



Inspection générale
des finances

N° 2011-M-021-04

Inspection générale
des services judiciaires

N° 43/2011

RAPPORT

LES SERVICES PÉNITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION

Établi par

SARAH LACOCHE
Inspectrice des finances

EMMANUEL MONNET
Inspecteur des finances

JEAN RICHARD de LATOUR
Inspecteur des finances

Avec l'assistance de
PASCAL LEFEVRE, assistant de vérification

Sous la supervision de
NATHALIE COPPINGER
Inspectrice générale des finances

HUGUES BERBAIN
Inspecteur général adjoint
des services judiciaires

HÉLÈNE CAZAUX-CHARLES
Inspectrice des services judiciaires

- JUILLET 2011 -

SYNTHÈSE

La mission a conduit une enquête de terrain approfondie pour examiner l'organisation, les processus métiers et la charge d'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), en interrogeant les acteurs locaux de l'insertion et de la probation au sein de l'administration pénitentiaire (plus de 150 personnels) ainsi que leurs principaux partenaires (directeurs des établissements pénitentiaires concernés, magistrats des juridictions compétentes, partenaires associatifs).

Les priorités de l'administration pénitentiaire devraient être rééquilibrées au profit des missions d'insertion et de probation pour assurer un meilleur suivi des personnes placées sous main de justice (PPSMJ). La direction de l'administration pénitentiaire (DAP) doit d'abord développer une connaissance plus fine des moyens et des besoins des SPIP, tant sur le plan budgétaire que sur celui de la gestion des ressources humaines. Parmi ces besoins, la sécurité dans certains SPIP devrait être renforcée dans le cadre d'un schéma immobilier. L'hétérogénéité dans l'organisation des SPIP est liée entre autres à l'insuffisance des outils de gestion des ressources humaines à laquelle la DAP doit remédier de façon prioritaire (absence d'organigramme de référence, bases de données RH multiples et insuffisamment fiables, absence de suivi de l'absentéisme).

L'organisation de l'administration pénitentiaire pourrait davantage prendre en compte l'insertion et la probation au regard des enjeux que celles-ci soulèvent :

- ◆ au niveau local, il convient de redéfinir les relations entre les antennes des SPIP et les chefs d'établissement pénitentiaire. L'organisation matérielle des interventions des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) en milieu fermé devrait être placée sous la responsabilité du chef d'établissement (définition concertée des plages d'entretien avec le SPIP), qui doit être le garant du bon déroulement des audiences des CPIP et des activités en détention, ainsi que des conditions d'accès des CPIP aux personnes détenues ;
- ◆ au niveau central, si la mission ne se prononce pas sur l'organisation générale de la DAP, une refonte de son organigramme pourrait être envisagée afin de mieux rendre compte des aspects métier de l'administration pénitentiaire, et en particulier de la distinction entre la gestion de la détention et les missions d'insertion et de probation, en milieu ouvert et en milieu fermé. La mission recommande la création d'un second poste d'adjoint, afin de valoriser la filière insertion et probation dans l'organisation de l'administration pénitentiaire.

Le niveau actuel des effectifs de personnels d'insertion et de probation apparaît globalement adapté. Les moyens alloués aux SPIP ont augmenté plus rapidement encore que le nombre des personnes et de mesures suivies. Sur la base d'un modèle construit à partir du temps-agent associé aux différents actes métier, la mission a défini un effectif de référence des personnels d'insertion et de probation, estimé à 2 930 ETPT. Selon ce modèle, le ratio moyen de charge d'activité au niveau national s'élèverait à 82 personnes placées sous main de justice (PPSMJ) par personnel d'insertion et de probation (soit 86 personnes en milieu ouvert et 73 en milieu fermé).

L'activité des SPIP connaît de façon structurelle des variations sensibles liées aux pratiques de l'autorité judiciaire (politique de déstockage de dossiers émanant du parquet ou des juges de l'application des peines) et aux caractéristiques de gestion des ressources humaines de la filière insertion et probation (absentéisme de longue durée). Pour y faire face, la mission recommande d'introduire davantage de souplesse dans la gestion des effectifs par la mise en

place d'équipes mobiles de renfort et la limitation du nombre de résidences administratives au nombre d'antennes, sauf exception, afin de lisser l'activité des services.

L'allocation des ressources humaines devrait être réalisée sur une base plus robuste qu'actuellement et rendue plus homogène. La charge d'activité des SPIP rapportée aux effectifs fait en effet apparaître d'importantes variations d'un département à l'autre. Une nouvelle répartition des effectifs de personnels d'insertion et de probation est nécessaire à terme afin de faire converger la charge d'activité entre services. Cet ajustement des effectifs devrait être nécessairement progressif.

L'absence de référentiel d'activité et les mutations importantes de la procédure pénale et de la politique d'aménagement de peines n'ont pas contribué à stabiliser les processus de prise en charge. Compte tenu des fortes variations des pratiques constatées (fréquence et durée des entretiens, différenciation du suivi, poids relatif des démarches d'accompagnement social et des tâches administratives), **la mission préconise une standardisation accrue de l'activité des personnels d'insertion et de probation**, afin d'assurer une prise en charge homogène et régulière de toutes les PPSMJ. Cette normalisation de l'activité devrait être centrée sur l'accompagnement individuel du détenu/probationnaire par entretien, qui devrait représenter au moins 50 % du temps de travail de ces personnels.

L'évaluation de la situation des PPSMJ par les SPIP et la pratique du suivi différencié sont des évolutions positives. À cet égard, la démarche de diagnostic à visée criminologique (DAVC) engagée par la DAP devrait être généralisée. La mission recommande que les modalités de suivi différencié soient validées dans le cadre d'une commission d'évaluation et d'orientation en milieu ouvert, en présence du chef de service et sous la présidence du juge de l'application des peines, et dans le cadre d'une instance collégiale telle que la commission d'application des peines en milieu fermé. Une réflexion plus approfondie devra être conduite sur la segmentation du public, la grille existante, excessivement complexe et prescriptive, n'étant pas pleinement opérationnelle.

S'agissant de la continuité de la chaîne pénale, une personne détenue peut actuellement se trouver, une fois libérée, sans suivi et ce, pendant plusieurs mois, en raison des insuffisances de communication entre milieu fermé et milieu ouvert, des difficultés inhérentes aux modalités d'exécution des mesures sur le territoire national et de la sous-performance de l'applicatif APPI. La mission recommande la mise en place d'une procédure d'alerte et de convocation pour sécuriser la prise en charge, en milieu ouvert, des personnes condamnées à des peines mixtes. La DAP, consciente des difficultés qui touchent au fonctionnement de la chaîne pénale, a lancé un audit de l'applicatif APPI. Plusieurs ajustements substantiels de cet applicatif devront être mis à l'étude.

La fonction d'audit de la filière « insertion et probation » devrait être renforcée au sein du service public pénitentiaire par la généralisation des contrôles métier dans les SPIP, la systématisation d'un bilan de l'activité des directeurs de SPIP et la mise en place d'un service d'audit interne « métier ». Le contrôle des prestations des partenaires associatifs gagnerait à être étendu, notamment pour les mesures de placement à l'extérieur. Sur ce point, la mise en concurrence dans le cadre d'appels d'offre des partenaires associatifs pour les prestations de placement à l'extérieur est souhaitable. Enfin, la DAP doit organiser un meilleur suivi des conclusions des missions d'audit des SPIP.

Le dispositif de mesure de la performance des SPIP devrait être complété. Si les CPIP ne sauraient être tenus à une obligation de résultat dans l'accomplissement de leur mission de prévention de la récidive et si la fixation d'un taux-cible de récidive dans le programme 107 apparaît peu envisageable, la mission recommande de nouveaux indicateurs pour améliorer la mesure de l'efficacité de l'intervention des SPIP. Des évaluations de long terme en matière de prévention de la récidive sont indispensables pour compléter la mesure de leur efficacité.

Sur le cœur de métier des SPIP comme sur la coordination des acteurs de la chaîne pénale, la réforme engagée en 1999 ayant conduit à la création de ces services demeure inaboutie. Au total, les marges de progression sont à rechercher dans l'amélioration de la gestion des ressources humaines, de l'organisation et du management opérationnel des SPIP davantage que dans une augmentation de leurs effectifs.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LA RÉFORME DE 1999 CRÉANT LES SPIP DEMEURE INABOUTIE TANT SUR LA DÉFINITION DU CŒUR DE MÉTIER DES PERSONNELS D'INSERTION ET DE PROBATION QUE SUR LA COORDINATION DES ACTEURS DE LA CHAÎNE PÉNALE	3
1.1. Face à la diversité des pratiques professionnelles constatées, une normalisation de l'activité est nécessaire	3
1.1.1. <i>L'absence de référentiel d'activité pour les personnels d'insertion et de probation explique pour partie la forte variabilité des pratiques.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>L'entretien avec les PPSMJ est au cœur de l'accompagnement par les conseillers d'insertion et de probation</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>Le développement du diagnostic à visée criminologique et la pratique du suivi différencié constituent des évolutions positives qui devraient être généralisées.....</i>	<i>5</i>
1.2. La mission recommande la mise en place d'une procédure d'alerte pour sécuriser la prise en charge en milieu ouvert des probationnaires sortant de détention.....	7
1.2.1. <i>L'analyse de la chaîne pénale au stade de l'exécution des peines fait apparaître des discontinuités dans la prise en charge des personnes condamnées.....</i>	<i>7</i>
1.2.2. <i>L'applicatif de suivi des personnes placées sous main de justice (APPI) doit évoluer pour améliorer l'efficacité de la chaîne pénale.....</i>	<i>9</i>
1.3. Le suivi de la performance et la mesure de l'efficacité de l'intervention des SPIP doivent être développés et faire l'objet d'évaluations de long terme	9
1.3.1. <i>Le dispositif de mesure de la performance des SPIP doit être complété.....</i>	<i>9</i>
1.3.2. <i>Des évaluations de long terme en matière de prévention de la récidive sont indispensables.....</i>	<i>11</i>
2. LES PRIORITÉS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE DEVRAIENT ÊTRE RÉÉQUILIBRÉES AU PROFIT DES MISSIONS D'INSERTION ET DE PROBATION POUR ASSURER UN MEILLEUR SUIVI DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE	12
2.1. La direction de l'administration pénitentiaire devrait acquérir une connaissance plus fine des moyens et des besoins des SPIP	12
2.1.1. <i>Les moyens budgétaires accordés à l'insertion devraient faire l'objet d'une identification plus précise dans les documents budgétaires</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>Les outils de gestion des ressources humaines peuvent être considérablement enrichis pour mieux piloter les services.....</i>	<i>12</i>
2.1.3. <i>La sécurité dans les SPIP, qui appelle une vigilance accrue, doit être renforcée.....</i>	<i>14</i>
2.2. L'organisation de l'administration pénitentiaire devrait davantage prendre en compte les enjeux de l'insertion et de la probation	14
2.2.1. <i>Au niveau local, il convient de redéfinir les relations entre les antennes des SPIP et les chefs d'établissement pénitentiaire.....</i>	<i>14</i>
2.2.2. <i>Le pilotage des évolutions des SPIP est insuffisamment inscrit dans l'organisation de l'administration pénitentiaire</i>	<i>15</i>

2.3. Les fonctions d'audit et de contrôle de l'activité métier des SPIP devraient être redimensionnées et systématisées	16
2.3.1. <i>Le contrôle de l'activité des SPIP est insuffisant</i>	16
2.3.2. <i>La DAP doit assurer un suivi des conclusions des missions d'audit des SPIP.....</i>	16
2.3.3. <i>Le contrôle des prestations des partenaires associatifs gagnerait à être systématisé.....</i>	17
3. LA MISSION DÉFINIT UN EFFECTIF DE RÉFÉRENCE SUR LA BASE D'UNE ANALYSE DE LA CHARGE D'ACTIVITÉ RÉELLE DES PERSONNELS D'INSERTION ET DE PROBATION ET RECOMMANDE LA MISE EN PLACE D'ÉQUIPES MOBILES DE RENFORT	18
3.1. Le niveau actuel des effectifs de personnels d'insertion et de probation est globalement adapté.....	18
3.1.1. <i>Les moyens alloués aux SPIP, notamment les effectifs, ont augmenté plus rapidement encore que le nombre des personnes et de mesures suivies</i>	18
3.1.2. <i>L'activité des SPIP connaît de façon structurelle des variations sensibles</i>	19
3.1.3. <i>L'effectif de référence des personnels d'insertion et de probation estimé par la mission est compris entre 2 930 et 3 000 ETPT.....</i>	19
3.2. La politique de gestion des ressources humaines devrait être assouplie pour faciliter l'ajustement des SPIP aux fortes variations de leur activité	21
3.2.1. <i>La mise en place d'équipes mobiles de renfort permettrait de répondre à ces pics d'activité</i>	21
3.2.2. <i>Le nombre de résidences administratives pourrait être utilement réduit.....</i>	22
3.2.3. <i>L'allocation des ressources humaines devrait être réalisée sur une base plus fiable qu'actuellement et mieux corrélée à la charge d'activité des services</i>	22
CONCLUSION.....	24

INTRODUCTION

Par lettre en date du 15 mars 2011, le Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés et le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État ont confié à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale des services judiciaires une mission sur les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

Cette mission est l'occasion de dresser un bilan de l'efficacité de l'intervention des SPIP, de leurs modalités d'organisation et de fonctionnement. Elle intervient douze ans après la mise en place de ces services, issus de la fusion entre les services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires, intervenant en milieu fermé et relevant des chefs d'établissement, et les comités de probation et d'aide aux libérés (CPAL), intervenant en milieu ouvert et placés sous l'autorité des juges de l'application des peines.

