueil par voie de confidences (D 581 CPP) est une garantie de qualité et doit être assuré.

Dès lors, si des protocoles montés à la hâte avec les Forces de Sécurité Intérieure venaient à se concrétiser, c'est bien ce lien de confiance et cette utilité sociale du SPIP qui seraient menacés. Si les personnes suivies par le SPIP, souvent fragiles et précaires, pour celles qui sont susceptibles de commettre de nouvelles infractions, se soustraient aux convocations du SPIP de peur d'être interpellées, quel travail va pouvoir être mené avec ces personnes et quels leviers pourront être actionnés pour prévenir une éventuelle réitération d'infraction ? Là est le risque de ces protocoles. **Chaque service public doit exercer ses missions dans un cadre qui lui est propre et il n'est pas possible de mêler Justice et Intérieur lorsque les enjeux sont si forts. Le SPIP ne peut être ni un service de renseignement intérieur ni un lieu d'arrestation. Il en va de l'intérêt de toutes et tous de préserver le lien entre SPIP et personnes suivies.**

Vous l'aurez compris, Mesdames et Messieurs, **il est impératif pour la CGT IP, dans un souci d'amélioration de la « Justice Pénitentiaire », non pas de la transformer mais de revenir à ses fondements.** Cela passe par une prise de conscience au plus haut niveau de l'État de l'impériosité de reconsidérer la « Justice Pénitentiaire » comme une mission régaliennne, de donner les moyens à l'ensemble des services publics y participant, directement ou par le biais des SPIP, de fonctionner et enfin de repositionner les SPIP sur les missions qui lui sont propres tout en garantissant à ces services les moyens et l'indépendance pour parvenir à les exercer au mieux dans l'intérêt des usagers comme de la société.