Ces investigations interviennent dans une situation marquée par :

- ◆ une progression significative de l'activité des SPIP en raison du développement des mesures d'aménagement de peine, confortée par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ;
- ◆ l'évolution de la population pénale (entre le 1^{er} janvier 2006 et le 1^{er} janvier 2011, la population prise en charge par les SPIP a augmenté de 16,5 %) ;
- ◆ plusieurs mouvements récents de mobilisation des personnels des SPIP, traduisant un malaise sur l'identité professionnelle de ceux-ci, les difficultés à absorber leur charge d'activité et la nature de leurs responsabilités individuelles.

La présente mission fait également suite aux deux missions d'inspection¹ diligentées dans le cadre de « l'affaire Tony Meilhon ».

Afin d'éclairer les questions qui lui étaient posées, la mission a procédé à une enquête de terrain approfondie. Au cours de ses déplacements, elle a interrogé les acteurs locaux de l'insertion et de la probation au sein de l'administration pénitentiaire ainsi que leurs principaux interlocuteurs (directeurs des établissements pénitentiaires concernés, magistrats des juridictions compétentes, partenaires associatifs). Au total, plus de 150 personnels des SPIP (équipe d'encadrement, conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, assistants de service social, personnels de surveillance²) ont été consultés, en entretiens bilatéraux ou collectifs.

Ces investigations ont permis d'examiner précisément l'organisation, les processus métiers et la charge d'activité de ces personnels, sur la base d'un échantillon couvrant plus de 10 % du réseau des SPIP³ en termes de personnes et de mesures suivies.

La mission tient à remercier les agents des SPIP pour le temps consacré à répondre à ses sollicitations, ainsi que l'ensemble des personnes rencontrées (*cf. pièce jointe n°1*).

¹ Inspection des services pénitentiaires, rapport n°11 117 *relatif aux conditions de la prise en charge de M. Tony Meilhon par le SPIP de Loire-Atlantique*, 10 février 2011. Inspection générale des services judiciaires, rapport n°13/2011, *Inspection de fonctionnement du service de l'application des peines du tribunal de grande instance de Nantes*, février 2011.

² Les 154 personnes consultées sont 8 directeurs de SPIP, 10 directeurs d'insertion et de probation, 11 chefs de service d'insertion et de probation, 105 conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, 5 assistants de service social et 15 personnels administratifs.

³ La mission s'est rendue dans les SPIP de l'Allier, des Bouches-du-Rhône, de la Gironde, du Loir-et-Cher, de Paris, de Seine-et-Marne et du Val-de-Marne. L'échantillon a été sélectionné sur l'ensemble du territoire national, à partir des critères relatifs à la taille des services, au nombre de personnes et de mesures suivies par conseiller et au type d'établissement pénitentiaire concerné (maison d'arrêt, centre de détention, maison centrale).

Rapport

Le présent rapport rend compte des conclusions de la mission portant, successivement, sur :

- ◆ le besoin de normalisation de l'activité et d'une meilleure coordination des acteurs de la chaîne pénale afin de compléter la réforme ayant conduit à la mise en place des SPIP ;
- ◆ la nécessité de mieux prendre en compte les missions d'insertion et de probation parmi les priorités de l'administration pénitentiaire ;
- ◆ le calibrage des effectifs des personnels d'insertion et de probation et les souplesses pouvant être introduites dans la gestion des ressources humaines des SPIP.

1. La réforme de 1999 créant les SPIP demeure inaboutie tant sur la définition du cœur de métier des personnels d'insertion et de probation que sur la coordination des acteurs de la chaîne pénale

1.1. Face à la diversité des pratiques professionnelles constatées, une normalisation de l'activité est nécessaire

1.1.1. L'absence de référentiel d'activité pour les personnels d'insertion et de probation explique pour partie la forte variabilité des pratiques

La réforme du statut des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) de 2010⁴ a conduit à une clarification des missions des personnels d'insertion et de probation, qui sont énumérées dans la circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP.

Leur champ d'intervention est large et peu hiérarchisé. On peut distinguer schématiquement :

- ◆ trois blocs de missions principales : l'aide à la décision judiciaire et la préparation des aménagements de peine, le suivi et l'accompagnement individualisé des personnes placées sous main de justice (PPSMJ), enfin l'organisation de la vie en détention ;
- ◆ quinze missions génériques, recouvrant chacune un nombre élevé de procédures, notamment dans le cadre du suivi des mesures d'aménagement de peine.

La définition du référentiel métier des SPIP (*i.e.* le processus métiers et les modes de prise en charge des PPSMJ) demeure très largement inaboutie, principalement en raison de la diversité et des mutations des missions confiées par le législateur à ces services. La forte évolutivité de la procédure pénale et de la politique d'aménagement de peines n'a pas permis une stabilisation des processus de prise en charge : depuis 1999, huit lois ont remodelé les contours des missions et des activités du SPIP. Au total, on dénombre depuis cette date 28 dispositions nouvelles relatives aux mesures d'aménagement de peine, aux conditions de suivi des PPSMJ ou à l'organisation de la chaîne pénale.

Les principales modifications sont intervenues avec la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité et la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Les effets attendus de la procédure simplifiée d'aménagement de peine (PSAP) et de la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP) ne se sont pas encore pleinement concrétisés (*cf. annexe I*). Le recours à ces procédures simplifiées prévues par la loi pénitentiaire est encore limité⁵.

Le plan de charge des personnels d'insertion et de probation est rendu complexe par la multiplicité des tâches qui leur sont confiées, qui se décomposent principalement en trois types de démarches :

- ◆ le contrôle et l'accompagnement des probationnaires par entretiens individuels ;
- ◆ la réalisation de démarches d'accompagnement social et de soutien aux probationnaires ;
- ◆ la rédaction de rapports et la réalisation de tâches administratives diverses.

⁴ Et ses travaux préparatoires : rapport d'Isabelle Gorce, conseiller référendaire à la cour de cassation, séminaire des SPIP des 16 et 17 septembre 2008, protocole d'accord signé le 9 juillet 2009 par le SNEPAP, décrets du 23 décembre 2010.

⁵ Entre janvier et avril 2011, 186 procédures simplifiées d'aménagement de peine et 747 mesures de surveillance électronique de fin de peine ont été octroyées sur, respectivement, 6 579 et 12 106 dossiers examinés.

Rapport

L'enquête de terrain conduite par la mission a mis en évidence le caractère globalement homogène du cadre de suivi, en milieu ouvert comme en milieu fermé, qui repose sur l'accompagnement individuel des PPSMJ en entretien (*cf. annexe II*). La mission a néanmoins constaté de fortes variations dans les modalités de mise en œuvre de l'accompagnement et des pratiques entre agents et entre services dans l'organisation de leur temps (fréquence et durée des entretiens, différenciation du suivi, poids relatif des démarches d'accompagnement social et des tâches administratives). En milieu fermé, la variabilité de l'organisation des personnels est accrue en raison de l'hétérogénéité du contexte pénitentiaire propre aux établissements considérés (maisons d'arrêt, établissements pour peine).

Face à ces disparités, les SPIP développent localement une forte capacité d'adaptation opérationnelle : en l'absence de protocoles de prise en charge normés au niveau national, les SPIP modulent spontanément l'intensité du suivi et priorisent les tâches administratives (notamment de compte-rendu à l'autorité judiciaire) voire renoncent totalement à certaines missions (*e.g.* l'animation sportive et culturelle en milieu fermé). Cette situation, qui implique une forte hétérogénéité dans les conditions de prise en charge des personnes placées sous main de justice, n'est pas satisfaisante.

1.1.2. L'entretien avec les PPSMJ est au cœur de l'accompagnement par les conseillers d'insertion et de probation

La mission préconise une standardisation accrue de l'activité des personnels d'insertion et de probation, centrée sur l'accompagnement individuel du détenu (*cf. annexe II*).

Les travaux menés par la mission l'ont conduit à déterminer un temps de travail de référence par PPSMJ prise en charge. Cette charge d'activité de référence a été déterminée par voie déclarative, au travers d'une série d'entretiens réalisés à partir d'un questionnaire normalisé, comportant des items qualitatifs et des questions quantitatives visant à estimer la charge d'activité liée à différents actes métier⁶.

Il ressort des déclarations des professionnels eux-mêmes, de manière concordante avec les objectifs fixés par les textes législatifs et réglementaires, notamment la circulaire du 18 mars 2008 relative aux SPIP, que la principale valeur ajoutée des personnels d'insertion et de probation consiste à favoriser la compréhension de la sanction pénale, à travers l'analyse du passage à l'acte et du statut de la victime, ainsi qu'à promouvoir la réinsertion des condamnés. Sur ce point, le contenu des entretiens apparaît globalement homogène dans les différents services visités⁷.

Les personnels d'insertion et de probation sont nombreux à déplorer, dans leur activité quotidienne :

- ◆ la place trop importante occupée par les tâches administratives (rapports, saisie des données sur l'applicatif APPI, réunions), même si les agents reconnaissent la nécessité d'une information précise et circonstanciée de la hiérarchie et de l'autorité judiciaire ;
- ◆ le temps limité qu'ils sont en mesure de consacrer aux personnes placées sous main de justice, notamment en entretien ;

⁶ Les informations recueillies sur une base exclusivement déclarative ont été corroborées par recoupement des réponses au sein du même service ou entre différents services. 44 agents ont fait l'objet d'un entretien individuel portant exclusivement sur l'analyse de la charge d'activité, ces entretiens étant systématiquement complétés d'entretiens collectifs réunissant les personnels d'insertion et de probation disponibles.

⁷ La pratique de terrain est généralement conforme aux prescriptions de la circulaire du 19 mars 2008, qui prévoit notamment que « le premier entretien a pour objectif d'expliquer la décision judiciaire prononcée ainsi que le déroulement de la mesure ou de la peine, d'effectuer une première évaluation de la situation personnelle, familiale, professionnelle, sociale et pénale, de définir les premières orientations et les modalités de prise en charge et de diriger la personne vers les services compétents en cas de problèmes familiaux et matériels urgents ».

Rapport

- ◆ la difficulté d'entretenir les relations établies avec les institutions publiques et les associations partenaires.

La mission préconise la mise en œuvre d'un planning de référence pour les personnels d'insertion et de probation, centré sur la mission de suivi et d'accompagnement individuel des PPSMJ. Cette proposition repose sur un schéma simple et structurant de répartition du temps de travail hebdomadaire, composé des trois blocs d'activité pondérés comme suit :

- ◆ les entretiens individuels d'accompagnement devraient représenter au minimum 50 % du temps d'activité hebdomadaire des personnels d'insertion et de probation et jusqu'à 60 % du temps en milieu fermé ;
- ◆ les démarches d'accompagnement social des PPSMJ (hors entretien et y compris les relations avec les partenaires associatifs) devraient représenter entre 20 et 25 % du temps global d'activité, soit la moitié du temps dévolu aux entretiens, en cohérence avec la majorité des pratiques constatées sur le terrain ;
- ◆ les écrits et les diverses tâches administratives, incluant la rédaction de rapports, les réunions de commissions et les réunions de service, devraient être limités à 20 à 25 % du temps opérationnel.

Afin de faciliter la mise en œuvre de ce plan de charge type, la mission recommande la généralisation de certaines bonnes pratiques identifiées au cours de l'enquête de terrain :

- ◆ la mise en œuvre systématique de l'entretien d'accueil avec une affectation rapide nominative de tous les dossiers, conformément aux récentes instructions du ministre⁸ ;
- ◆ le recentrage des démarches d'accompagnement social sur l'orientation des personnes placées sous main de justice vers les institutions et dispositifs de droit commun⁹ notamment en matière d'emploi, d'insertion professionnelle et d'assistance sociale ;
- ◆ une meilleure répartition des tâches entre les personnels d'insertion et de probation et les services administratifs (par exemple, par un transfert vers les personnels administratifs de certaines tâches associées à la mesure de travail d'intérêt général, au traitement du courrier des détenus ou à l'accueil téléphonique) ;
- ◆ des transferts de compétences vers d'autres acteurs (*e.g.* par la mise à l'étude du transfert du suivi des interdictions de séjour aux services de police et de gendarmerie).

La mission ne se prononce pas sur le bien-fondé de la prise en charge collective des PPSMJ, notamment dans le cadre des programmes de prévention de la récidive, faute de recul suffisant sur cette pratique.

1.1.3. Le développement du diagnostic à visée criminologique et la pratique du suivi différencié constituent des évolutions positives qui devraient être généralisées

Le principe de l'individualisation du suivi des personnes placées sous main de justice, telle que prévue par la circulaire du 19 mars 2008, doit être conforté (*cf. annexe II*). L'enquête de terrain démontre que cette différenciation est réalisée par la quasi-totalité des SPIP visités, qu'ils soient engagés ou non dans la procédure formalisée de suivi différencié proposée par la

⁸ Celle-ci devrait intervenir systématiquement, sous le contrôle du chef de service, quels que soient le motif et la durée de la détention. L'ensemble des détenus doivent être suivis régulièrement en entretien individuel à l'initiative du SPIP, y compris en milieu fermé où les entretiens individuels ne doivent pas être organisés uniquement à la demande des détenus.

⁹ Les missions suivantes devraient être réalisées par des prestataires spécialisés : orientation professionnelle et aide au retour à l'emploi (Pôle emploi ou un prestataire spécialisé), aide à l'hébergement (services sociaux départementaux ou municipaux), accompagnement des personnes sortant de prison (l'article D. 544 du code de procédure pénale prévoit la participation des autres services de l'État, des collectivités territoriales et de tous organismes publics ou privés).

Rapport

direction de l'administration pénitentiaire (DAP) dans le cadre du diagnostic à visée criminologique¹⁰ (DAVC).

La dépêche du Garde des Sceaux du 28 janvier 2011 rappelle qu'il « *est indispensable que soit opérée, dès la saisine du SPIP, une évaluation de la situation de la personne notamment au regard de ses antécédents judiciaires, du risque de récidive et de la personnalité du condamné* ». Ce principe, qui se traduit par une différenciation du suivi après diagnostic de la situation individuelle, s'avère pleinement justifié du fait de l'hétérogénéité du public pris en charge, et compte tenu de la nécessité de concentrer l'effort d'accompagnement sur les publics considérés comme les plus « à risque ».

La mission préconise donc la mise en œuvre d'un suivi régulier pour l'ensemble des personnes placées sous main de justice mais à une fréquence différenciée selon la situation de la personne, prenant la forme, selon les cas, d'un suivi intensif, d'un suivi mensuel, d'un suivi espacé ou d'un suivi administratif (*cf. annexe II*).

Cette évolution implique que la démarche de DAVC engagée par la DAP soit généralisée. Le diagnostic, élaboré par les personnels d'insertion et de probation, vise à qualifier dès que possible la situation et la personnalité de l'intéressé, à comprendre les circonstances et les causes de son passage à l'acte et à engager une réflexion sur le sens de la décision judiciaire, au service d'une meilleure évaluation des risques de récidive.

Si la mise en œuvre de cette démarche peut être améliorée (la trame du diagnostic est généralement considérée comme trop longue par les conseillers)¹¹, elle ne soulève pas de réticences de principe. En termes d'identité professionnelle, la dichotomie opposant travail social et analyse criminologique ne reflète que très imparfaitement la réalité des pratiques professionnelles qui résulte d'un équilibre entre ces deux aspects du métier. Les personnels d'insertion et de probation s'accordent sur la nécessité d'une approche pragmatique des cas individuels, reposant sur une analyse des aspects juridiques, sociaux et criminologiques des situations pénales. Pour mémoire, plus de 60 % des conseillers issus de l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) depuis 2003 ont reçu une formation en droit ou en sciences politiques¹².

En outre, la procédure de validation et de contrôle du suivi différencié doit être davantage normalisée. La dépêche du Garde des Sceaux du 28 janvier 2011 rappelle qu'il est « *impératif que ces modalités de suivi soient présentées en amont aux autorités judiciaires et que les choix faits individuellement dans chaque dossier soient portés à la connaissance des magistrats* ».

À cette fin, le suivi différencié devrait être mis en œuvre sous le double contrôle de l'encadrement du SPIP et du juge de l'application des peines. La mission recommande que les modalités de suivi soient validées dans le cadre d'une procédure similaire en milieu ouvert et en milieu fermé, donnant lieu à une décision juridictionnelle du juge de l'application des peines :

- ◆ dans le cadre d'une commission d'évaluation et d'orientation en milieu ouvert, en présence du chef de service et sous la présidence du juge de l'application des peines¹³ ;

¹⁰ Le DAVC a pour objectif la définition la plus exacte possible de la situation et de la personnalité de l'intéressé à un moment donné, et ainsi, une meilleure évaluation des risques de récidive. Il comprend une première évaluation du suivi par la personne de ses obligations, une réflexion sur les faits commis et l'évaluation du degré d'acceptation par la personne de la peine prononcée et une évaluation de la capacité de réinsertion de la personne.

¹¹ Seule une des antennes visitée par la mission pratiquait un diagnostic inspiré du DAVC préconisé par la DAP, au cours des premiers entretiens organisés avec le détenu (antenne de Bordeaux Gradignan).

¹² Données disponibles pour les promotions de l'ENAP n°8 à n°15, soit depuis 2003.

¹³ Cette commission comprendrait, outre les personnels d'insertion et de probation en charge des dossiers examinés, un chef de service du SPIP et le juge de l'application des peines et le procureur de la République en seraient membres de droit.

Rapport

- ◆ dans le cadre d'une instance collégiale telle que la commission d'application des peines en milieu fermé.

Ces instances émettraient un avis sur toute proposition du SPIP visant à aménager le suivi de la personne, sous la forme d'un suivi intensif ou au contraire, d'un suivi allégé ou d'un suivi administratif et à moduler la durée de la mesure. La décision du juge de l'application des peines (JAP) serait susceptible de recours devant la chambre de l'application des peines de la cour d'appel ou le président de cette chambre. Ainsi, s'il resterait loisible au SPIP d'accroître à tout moment l'intensité du suivi, il ne pourrait la réduire qu'après décision expresse du JAP.

Cette procédure aurait notamment pour avantage d'améliorer l'information des autorités judiciaires compétentes. En contrepartie, et en conformité avec les objectifs définis par la circulaire du 19 mars 2008, les rapports semestriels systématiques des personnels d'insertion et de probation à l'autorité judiciaire devraient être remplacés par des rapports justifiés par des circonstances particulières. De même, les rapports ponctuels de situation pourraient être supprimés et remplacés par une alerte APPI.

Une réflexion plus approfondie doit être conduite sur les liens entre différenciation du suivi et segmentation du public. L'expérimentation de segmentation proposée par la DAP est fondée sur cinq segments différenciés, le segment 1 correspondant à un suivi administratif, les quatre autres segments à diverses modalités de suivi par un personnel d'insertion et de probation. La grille existante, excessivement complexe et prescriptive au regard des pratiques constatées, n'est pas pleinement opérationnelle¹⁴.

1.2. La mission recommande la mise en place d'une procédure d'alerte pour sécuriser la prise en charge en milieu ouvert des probationnaires sortant de détention

1.2.1. L'analyse de la chaîne pénale au stade de l'exécution des peines fait apparaître des discontinuités dans la prise en charge des personnes condamnées

Le suivi des peines mixtes (milieu fermé/milieu ouvert) présente des risques de rupture de chaîne importants (*cf. annexe I*). Les difficultés d'articulation entre milieu ouvert et milieu fermé se rencontrent dans de nombreuses hypothèses, dès lors que la personne détenue est libérée et qu'elle est soumise à l'une des mesures suivantes : sursis avec mise à l'épreuve, sursis avec obligation d'accomplir un travail d'intérêt général, travail d'intérêt général, interdiction de séjour, libération conditionnelle, suivi socio-judiciaire, surveillance judiciaire et surveillance de sûreté.

Trois situations mettent en évidence une rupture entre les milieux ouvert et fermé dans le suivi des PPSMJ :

- ◆ lorsque la personne condamnée exécute une peine mixte (partie ferme et partie assortie d'une mise à l'épreuve) ;

¹⁴ Les segments sont les suivants : PPSMJ demandant un suivi régulier mais ne nécessitant pas un accompagnement de l'évolution de l'individu, quelle que soit la durée de la prise en charge : PPSMJ ayant le potentiel d'évoluer grâce à l'accompagnement du SPIP, dont la durée de prise en charge est inférieure à 6 mois, ce qui nécessite une organisation particulière de l'accompagnement pour en maximiser l'impact sur un délai court ; PPSMJ ayant le potentiel d'évoluer grâce à l'accompagnement du SPIP, dont la durée de prise en charge est supérieure à 6 mois pour les PPSMJ non détenues (qu'elles soient en aménagement de peine ou suivies suite à une mesure restrictive de liberté) ou est comprise entre 6 et 24 mois pour les PPSMJ détenues ; PPSMJ ayant un faible potentiel d'évolution grâce à la seule action du SPIP compte tenu de leurs problématiques, médicales et psychologiques, entravant l'accompagnement de leur évolution, quelle que soit la durée de prise en charge ; PPSMJ demandant un accompagnement spécifique lié à une prise en charge en détention d'une durée, réelle ou estimée, supérieure à 24 mois.

Rapport

- ◆ lorsque le condamné demeure sous le contrôle du juge de l'application des peines après son incarcération ;
- ◆ lorsque le condamné est incarcéré alors qu'une mesure probatoire ou une mesure de sûreté est en cours.

La personne condamnée peut se trouver, une fois libérée, sans suivi et ce, pendant plusieurs mois, en raison des insuffisances de communication entre milieu fermé et milieu ouvert, des difficultés inhérentes aux modalités d'exécution des mesures sur le territoire national et de la sous-performance de l'appliquatif APPI.

L'amélioration du fonctionnement de la chaîne pénale passe par une réorganisation des modalités de transmission des informations essentielles à la prise en charge du condamné une fois libéré : l'adresse déclarée et la date effective de sa libération.

La mission recommande la mise en place d'une procédure d'alerte et de convocation visant à sécuriser le suivi des personnes condamnées à des peines mixtes¹⁵, et concrètement :

- ◆ un dispositif d'alerte systématique avant la sortie de prison pour toute personne condamnée qui se trouve soumise à un suivi après sa libération. Le greffe de l'établissement pénitentiaire¹⁶ serait chargé d'extraire de la liste nominative de l'ensemble des PPSMJ qui doivent être libérées celles soumises à des obligations dans le cadre d'un suivi. Cette tâche devrait être accomplie au moins quinze jours avant la date de libération ;
- ◆ la remise à la personne condamnée, avant sa libération, d'une convocation à se rendre, selon les cas, à l'antenne SPIP du milieu ouvert ou au service de l'application des peines. Cette convocation doit prévoir un délai de comparution devant l'antenne SPIP du milieu ouvert ou devant le service de l'application des peines (SAP) n'excédant pas trente jours à compter de la libération effective.

L'application APPI devrait être utilisée pour la mise en œuvre de ces procédures d'alerte et de convocation.

Concernant la procédure de convocation, la mission recommande de distinguer selon les catégories d'établissement, pour tenir compte de leurs flux d'entrée et de sorties respectifs :

- ◆ dans les établissements pour peines, la remise de la convocation pourrait être effectuée par les personnels d'insertion et de probation de l'antenne du milieu fermé, dans le cadre d'un entretien sortant ;
- ◆ en maison d'arrêt, cette convocation serait remise par les personnels du greffe de l'établissement pénitentiaire, contre un simple émargement de la convocation. Le premier entretien de la personne convoquée, une fois libérée, doit avoir lieu prioritairement devant le SPIP du milieu ouvert pour établir au plus vite les modalités de suivi.

Enfin, la synthèse de fin de prise en charge en fin de détention devrait être rendue systématique, en particulier lorsque le détenu est transféré, notamment vers une antenne du SPIP en milieu ouvert. Ce rapport succinct pourrait être enregistré dans l'appliquatif APPI.

¹⁵ Deux projets de texte relatifs au sursis avec mise à l'épreuve (SME) et au suivi socio-judiciaire (SSJ), présentés dans le cadre du projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs en cours d'examen au Parlement, visent à établir le principe de la convocation de la personne condamnée devant le SPIP ou le juge de l'application des peines.

¹⁶ Le greffe est compétent pour accomplir cette tâche puisqu'il est le seul, en application de l'article D. 148 du code de procédure pénale, à connaître la date effective de libération de la personne condamnée et à veiller à son élargissement. Cette mesure représente une charge de travail supplémentaire pour ces personnels.

1.2.2. L'applicatif de suivi des personnes placées sous main de justice (APPI) doit évoluer pour améliorer l'efficacité de la chaîne pénale

Mise en service en 2003 pour faciliter la communication entre acteurs judiciaires et pénitentiaires, l'application APPI conditionne l'efficacité de la chaîne pénale. La direction de l'administration pénitentiaire, consciente des difficultés qui touchent au fonctionnement de la chaîne pénale, a lancé un audit de l'applicatif APPI.

Les dysfonctionnements suivants ont été constatés au cours des investigations de la mission :

- ◆ l'absence d'interconnexion directe avec les applicatifs Gide et Cassiopée¹⁷, à l'origine d'une perte de temps dans le traitement des nouveaux dossiers ;
- ◆ les limites aux échanges entre services d'application des peines et SPIP (nombre de caractères maximum autorisé, transmission d'une pièce numérisée).

Plusieurs ajustements substantiels devraient être mis à l'étude :

- ◆ la collecte et la présentation des données judiciaires doivent être améliorées et davantage structurées dans APPI. Un flux automatisé de Cassiopée vers APPI devrait permettre l'ouverture automatique des mesures et la transmission dématérialisée de pièces judiciaires (extraits de jugement, bulletin n°1 du casier judiciaire, saisine du SPIP) ;
- ◆ la procédure d'alerte automatique en cas de transfert de dossier à destination du SPIP du nouveau lieu de résidence devrait être intégrée à APPI ;
- ◆ un croisement automatique de la base de données APPI avec le fichier des personnes détenues (Gide) lors d'une incarcération permettrait d'introduire une alerte automatique à destination du service administratif du SPIP sur l'interface APPI en vue du transfert rapide du dossier.

Enfin, de l'avis général de ses utilisateurs, APPI ne constitue pas un instrument ergonomique de gestion et de suivi administratif. Des fonctionnalités nouvelles sont à examiner afin d'améliorer la productivité des services (infocentre opérationnel présentant par exemple les dates de prise en charge effective par le service, modalités de prise de rendez-vous à l'issue des entretiens par l'utilisation de l'agenda APPI, suivi des obligations et des aides *etc.*).

1.3. Le suivi de la performance et la mesure de l'efficacité de l'intervention des SPIP doivent être développés et faire l'objet d'évaluations de long terme

1.3.1. Le dispositif de mesure de la performance des SPIP doit être complété

L'article 2 de la loi du n°2009-1436 du 24 novembre 2009, dite loi pénitentiaire, dispose que le service public pénitentiaire contribue « à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique ».

Interrogés sur la définition et les objectifs de leurs métiers, les personnels d'insertion et de probation s'accordent à reconnaître comme première la mission de prévention de la récidive¹⁸ et se montrent très attachés à leur rôle auprès des personnes placées sous main de justice.

¹⁷ Gide (gestion informatisée des détenus en établissement) permet l'accès au fichier des personnes détenues. Cassiopée est la chaîne applicative supportant le système d'information orientée « procédure pénale et enfants ».

¹⁸ Les missions de contrôle, d'aide à l'insertion et de lutte contre la précarité sont également citées. Le rôle d'aide à la décision judiciaire est en revanche plus rarement mentionné de façon spontanée.

Rapport

Les personnels d'insertion et de probation font état de leurs préoccupations vis-à-vis de la nature, plus individuelle, de leur responsabilité dans le suivi des probationnaires, compte tenu du risque de récidive. Or, l'efficacité des SPIP ne peut être appréciée par l'absence de récidive puisqu'il peut y avoir récidive en dépit d'une prise en charge de qualité. De surcroît, la performance des SPIP est conditionnée par la pluridisciplinarité de leurs interventions, qui n'est qu'une composante parmi d'autres interventions judiciaires¹⁹, éducatives, économiques et sociales. Les CPIP ne sauraient donc être tenus à une obligation de résultat dans l'accomplissement de leur mission de prévention de la récidive.

Au surplus, l'évaluation de la récidive se prête difficilement à une mesure annuelle de la performance par des indicateurs (cf. *annexe V*)²⁰. Par conséquent, la détermination d'un taux-cible de récidive dans le programme 107 apparaît peu envisageable à ce stade.

Le dispositif de performance du programme 107 ne mesure qu'imparfaitement l'efficacité de l'intervention des SPIP²¹. La prévention de la récidive passe, entre autres, par une maîtrise des délais de prise en charge, la fréquence et le contenu des interventions des personnels d'insertion et de probation.

La mission recommande d'assigner au programme 107 de l'administration pénitentiaire un nouvel objectif (« garantir la mise en œuvre des dispositifs de prévention de la récidive »), mesuré par cinq indicateurs, dont trois nouveaux :

- ◆ pourcentage des personnes placées sous écrou et bénéficiant d'un aménagement de peine (indicateur inchangé) ;
- ◆ pourcentage de propositions d'aménagement de peine émises par le SPIP avec avis favorable et suivies par le juge de l'application des peines dans le cadre des articles 712-6, 723-15 et 723-19 du code de procédure pénale (nouvel indicateur, visant à mesurer l'amélioration de la prise en charge du condamné en milieu ouvert) ;
- ◆ pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes (indicateur inchangé, anciennement indicateur 6.1) ;
- ◆ pourcentage de personnes ayant fait l'objet d'une prise en charge effective par les SPIP dans le délai de 45 jours à compter de la saisine (nouvel indicateur, visant à mesurer la maîtrise des délais de prise en charge, 45 jours étant le délai légal prévu par l'article 474 du code de procédure pénale) ;
- ◆ pourcentage de personnes ayant bénéficié d'un DAVC (nouvel indicateur retraçant le temps consacré par les CPIP aux personnes condamnées en entretien, afin d'inciter les services à s'engager dans une démarche d'accompagnement structuré permettant de mettre le suivi différencié des PPSMJ).

¹⁹ Ces services sont soumis, concernant le volume, la nature et la fréquence des mesures qui leur sont confiées, aux aléas de la gestion des flux judiciaires inducteurs, aux aléas de la jurisprudence des juridictions pénales (juge d'application des peines et tribunaux correctionnels notamment) et aux orientations de la politique pénale locale.

²⁰ Cf. sur ce point Annie Kensey et Abdelmalik Benaouda, « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation » in *Cahier d'études pénitentiaires et criminologiques*, n°36, mai 2011 : « Pour qu'il y ait « récidive », de nouveaux faits doivent avoir été sanctionnés par une condamnation inscrite au casier judiciaire au cours de la période d'observation, soit après la date de libération (...). Nous fixons cette période à cinq ans ».

²¹ Les indicateurs de performance portent sur les personnes placées sous écrou et bénéficiant d'un aménagement de peine, les détenus bénéficiant d'une formation, d'un enseignement ou d'une activité rémunérée et les personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes.

Rapport

Enfin, la mission recommande le développement de contrats d'objectifs avec l'échelon déconcentré comprenant notamment une mesure de la performance du pilotage des SPIP. Ils seraient constitués d'un tronc commun, portant sur la garantie de la continuité de la chaîne pénale, l'amélioration de l'articulation entre le milieu ouvert et le milieu fermé, le suivi de l'activité des SPIP et l'évaluation de la performance, et d'une section spécifique à chaque interrégion, sur la base d'un diagnostic des structures dont elle a la charge.

1.3.2. Des évaluations de long terme en matière de prévention de la récidive sont indispensables

En complément d'un dispositif de mesure de la performance mieux adapté à l'activité des SPIP, l'évaluation de l'impact des interventions des SPIP en termes de prévention de la récidive doit être renforcée. Depuis le début des années 1980, six enquêtes²² dont une étude récente²³, ont été réalisées en France sur la récidive, à partir de cohortes, selon une méthodologie²⁴ constamment évolutive quant à la définition de la population étudiée, du temps d'observation, des critères de la récidive, du traitement de la nature de l'infraction (initiale, nouvelle infraction). La méthode de calcul des taux de récidive n'étant pas stable d'une enquête à l'autre, peu de conclusions exploitables peuvent être dégagées de ces travaux.

Les études sur la récidive demeurent indispensables pour permettre à la DAP et aux SPIP de déterminer les axes de leurs interventions et de circonscrire les risques sur lesquels ils doivent agir.

Les chercheurs du bureau PMJ5 devraient contribuer à l'évaluation des politiques d'insertion et de prévention de la récidive et des dispositifs d'intervention des SPIP, en lien étroit avec le pôle évaluation en cours de constitution au sein du bureau PMJ1. La recherche devrait donc porter non seulement sur les cohortes de sortants de prison ou de probationnaires ayant été suivis en milieu ouvert mais aussi sur les méthodes de travail des personnels en charge de la prévention de la récidive et sur l'adéquation des politiques conduites avec les résultats des recherches accomplies, tant en France qu'à l'étranger. Cette démarche s'inscrirait dans le cadre des règles pénitentiaires européennes définies par le Conseil de l'Europe²⁵.

²² Parmi celles-ci, enquêtes sur les condamnés à mort graciés et les condamnés à perpétuité, sur les libérés de 1973 initialement condamnés à trois ans et plus, sur les libérés de 1982 initialement condamnés à trois ans et plus, sur les libérés entre le 1^{er} mai 1996 et le 30 avril 1997, *Prison et récidive*, par Annie Kensey.

²³ Annie Kensey et Abdelmalik Benaouda, « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation », in *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, mai 2011, n°36.

²⁴ Ces études reposent soit sur des analyses rétrospectives réalisées à partir du casier judiciaire national en examinant de façon statique la part des personnes condamnées ayant des antécédents judiciaires sur une période antérieure donnée, soit sur le suivi de cohortes retraçant l'évolution judiciaire des individus observés et l'éventuelle récidive en examinant les délais de commissions de nouvelles infractions et leur gravité. Le bureau PMJ5 a développé une méthodologie rodée en la matière et conduit diverses études sur la question de la récidive.

²⁵ Règle pénitentiaire européenne n°91 selon laquelle « les autorités pénitentiaires doivent soutenir un programme de recherche et d'évaluation portant sur le but de la prison, son rôle dans une société démocratique et la mesure dans laquelle le système pénitentiaire remplit sa mission ».

2. Les priorités de l'administration pénitentiaire devraient être rééquilibrées au profit des missions d'insertion et de probation pour assurer un meilleur suivi des personnes placées sous main de justice

2.1. La direction de l'administration pénitentiaire devrait acquérir une connaissance plus fine des moyens et des besoins des SPIP

2.1.1. Les moyens budgétaires accordés à l'insertion devraient faire l'objet d'une identification plus précise dans les documents budgétaires

La DAP connaît mal les dépenses qu'elle consacre aux SPIP : les moyens budgétaires des SPIP ne sont pas identifiés de manière exhaustive dans les documents budgétaires et l'évaluation des moyens accordés aux SPIP et à la réinsertion repose sur une agrégation de données complexe à réaliser. La mission estime que les dépenses relatives à la réinsertion se seraient élevées en 2010 à près de 254 M€, dont 230 M€ imputés sur le budget des SPIP²⁶.

La répartition des moyens budgétaires par la DAP s'effectue essentiellement sur la base de critères liés aux établissements pénitentiaires. Ce biais et le manque de lisibilité sont liés au faible poids des dépenses des SPIP dans les dépenses de l'administration pénitentiaire (moins de 10 % du budget du programme 107 en 2010), alors que la population prise en charge en milieu ouvert par les SPIP²⁷ représente près de 75 % de la population placée sous main de justice, au 1^{er} janvier 2011.

La mission recommande :

- ◆ d'enrichir l'information des documents budgétaires (projets et rapports annuels de performance) concernant les moyens consacrés à la réinsertion et de compléter la nomenclature budgétaire sous Chorus²⁸ pour mieux connaître les dépenses consacrées à la réinsertion ;
- ◆ de mieux prendre en compte les indicateurs d'activité des SPIP dans le dialogue de gestion au niveau central (*cf. annexe III*) ;
- ◆ d'harmoniser le dialogue de gestion au niveau local entre les DISP et les SPIP.

2.1.2. Les outils de gestion des ressources humaines peuvent être considérablement enrichis pour mieux piloter les services

Le suivi des effectifs repose sur des bases de données de ressources humaines multiples, dont la fiabilité a été dégradée avec la mise en œuvre de l'application Harmonie (*cf. annexe III*). La DAP ne dispose pas actuellement d'un système d'informations lui permettant de connaître avec précision et de façon actualisée la situation des effectifs en équivalents temps plein travaillé (ETPT) des SPIP : un travail de fiabilisation des données spécifique à chaque corps

²⁶ Ces données sont pour partie issues de l'enquête insertion réalisée par la DAP en avril 2011 : leur interprétation doit faire l'objet de précautions méthodologiques. À titre indicatif, les dépenses de personnel des SPIP se sont élevées à environ 194 M€ en 2010, y compris le compte d'affectation spéciale (CAS) pensions, et les dépenses des personnels d'insertion et de probation dans les directions interrégionales se sont élevées à 6 M€. Les dépenses de fonctionnement et d'insertion *stricto sensu* se seraient élevées à 52 M€ en 2010, dont 34 M€ sur le budget des SPIP (*cf. annexe III*).

²⁷ Par convention, personnes sous écrou soumises à des mesures de surveillance électronique comprises.

²⁸ La DAP a engagé des travaux avec les directions interrégionales à cet effet : l'enrichissement de la nomenclature serait constitué par la création de sous-activités (axe ministériel de niveau 2) au sein des activités Chorus, ce qui permettra également d'identifier le centre de coût (DISP, établissement, SPIP). La mise en place de ces sous-activités à partir du budget 2012 nécessitera un pilotage rigoureux par la DAP.

Rapport

doit donc être engagé avant chaque commission administrative paritaire (CAP). La DAP s'appuie actuellement sur trois bases de données pour la gestion des effectifs²⁹.

Il est donc prioritaire que la DAP développe une base de données interne fiabilisée d'ici début 2012. La mission recommande de finaliser le projet de base de données GESTREEL V2 et d'établir rapidement le calendrier de mise en œuvre du projet afin que la base de données puisse être opérationnelle début 2012.

Le suivi de l'absentéisme et des départs à la retraite prévisionnels est déficient. L'application « Origine » (outil de suivi de l'organisation des services) n'a, à ce jour, pas été déployée dans les SPIP, hormis dans certains cas spécifiques, s'agissant des personnels de surveillance affectés dans les SPIP (direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris). La DAP ne disposant pas de données sur l'absentéisme dans les SPIP, la mission a effectué une enquête auprès de l'ensemble des DISP afin de recenser les données existantes pour les années 2009, 2010 et 2011.

Sur la base d'un échantillon représentatif de 41 % des effectifs des SPIP, la mission évalue le taux moyen d'absentéisme pondéré de l'échantillon (hors congés) à 8 % en 2010³⁰, dont 3 % au titre des congés maladie de longue durée et des congés maternité. La DAP devrait déployer dans les meilleurs délais le logiciel Origine dans les SPIP afin de suivre l'absentéisme, dans la mesure où ce suivi est indispensable pour permettre à l'échelon déconcentré de mieux gérer les pics d'activité en partie liés à des absences de longue durée (cf. *infra*).

Les outils de gestion des ressources humaines (GRH) relatifs à l'organisation des structures et au suivi des effectifs sont insuffisants. La DAP ne dispose pas d'organigramme de référence pour les SPIP permettant de structurer au niveau national le réseau. Des travaux avaient été initiés par la DAP fin 2008³¹ afin d'identifier des organisations cibles et de construire des organigrammes en vue d'un déploiement début janvier 2009 dans le réseau. Ces travaux reposaient sur le principe d'une organisation des services sur la base de la segmentation des PPSMJ, chaque segment nécessitant un traitement différencié et un suivi plus ou moins intensif. La mise en œuvre de ses conclusions a été interrompue.

La mission recommande donc de reprendre le chantier de la définition des organigrammes de référence (cf. *annexe III*), comprenant pour chaque structure la définition du niveau d'encadrement, du volume de personnel administratif et du mode d'organisation de la structure (répartition des dossiers sur la base d'un critère géographique, spécialisation en pôles, spécialisation sur la base de la segmentation de la population, suivi différencié qui ne serait pas basé de manière stricte sur la segmentation). La mission souligne qu'il n'existe pas de réponse unique sur chacun de ces axes en raison de la grande diversité de taille des structures dans le réseau. L'organisation du siège d'un SPIP de 50 personnes (Lille) ne saurait en effet être identique à l'organisation d'une antenne de 5 personnes (Rochefort).

²⁹ La fiabilisation de système d'information des ressources humaines de référence (Harmonie) serait prévue pour 2014-2015. La fiabilisation de l'outil de décompte des personnes physiques par corps développé par la DAP (GESTREEL) enregistre au 30 juin 2011 un retard de 4 à 5 mois. La DAP a également recours aux données du logiciel de paie WINPAIE pour décompter les effectifs : cet outil permet de décompter les effectifs faisant l'objet d'une paye et comprend les informations relatives aux quotités de travail.

³⁰ Soit un taux similaire au taux moyen d'absentéisme hors congés de l'administration pénitentiaire au sens large de 8 % pour 2010, tel que calculé par la DAP dans son bilan social.

³¹ Groupe de travail de la DAP animé par le cabinet Croissance.

2.1.3. La sécurité dans les SPIP, qui appelle une vigilance accrue, doit être renforcée

Le niveau de sécurité des SPIP (accès aux locaux, bureaux d'entretien, permanences et entretiens hors des locaux) est généralement insuffisant (*cf. annexe III*). Lors de ses déplacements de terrain, la mission a relevé plusieurs sites où le niveau de sécurité des installations était insuffisant (absence de cloisons vitrées dans les bureaux d'entretien, absence de dispositifs d'alarme dans les box d'entretiens, dispositifs de surveillance obsolètes, isolement de certains lieux d'entretiens, en particulier dans des permanences délocalisées), alors que le fort taux de féminisation du personnel d'insertion et de probation appelle une vigilance accrue sur ce point.

La question de la sécurité dans les SPIP en milieu ouvert a fait l'objet d'un audit par la DAP en septembre 2010. Le rapport du groupe de travail de mai 2011 relève plusieurs insuffisances en matière de sécurité dans les SPIP, telles que :

- ◆ l'absence de procédure normée connue des agents lors des incidents ;
- ◆ l'absence de signalement systématique des incidents ;
- ◆ l'insuffisante attention portée à l'appropriation des recueils de procédures ou des fiches réflexes sur les conduites à tenir, notamment pour les nouveaux agents ;
- ◆ la diversité des matériels de sécurité, dont la maintenance est de qualité variable.

Ces éléments alimentent un climat d'insécurité, bien que les personnels consultés aient exprimé le souhait d'éviter une « *bunkerisation* » des locaux des antennes du milieu ouvert.

Cette démarche devrait être déclinée rapidement de manière opérationnelle, sous la forme d'un plan national de renforcement de la sécurité dans les SPIP en matière :

- ◆ d'ergonomie et de sécurité des bureaux d'entretien (par exemple, taille des box d'entretien, présence systématique de cloison vitrée et non de portes aveugles) ;
- ◆ de systèmes d'alarme des locaux et de tous les bureaux d'entretien, en milieu ouvert comme en milieu fermé (par exemple, tests réguliers des dispositifs de sécurité) ;
- ◆ de procédures de sécurisation des entretiens réalisés dans les permanences délocalisées.

Ce dernier point appelle une vigilance particulière : la configuration isolée de certaines permanences délocalisées où se déroulent des entretiens d'insertion et de probation ne permet pas d'assurer la sécurité minimale nécessaire pour que les CPIP remplissent leurs missions dans des conditions satisfaisantes. La mission propose de supprimer les permanences délocalisées où les conseillers sont isolés et interviennent sans dispositif de sécurité approprié.

Le chiffrage du coût d'un tel plan nécessitera la déclinaison d'un schéma immobilier des SPIP au niveau national. À titre indicatif, le niveau des dépenses de sécurité s'élèverait, en 2011, à moins de 0,5 M€ (*cf. annexe III*).

2.2. L'organisation de l'administration pénitentiaire devrait davantage prendre en compte les enjeux de l'insertion et de la probation

2.2.1. Au niveau local, il convient de redéfinir les relations entre les antennes des SPIP et les chefs d'établissement pénitentiaire

Au niveau local, les directeurs d'insertion et de probation, souvent responsables d'une antenne du milieu ouvert, et les chefs d'antenne, sont en charge de l'animation des équipes et de la conduite opérationnelle des activités métier. La mission a constaté leur grande implication dans le fonctionnement quotidien des antennes des SPIP dont les personnels sont

Rapport

régulièrement réunis et auprès desquels ils jouent un rôle d'accompagnement, de conseil et de soutien de qualité.

En revanche, les relations des SPIP avec les chefs d'établissement souffrent d'un manque de formalisation. L'organisation des interventions des CPIP en milieu fermé devrait être placée sous la responsabilité du chef d'établissement (définition concertée des plages d'entretien avec les SPIP), lequel doit garantir le bon déroulement des audiences des CPIP et des activités en détention, ainsi que les conditions d'accès des CPIP aux personnes détenues.

La mission ne préconise pas l'instauration d'une autorité fonctionnelle des chefs d'établissement sur les CPIP, qui contreviendrait à l'unité et à l'autonomie des SPIP recherchée depuis leur création et priverait l'administration pénitentiaire d'un regard extérieur sur la détention. Elle considère plus efficace de transférer simplement aux chefs d'établissement la responsabilité de l'organisation des plannings des CPIP en détention et des activités sportives et socioculturelles, en contrepartie de la garantie d'un accès amélioré des CPIP aux détenus.

2.2.2. Le pilotage des évolutions des SPIP est insuffisamment inscrit dans l'organisation de l'administration pénitentiaire

Quoiqu'investi d'une mission stratégique pour l'administration pénitentiaire, le bureau PMJ1 ne peut à lui seul assurer un pilotage intégré et efficace de ces services. PMJ1, de création récente, connaît encore des évolutions : il doit accueillir en septembre 2011, outre les deux pôles déjà constitués (« organisation » et « orientation et méthode »), un pôle « évaluation ».

La conduite du changement est incertaine : la définition des métiers n'est pas clairement établie et les mutations qu'ont connues les SPIP au cours de ces dernières années et les expérimentations menées dans 11 SPIP depuis avril 2010 (mise en place du diagnostic à visée criminologique, déploiement du segment 1 et arrivée des personnels de surveillance en SPIP) auraient nécessité un effort supplémentaire de pédagogie dans le réseau.

Autre indice révélateur des difficultés de l'administration pénitentiaire à accompagner le changement, sept groupes de travail ou missions ont été mis en place sur des sujets proches ou connexes portant sur les structures judiciaires et pénitentiaires en charge de l'insertion et de la probation des PPSMJ³².

La mission ne se prononce pas sur l'organisation générale de l'administration centrale. Une refonte plus globale de l'organigramme de la DAP pourrait néanmoins être utilement envisagée afin de mieux rendre compte, dans la structure, des aspects métier de l'administration pénitentiaire et en particulier de la distinction entre la gestion de la détention et les missions d'insertion et de probation, en milieu ouvert et en milieu fermé.

Elle recommande toutefois la création d'un second poste d'adjoint, afin de valoriser la filière insertion et probation dans l'organisation de l'administration pénitentiaire (cf. *annexe V*) et d'y inscrire la dimension transversale nécessaire à la conduite des changements en cours.

³² Outre la mission conjointe de l'IGF et de l'IGSJ : groupe de travail sur l'amélioration du fonctionnement des services de l'application des peines, sur la base d'un examen de leur charge de travail, des moyens nécessaires, de leur organisation et méthodes de travail, groupe de travail sur les méthodes mises en œuvre par les SPIP pour assurer le suivi des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) et les moyens qui leur sont alloués pour accomplir leur mission, groupe de travail sur l'organisation et le fonctionnement des SPIP, groupe de travail sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats, audit du fonctionnement de l'applicatif de suivi des PPSMJ confiées aux SPIP (application des peines, probation, insertion – APPI), mission parlementaire visant à « *renforcer notre capacité à exécuter efficacement les peines prononcées* ».

2.3. Les fonctions d'audit et de contrôle de l'activité métier des SPIP devraient être redimensionnées et systématisées

2.3.1. Le contrôle de l'activité des SPIP est insuffisant

Les procédures de contrôle de l'activité « métier » sont rares et non formalisées. Il n'existe pas de directives de l'administration centrale sur la mise en œuvre, par la hiérarchie, de contrôles de l'activité des SPIP. La construction d'un référentiel d'activité est en cours³³ (cf. annexe II).

La fonction d'audit interne du fonctionnement des SPIP, certes en voie d'extension au sein de l'inspection des services pénitentiaires (ISP), demeure embryonnaire. La fonction d'audit relève de la compétence de l'ISP dont l'activité est, pour l'essentiel, tournée vers la détention. Il n'existait pas, au 30 juin 2011, de programmation des audits des SPIP par l'ISP. Depuis 2009, selon les chiffres communiqués par l'ISP, seuls 9 des 229 audits et contrôles ont concerné les SPIP, dont un seul audit de prise de fonction. Le souhait de l'ISP d'accroître le volume de temps dédié aux audits des SPIP apparaît donc pleinement justifié.

Les personnels issus de la filière « insertion et probation » sont peu représentés au sein de l'ISP. L'ISP est composée de 11 inspecteurs dont un directeur de SPIP, en poste depuis deux ans. Elle comprend également des inspecteurs territoriaux, soit en règle générale un par DISP, chacun ayant en charge le contrôle d'une vingtaine d'établissements. Ces inspecteurs territoriaux sont tous issus de la filière détention. Cette inspection doit néanmoins être renforcée en septembre 2011 par deux agents (un directeur d'insertion et de probation et un CPIP).

La fonction de contrôle au sein de la filière « insertion et probation » devrait être renforcée par :

- ◆ la généralisation des contrôles métier par l'encadrement dans les SPIP de l'activité des personnels d'insertion et de probation (revue de dossiers, participation aux entretiens en particulier) ;
- ◆ la systématisation d'un bilan de l'activité des directeurs de SPIP (DSPIP), en lien avec les contrats d'objectifs des directions interrégionales ;
- ◆ la mise en place, au niveau interrégional, d'un service d'audit interne « métier » relevant de l'ISP ;
- ◆ l'élaboration d'une programmation annuelle des audits des SPIP par l'inspection des services pénitentiaires, conjointement validée par le DAP et l'IGSJ, sur la base d'une cartographie des risques élaborée conjointement avec les DISP et les services judiciaires à l'échelon déconcentré (cf. annexe V).

2.3.2. La DAP doit assurer un suivi des conclusions des missions d'audit des SPIP

Le suivi par l'administration centrale des recommandations des audits menés par l'ISP sur les SPIP a montré ses carences dans le cas du SPIP de Loire-Atlantique. Dans le cas d'espèce, la mise en œuvre de ces recommandations a été laissée à la discrétion de la DISP³⁴, alors que les

³³ La mission considère que le document intitulé « référentiel des méthodes d'intervention des SPIP » constitué de huit fiches n'en tient pas lieu de façon exhaustive.

³⁴ Par courrier de transmission du rapport au DISP de Rennes en date du 29 septembre 2010, le directeur de l'administration pénitentiaire demandait à la DISP d'accompagner le SPIP dans la mise en œuvre des recommandations émises par l'ISP et l'avisait d'une visite de suivi de l'ISP dans un délai de six mois. Dans ce cadre, le directeur interrégional de Rennes avait entrepris d'ouvrir le chantier de l'évaluation des charges de travail des CPIP afin de pouvoir déterminer la réalité de la charge de travail des SPIP, de leurs besoins en effectifs.

Rapport

dysfonctionnements relevés par l'ISP dans son rapport de 2010³⁵ auraient dû appeler l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire pour s'assurer du degré de généralisation des pratiques identifiées au niveau national.

La direction de l'administration pénitentiaire doit s'organiser pour exploiter de façon systématique, outre les rapports annuels d'activité des SPIP, les rapports d'audit réalisés sur ces services. Ce rôle pourrait incomber au directeur adjoint en charge du suivi de l'insertion et de la probation, dont la mission propose la création, en lien avec la sous-direction PMJ. Il appartient en effet à l'administration centrale, à partir des recommandations émises par l'ISP dans le cadre des audits des SPIP, de définir un plan d'action arrêtant des priorités et répartissant les rôles des divers échelons dans la mise en œuvre des préconisations.

2.3.3. Le contrôle des prestations des partenaires associatifs gagnerait à être systématisé

La mission a examiné les conditions de suivi, au niveau central, des partenariats noués avec les associations (*cf. annexe VI*). Sur ce point et de façon générale, le contrôle de l'emploi des fonds alloués aux associations par l'administration pénitentiaire pourrait être renforcé. Ces subventions ont représenté 5,4 M€ en 2010. Or, il apparaît que, dans au moins un cas, certaines actions financées au niveau national ne sont pas réalisées (*cf. annexe VI*). La mission recommande le recours à la facturation de prestations sur la base d'un contrôle du service fait plutôt que l'attribution de subventions annuelles, le renforcement de la qualité du conventionnement sur le fondement de la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 et la mise en place d'une chaîne de contrôle impliquant l'encadrement des SPIP (contrôle interne de premier niveau), la direction interrégionale (contrôle de second niveau) et l'intervention de l'Inspection des services pénitentiaires. Cette inspection pourrait utilement retenir parmi ses thèmes d'audit la mise en œuvre des partenariats associatifs.

Plus spécifiquement, les SPIP ne mettent pas pleinement en œuvre leurs prérogatives de contrôle du respect du cahier des charges de novembre 2006 pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur. Sur le plan budgétaire, le coût global des mesures de placement à l'extérieur n'est pas précisément identifié³⁶. Le développement des mesures de placement à l'extérieur est encouragé et la prise en charge de ces mesures par les associations est considérée de qualité par l'administration pénitentiaire.

La circulaire de la DAP du 19 mars 2008 confie au SPIP la responsabilité de la politique partenariale. Un contrôle régulier des foyers de placement à l'extérieur est prévu par la loi. À cette fin, dans chaque DISP, il conviendrait de contrôler le respect de l'article D. 578 du code de procédure pénale par les DSPIP, qui prévoit une visite annuelle des lieux d'hébergement dans lesquels les partenaires associatifs accueillent les personnes soumises à une mesure de placement à l'extérieur.

Par ailleurs, le choix des partenaires associatifs pour les prestations de placement à l'extérieur ne résulte pas d'une procédure de mise en concurrence dans le cadre d'appels d'offre. Cette mise en concurrence est souhaitable. La mission recommande l'accompagnement des SPIP par la direction de l'administration pénitentiaire, après exploitation des résultats de la phase d'expérimentation en cours, afin de lever les difficultés pratiques de mise en œuvre.

³⁵ Le SPIP de Loire-Atlantique a fait l'objet d'un audit dont le rapport a été transmis à la DISP le 29 septembre 2010, après une phase contradictoire conduite en juin 2010.

³⁶ Plus de 2 600 mesures de placement à l'extérieur ont été prononcées en 2010. La mission estime à 8 M€ le montant versé en 2010 par l'administration pénitentiaire aux associations sur la base d'un prix de journée.

Rapport

Les procédures de contrôle des associations qui ont été développées demeurent insuffisamment systématisées et formalisées (manque de rigueur dans le conventionnement, attribution de subventions sans contrôle suffisant de leur utilisation, défaut de contrôle annuel approfondi). En s'inspirant de bonnes pratiques constatées au cours de ses investigations, la mission recommande le développement d'une évaluation formalisée de la prestation des associations par la participation régulière de référents du SPIP à des réunions de suivi, de contrôle et d'évaluation de ces associations donnant lieu à la rédaction de comptes-rendus soumis au contrôle de leurs cadres.

Il convient enfin de préciser que le contrôle des associations collaboratrices occasionnelles du service public chargées du suivi de mesures de SME n'incombe pas aux SPIP mais aux juges de l'application des peines (cf. article 739 du code de procédure pénale).

3. La mission définit un effectif de référence sur la base d'une analyse de la charge d'activité réelle des personnels d'insertion et de probation et recommande la mise en place d'équipes mobiles de renfort

3.1. Le niveau actuel des effectifs de personnels d'insertion et de probation est globalement adapté

3.1.1. Les moyens alloués aux SPIP, notamment les effectifs, ont augmenté plus rapidement encore que le nombre des personnes et de mesures suivies

Les SPIP sont confrontés à un nombre croissant de mesures et de personnes prises en charge. La charge d'activité des SPIP peut être évaluée en première approximation par le nombre de personnes placées sous main de justice (PPSMJ) et de mesures pénales adressées aux SPIP. L'évolution législative est marquée par la place croissante du milieu ouvert dans la politique pénale, par la montée en charge des mesures pénales alternatives à l'incarcération, mouvement amplifié à la suite de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Entre le 1^{er} janvier 2006 et le 1^{er} janvier 2011, le nombre total de personnes suivies par les SPIP en milieu ouvert et en milieu fermé a augmenté de 16,5 % :

- ◆ en milieu fermé, le nombre de personnes sous écrou³⁷ a augmenté de 12,5 % sur la période, soit un taux de croissance annuel moyen de 2,4 % ;
- ◆ en milieu ouvert, la population prise en charge par les SPIP dans le cadre d'une mesure de suivi et d'aménagement de peine a augmenté de 18 % et les mesures prises en charge par les SPIP ont augmenté de 20 %.

Entre 2006 et 2010, l'effectif total des SPIP a crû de 38 %. Si les données budgétaires disponibles doivent être interprétées avec prudence étant donnée la fiabilité limitée des informations budgétaires des SPIP (cf. *supra*), elles font apparaître une augmentation des crédits de fonctionnement prévisionnels de 43 % et une progression de 11 % des crédits d'intervention, tandis que la dépense de personnel a augmenté de 45 %.

³⁷ Personnes sous écrou : prévenus, personnes condamnées ou personnes condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine sous écrou (placement à l'extérieur, semi-liberté).

3.1.2. L'activité des SPIP connaît de façon structurelle des variations sensibles

La charge d'activité des SPIP rapportée aux effectifs fait apparaître d'importantes variations d'un département à l'autre. Un indicateur synthétique de charge d'activité peut être établi, en rapportant la somme du nombre de personnes écrouées hébergées et des personnes suivies en milieu ouvert sur l'effectif total de personnels d'insertion et de probation (CPIP, assistants de service social). Sur la base des données utilisées par la DAP pour les commissions administratives paritaires, celui-ci varie de 59 (Marne) à 144 (Nouvelle-Calédonie), pour une moyenne nationale de 87.

L'activité des SPIP connaît de façon structurelle des variations sensibles, liées aux pratiques des partenaires judiciaires (*cf. annexe I*) et aux caractéristiques de gestion des ressources humaines de la filière insertion et probation (*cf. annexe III*) :

- ♦ une partie des pics d'activité connus par les SPIP résulte d'une politique de déstockage de dossiers émanant du parquet ou des juges de l'application des peines qui peut entraîner une augmentation des flux d'entrées et donc de sorties des personnes condamnées. Ce phénomène est lié à la résorption des stocks de peines d'emprisonnement ferme exécutoires en attente d'exécution ;
- ♦ le biais dans la répartition des affectations des stagiaires en région parisienne et dans la région Nord-Pas-de-Calais³⁸ soulève des difficultés de gestion de ressources humaines, alors que le taux de turn-over des CPIP dans ces régions est déjà plus élevé que la moyenne : les stagiaires gèrent un volume d'activité moindre que les titulaires expérimentés (ratio de 50 dossiers par stagiaire) et leur formation est assurée par les titulaires, pesant ainsi sur leur charge d'activité ;
- ♦ les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation sont majoritairement des femmes. Au 1^{er} janvier 2011, les femmes représentaient 75 % des effectifs des SPIP. Ce fort taux de féminisation des effectifs des SPIP s'accompagne de questions d'organisation des services qui doivent être prises en compte, telles que les temps partiels (organisation hebdomadaire du service) et les congés maternité (organisation infra-annuelle du service³⁹).

Au total, l'absentéisme de longue durée peut atteindre localement des niveaux très élevés⁴⁰ qui perturbent considérablement l'organisation du service.

3.1.3. L'effectif de référence des personnels d'insertion et de probation estimé par la mission est compris entre 2 930 et 3 000 ETPT

La détermination des moyens humains nécessaires au bon fonctionnement des SPIP est rendue complexe par la diversité des missions qui leur sont confiées, les variations importantes de la charge d'activité, ainsi que l'hétérogénéité des modalités de prises en charge.

³⁸ Pour les 13^{ème} et 14^{ème} promotions (2008-2010 et 2009-2011), la pré-affectation des stagiaires n'a pas été réalisée de manière uniforme sur le territoire et s'est concentrée à plus de 50 % sur les inter-régions de Lille et de Paris, alors que celles-ci représentent environ 30 % des effectifs des CPIP.

³⁹ Sur ce point, la mission a relevé lors de ses déplacements de terrain des mauvaises pratiques, telle que la non réaffectation des dossiers pendant les congés maternité.

⁴⁰ L'absentéisme dépassait 30 % de l'effectif en 2010 dans le SPIP de Loire-Atlantique (le rapport de l'ISP sur le SPIP de Loire-Atlantique, février 2011 relève que « l'effectif opérationnel du milieu ouvert du SPIP de Nantes, était en septembre 2010 de 16,5 pour un effectif-cible de 21 postes »).

Rapport

Une étude visant à quantifier la charge de travail associée aux principales mesures prises en charge par les CPIP et ASS a été réalisée par la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) de Rennes⁴¹. Cette étude constitue une étape importante dans la formalisation des processus métiers et l'évaluation de la charge d'activité réelle des SPIP. Ces travaux inédits, qui demeurent exploratoires, ont été exploités par le groupe de travail sur l'amélioration du fonctionnement des SPIP conduit par MM. Bruno Clément et Patrick Mounaud.

Afin d'apporter un éclairage nouveau sur cette question, la mission a élaboré un modèle visant à calibrer les effectifs des personnels d'insertion et de probation sur la base du temps d'activité nécessaire à la prise en charge des PPSMJ dans les SPIP.

Les informations utilisées dans le modèle reposent sur une enquête de terrain qui a permis l'élaboration d'une cartographie des processus métiers et une pondération de la charge d'activité, afin d'estimer le temps de prise en charge par personne placée sous main de justice et aboutir à la détermination du temps-agent associé aux différents actes.

Selon ce modèle (*cf. annexe IV*), le ratio moyen de charge d'activité de référence au niveau national s'élève à 82 personnes par personnel d'insertion et de probation. Ce ratio moyen recouvre des situations différentes de charge d'activité par personnel d'insertion et de probation entre milieu ouvert et milieu fermé. La mission préconise ainsi de retenir des ratios de :

- ◆ 86 personnes suivies en milieu ouvert par personnel d'insertion et de probation ;
- ◆ 73 personnes suivies en milieu fermé par personnel d'insertion et de probation.

L'effectif de référence est ensuite calculé à partir des statistiques d'activité (nombre de personnes suivies par les SPIP en milieu ouvert et en milieu fermé, en flux et en stock). Ce modèle d'estimation des effectifs utilise ainsi le nombre de personnes suivies, et non de mesures, comme inducteur d'activité des personnels d'insertion et de probation.

Les données d'activité sont calculées sur moyenne période⁴², afin d'atténuer les évolutions conjoncturelles constatées au cours des dernières mois, qui pourraient s'avérer ponctuelles⁴³. Cependant, à titre d'éclairage, une deuxième estimation des effectifs est proposée à partir des données du seul mois d'avril 2011, afin d'actualiser le modèle avec les dernières données d'activité disponibles au début de la mission.

L'effectif de référence des personnels d'insertion et de probation estimé qui en découle s'élève à 2 931 ETPT en considérant la charge d'activité moyenne sur l'année 2010 et le début de l'année 2011, et à 3 004 ETPT, en considérant la charge d'activité observée en avril 2011.

Pour fixer le nombre de recrutements qui permettrait d'atteindre cet effectif de référence, la DAP devrait préalablement établir de manière plus précise l'effectif exact des personnels d'insertion et de probation en poste mois par mois, en intégrant notamment les entrées en poste et les départs à la retraite, donnée qui n'a pu être présentée de manière fiable à la mission.

⁴¹ Un groupe de travail a été lancé en 2010, réunissant les directeurs des SPIP (DSPIP) de Loire-Atlantique, du Calvados et du Maine-et-Loire, afin d'éclairer le directeur interrégional sur les conditions d'une affectation optimale des ressources humaines supplémentaires dévolues dans les différents SPIP de l'interrégion.

⁴² Les données d'activité utilisées dans l'estimation de l'effectif de référence sont établies en valeur moyenne sur un an pour les indicateurs de flux (du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2011), un an et trois mois pour les données de stock (du 1^{er} janvier 2010 au 1^{er} avril 2011).

⁴³ Dans cette estimation, les données de flux constatées au mois d'avril 2011 sont extrapolées sur l'année entière.

Rapport

Plus généralement, afin d'asseoir le recrutement des personnels d'insertion et de probation sur une méthode rigoureuse, il convient de développer sans délai une gestion prévisionnelle des effectifs suffisamment robuste (départs à la retraite en particulier) et des outils permettant de comptabiliser en équivalent temps plein travaillé (ETPT) les effectifs des personnels d'insertion et de probation en fonction dans les SPIP.

3.2. La politique de gestion des ressources humaines devrait être assouplie pour faciliter l'ajustement des SPIP aux fortes variations de leur activité

3.2.1. La mise en place d'équipes mobiles de renfort permettrait de répondre à ces pics d'activité

Afin d'accroître la souplesse de gestion des effectifs pour pallier les pics d'activité, la mission recommande la mise en place d'équipes mobiles de renfort. Plusieurs administrations (notamment l'éducation nationale, le ministère de la justice, la direction générale des finances publiques ou la direction générale des douanes et des droits indirects) sont dotées d'équipes mobiles de remplacement afin de pallier l'absentéisme des agents.

L'intervention de ces équipes mobiles de renfort devrait être limitée au périmètre des personnels de probation et d'insertion (CPIP et ASS), le recours à des contractuels pouvant être envisagé pour les personnels administratifs. Elle serait centrée sur des périodes de longue durée (de 3 à 6 mois par exemple), les pics d'activité sur une durée plus courte devant être absorbés par la recherche d'une réorganisation de la charge d'activité.

Les agents des équipes de remplacement devraient être placés auprès de l'autorité fonctionnelle de la direction interrégionale, qui serait en charge de la gestion de ces équipes selon des critères souples, l'appréciation des besoins étant du ressort du directeur interrégional ou du chef du département insertion et probation de la direction interrégionale. Le ressort de l'inter-région étant vaste, la mission recommande de créer des zones de déploiement regroupant plusieurs départements au sein de l'inter-région, les agents mobiles étant affectés par sous-groupe au sein d'une zone interdépartementale.

Ces équipes devraient se composer d'agents titulaires, de préférence expérimentés, afin de faciliter la reprise des dossiers des PPSMJ. La mission recommande d'écarter le recours à des contractuels ou à des stagiaires pré-affectés qui exigent un temps de formation et contribuent à court terme à une surcharge d'activité.

Les membres de ces équipes mobiles bénéficieraient d'une indemnité de sujétion prenant en compte le coût du déplacement entre la résidence administrative de référence et la résidence administrative du remplacement.

Le calibrage de ces effectifs devrait permettre de lisser la charge d'activité des SPIP, tout en évitant une sous-utilisation des équipes mobiles de renfort. Il devrait donc reposer sur une connaissance fine de l'absentéisme et de l'évolution de la charge d'activité dans les SPIP, dont ne dispose pas la DAP actuellement. La mission recommande donc de réaliser une enquête sur l'absentéisme dans les SPIP au niveau national pour calibrer ces équipes mobiles de renfort en attendant le déploiement d'Origine mi-2012.

La mission a réalisé un chiffrage préliminaire de la mise en place des équipes mobiles de renfort, qui doit être considéré comme un ordre de grandeur indicatif, sur la base de l'effectif cible défini *supra* (2 931 ETPT). Le calibrage des équipes mobiles de renfort correspondrait à la création de 88 ETP et à un budget de 1,1 M€ au titre des primes de remplacement⁴⁴.

⁴⁴ Établi sur la base des hypothèses suivantes : taux d'absentéisme moyen de longue durée de 3 %, tel qu'évalué par la mission ; taux de prise en charge moyen de l'absentéisme : 100 % de l'absentéisme ; coût annuel moyen d'un

3.2.2. Le nombre de résidences administratives pourrait être utilement réduit

Le nombre de résidences administratives (239 au 1^{er} janvier 2010) est plus élevé que le nombre de structures (siège ou antenne) :

- ◆ certaines antennes (« *antennes à double résidence* ») regroupent deux résidences administratives ; dans la plupart des cas, la résidence administrative marque une affectation sur un établissement pénitentiaire⁴⁵ ;
- ◆ la mission n'a pu identifier le motif de l'existence de certaines résidences administratives, qui n'étaient pas liées à l'existence d'une antenne à double résidence ou à l'existence d'un établissement pénitentiaire d'après les données communiquées par la DAP s'agissant des structures situées dans le ressort des antennes.

Dans la mesure où les agents sont affectés sur une résidence administrative et non sur un SPIP ou une antenne, le nombre élevé de résidences administratives constitue un facteur de rigidité dans la gestion des ressources humaines au niveau local pour redéployer des moyens rapidement en cas de variation des pics d'activités au sein des structures.

La mission recommande donc de limiter le nombre de résidences administratives afin d'assouplir les marges de manœuvre de gestion des effectifs au niveau local, et de faire coïncider le nombre d'antennes et de résidences administratives, hormis dans les cas où la résidence administrative correspond à une intervention dans un établissement pénitentiaire dans le cadre d'une antenne mixte éloignée de l'antenne de référence de plus de 20 km.

3.2.3. L'allocation des ressources humaines devrait être réalisée sur une base plus fiable qu'actuellement et mieux corrélée à la charge d'activité des services

La mission a étudié les modalités de répartition territoriale des effectifs des SPIP (cf. *annexe III*). Des disparités importantes sont relevées, à titre d'exemple :

- ◆ le nombre de personnel non administratif pour un personnel administratif⁴⁶, égal à un pour six en moyenne au niveau des SPIP, varie très fortement d'un SPIP à l'autre⁴⁷ ;
- ◆ si au niveau national, le taux d'encadrement apparaît satisfaisant (un encadrant intermédiaire – DSPIP non compris – pour neuf personnels d'insertion et de probation, soit un rapport proche du ratio préconisé par le groupe de travail de la direction de l'administration pénitentiaire sur l'amélioration du fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation), des disparités très fortes sont constatées⁴⁸.

CIP (coût total chargé pour l'État) : 52 363 € ; indemnité de remplacement par jour sur la base d'un déplacement moyen de 100 km : 60 €.

⁴⁵ Ainsi, l'antenne mixte de Saverne-Oermingen (SPIP de Strasbourg) est constituée des résidences administratives de Saverne (circonscription judiciaire de Saverne) et d'Oermingen (centre de détention d'Oermingen).

⁴⁶ Mode de calcul : personnels non administratifs (personnel d'insertion et de probation plus encadrement) divisé par le personnel administratif (adjoints et secrétaires administratifs). Ce ratio permet d'évaluer le nombre de personnels non administratifs pris en charge par un personnel administratif.

⁴⁷ Alors que le SPIP du Mans (23 ETP, une structure) est doté d'un personnel administratif pour 22 personnels non administratifs, le SPIP d'Annecy (31 ETP, trois structures) est doté d'un personnel administratif pour 3 personnels non administratifs.

⁴⁸ Le SPIP du Calvados (39 ETP, deux structures) est doté d'un encadrant (DSPIP compris) pour 21 personnels d'insertion et de probation, alors que le SPIP de l'Oise (48 ETP, 4 structures) est doté d'un encadrant (DSPIP compris) pour 6 personnels d'insertion et de probation.

Rapport

De façon plus générale, une nouvelle répartition des effectifs de personnel d'insertion et de probation est nécessaire afin de faire converger la charge d'activité entre services. En vue de la commission administrative paritaire des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation de juin 2011, la mission a proposé un modèle d'allocation conduisant à une convergence partielle des ratios de charge d'activité.

La DAP a élaboré un plan d'allocation des effectifs dans la perspective de la commission administrative paritaire (CAP) du corps des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation de juin 2011.

Cette proposition d'affectation présente plusieurs imperfections méthodologiques (*cf. annexe IV*) : en particulier, le ratio de charge d'activité utilisé qui présente au numérateur les mesures du milieu ouvert et les détenus pris en charge en milieu fermé, et au dénominateur, l'ensemble des personnels d'insertion et de probation se révèle être une estimation imprécise de la charge d'activité réelle des services.

La mission a proposé dans son rapport d'étape un ajustement du schéma d'affectation visant une convergence partielle des ratios d'activité.

Elle a ensuite examiné deux autres modèles d'affectation :

- ◆ l'un visant à la mise en convergence totale des ratios de charge d'activité des différents SPIP. Ce modèle implique un redéploiement important d'effectifs : une augmentation des effectifs dans 73 départements, à hauteur de 228 ETP, une diminution des effectifs de personnels d'insertion et de probation dans 30 départements, à hauteur de 68 ETP ;
- ◆ l'autre, l'utilisation d'un modèle d'affectation prenant en compte la charge d'activité réelle, sur la base des effectifs de référence calculés au niveau départemental, que la mission recommande de retenir dans la répartition ultérieure des personnels d'insertion et de probation entre services.

Quel que soit le modèle d'affectation utilisé, les simulations effectuées mettent en évidence l'inadéquation de la répartition actuelle des effectifs à la charge d'activité réelle des services. Sans réduction des écarts de charge d'activité entre les SPIP, l'homogénéisation des conditions d'exercice et des pratiques professionnelles des SPIP ne pourra être atteinte. Cet ajustement des effectifs, qui sera nécessairement progressif, devrait contribuer à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des interventions des SPIP.

CONCLUSION

Au terme de ses investigations, la mission estime que, sur le cœur de métier des SPIP comme sur la coordination des acteurs de la chaîne pénale, la réforme engagée en 1999 ayant conduit à la création de ces services demeure inaboutie. Au total, les marges de progression sont à rechercher dans l'amélioration de la gestion des ressources humaines, de l'organisation et du management opérationnel des SPIP davantage que dans une augmentation de leurs effectifs.

À cette fin, la mission recommande de :

- ◆ mettre en place une procédure d'alerte pour le suivi des peines mixtes ;
- ◆ normaliser davantage l'activité des personnels d'insertion et de probation, en définissant un référentiel métier centré sur l'accompagnement par entretien ;
- ◆ moderniser les outils de pilotage budgétaire et renforcer le contrôle des SPIP ;
- ◆ introduire davantage de souplesse dans la gestion des ressources humaines pour lisser l'activité des conseillers, en particulier par la création d'équipes mobiles de renfort ;
- ◆ mieux calibrer les effectifs des SPIP et mettre en place une répartition plus homogène des agents au niveau national.

Pour mener à bien ces réformes, l'ancrage des services d'insertion et de probation au sein de l'administration pénitentiaire doit être conforté.

À Paris, le 18 juillet 2011

L'inspecteur général adjoint
des services judiciaires



Hugues BERBAIN

L'inspectrice
des services judiciaires



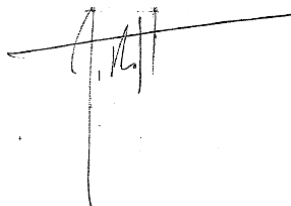
Hélène CAZAUX-CHARLES

L'inspectrice des finances



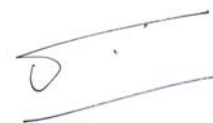
Sarah LACOCHE

L'inspecteur des finances



Jean RICHARD de LATOUR

L'inspecteur des finances



Emmanuel MONNET

Avec le concours de
Pascal LEFEVRE,
assistant de vérification

Sous la supervision de
l'inspectrice générale des finances



Nathalie COPPINGER

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 : LA CONTINUITÉ DE LA CHAÎNE PÉNALE AU STADE DE L'EXÉCUTION DES PEINES**
- ANNEXE 2 : LES MODALITÉS DE PRISE EN CHARGE DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE AU SEIN DES SPIP**
- ANNEXE 3 : MOYENS ET GESTION DES EFFECTIFS DES SPIP**
- ANNEXE 4 : CALIBRAGE DES EFFECTIFS DES SPIP SUR LA BASE DE LEUR CHARGE D'ACTIVITÉ**
- ANNEXE 5 : PILOTAGE, CONTRÔLE ET PERFORMANCE DES SPIP**
- ANNEXE 6 : LES RELATIONS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE AVEC LES PARTENAIRES ASSOCIATIFS POUR LES MESURES DE PLACEMENT À L'EXTÉRIEUR ET DE SURSIS AVEC MISE À L'ÉPREUVE ET LEUR CONTRÔLE**

ANNEXE I

La continuité de la chaîne pénale au stade de l'exécution des peines

SYNTHÈSE

La continuité de la chaîne pénale au stade de l'exécution des peines a conduit la mission à examiner ses modalités de fonctionnement, au regard des différentes réformes législatives. Si la procédure classique privilégie le caractère contradictoire des échanges entre les acteurs de la chaîne pénale, la loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009 a instauré deux nouvelles procédures – la procédure simplifiée d'aménagement de peine (PSAP) et la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP) – qui reposent sur des relations plus étroites entre acteurs de la chaîne pénale. En raison de leur utilisation limitée, le ministère de la justice et des libertés a récemment rappelé leur intérêt.

La mission a également examiné le fonctionnement de la chaîne pénale sous l'angle des conditions de la prise en charge des personnes placées sous main de justice, une fois leur libération intervenue, lorsqu'elles sont astreintes à des mesures de suivi (*e.g.* sursis avec mise à l'épreuve, suivi socio-judiciaire, libération conditionnelle). **Le suivi des peines mixtes (milieu fermé/milieu ouvert) présente des risques de rupture de chaîne importants : la personne condamnée peut se trouver, une fois libérée, sans suivi et ce, pendant plusieurs mois**, en raison des insuffisances de communication entre milieu fermé et milieu ouvert, des difficultés inhérentes aux modalités d'exécution des mesures sur le territoire national et de la sous-performance de l'applicatif APPI.

La mission recommande la mise en place d'une procédure d'alerte et de convocation visant à sécuriser le suivi des personnes condamnées à des peines mixtes, et concrètement :

- ◆ **un dispositif d'alerte systématique avant la sortie de prison pour toute personne condamnée qui se trouve soumise à un suivi après sa libération.** Le greffe de l'établissement pénitentiaire étant chargé d'extraire de la liste nominative de l'ensemble des PPSMJ qui doivent être libérées celles soumises à des obligations dans le cadre d'un suivi. Cette tâche devrait être accomplie au moins quinze jours avant la date de libération ;
- ◆ **la remise à la personne condamnée, avant sa libération, d'une convocation à se rendre, selon les cas, à l'antenne SPIP du milieu ouvert ou au service de l'application des peines.** Cette convocation doit prévoir un délai de comparution devant l'antenne SPIP du milieu ouvert ou devant le service de l'application des peines (SAP) n'excédant pas trente jours à compter de la libération effective.

La mission recommande de distinguer selon les catégories d'établissement, pour tenir compte de leurs flux d'entrée et de sorties respectifs :

- ◆ dans les établissements pour peines, la remise de la convocation pourrait être effectuée par les personnels d'insertion et de probation de l'antenne du milieu fermé, dans le cadre d'un entretien sortant ;
- ◆ en maison d'arrêt, cette convocation serait remise par les personnels du greffe de l'établissement pénitentiaire, contre un émargement de la convocation. Le premier entretien de la personne convoquée, une fois libérée, doit avoir lieu prioritairement devant le SPIP du milieu ouvert pour établir au plus vite les modalités de suivi.

La synthèse de fin de prise en charge en fin de détention devrait être rendue systématique, en particulier lorsque le détenu est transféré vers une antenne du SPIP en milieu ouvert.

Enfin, l'efficacité de la chaîne pénale est en partie conditionnée par l'applicatif APPI qui présente plusieurs limites qui ont conduit le ministère de la justice et des libertés à procéder à un audit. **La mission considère que cet applicatif doit connaître plusieurs ajustements** sur l'amélioration de la collecte et la présentation des pièces judiciaires et sur la mise en place de nouvelles fonctionnalités destinées à améliorer la productivité des services.

SOMMAIRE

1. LES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DE LA CHAÎNE PÉNALE AU STADE DE L'EXÉCUTION DES PEINES ONT CONNU PLUSIEURS ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES.....	1
1.1. La procédure classique privilégie le caractère contradictoire des échanges entre les acteurs de la chaîne pénale	1
1.2. La loi n°2004-204 du 9 mars 2004 a été conçue pour favoriser le développement des aménagements de peine	2
1.2.1. <i>La procédure applicable aux condamnés libres a été élevée au rang législatif.....</i>	<i>2</i>
1.2.2. <i>La nouvelle procédure d'aménagement de peine (NPAP) applicable aux personnes condamnées et détenues a été peu utilisée entre 2004 et 2009</i>	<i>3</i>
1.2.3. <i>La loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009 a défini de nouvelles procédures en faveur du développement de l'aménagement et de l'exécution des peines.....</i>	<i>3</i>
1.2.4. <i>La procédure prévue par l'article 471 alinéa 3 du code de procédure pénale favorise la continuité entre pré-sentenciel et post-sentenciel.....</i>	<i>8</i>
1.3. La chaîne pénale fonctionne grâce à des outils et des procédures qui associent plusieurs acteurs	8
1.3.1. <i>La commission d'application des peines (CAP) a pour mission d'assister le juge de l'application des peines.....</i>	<i>8</i>
1.3.2. <i>Les conférences régionales semestrielles permettent d'instaurer un dialogue entre les acteurs de la chaîne pénale d'une même cour d'appel</i>	<i>8</i>
1.3.3. <i>Les commissions d'exécution des peines établissent un dialogue entre les acteurs de la chaîne pénale au niveau de la juridiction</i>	<i>9</i>
2. LES EFFETS ATTENDUS DE LA PROCÉDURE SIMPLIFIÉE D'AMÉNAGEMENT DE PEINE ET DE LA SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE DE FIN DE PEINE NE SE SONT PAS CONCRÉTISÉS.....	10
2.1. Le recours aux procédures simplifiées prévues par la loi pénitentiaire est faible	10
2.1.2. <i>Les procédures PSAP/SEFIP suscitent des réserves de la part des acteurs de la chaîne pénale</i>	<i>13</i>
2.1.3. <i>Le ministère de la justice a récemment rappelé l'intérêt des procédures simplifiées d'exécution et d'aménagement de peine</i>	<i>14</i>
3. LA MISSION RECOMMANDE LA MISE EN PLACE D'UNE PROCÉDURE D'ALERTE ET DE CONVOCATION VISANT À SÉCURISER LE SUIVI DES PERSONNES CONDAMNÉES À DES PEINES MIXTES.....	15
3.1.1. <i>Les acteurs de la chaîne pénale soulignent les discontinuités dans le suivi des peines mixtes.....</i>	<i>15</i>
3.1.2. <i>Cette situation justifie la mise en place de procédures adaptées pour faciliter la continuité entre milieu fermé et milieu ouvert.....</i>	<i>16</i>
4. L'APPLICATIF APPI CONDITIONNE L'EFFICACITÉ DE LA CHAÎNE PÉNALE	25
4.1.1. <i>APPI a été conçue pour permettre la communication entre acteurs judiciaires et pénitentiaires.....</i>	<i>25</i>
4.1.2. <i>L'application présente plusieurs limites</i>	<i>25</i>
4.1.3. <i>APPI doit connaître plusieurs ajustements substantiels</i>	<i>27</i>

1. Les règles de fonctionnement de la chaîne pénale au stade de l'exécution des peines ont connu plusieurs évolutions législatives

L'expression « chaîne pénale » n'est pas consacrée par le vocabulaire juridique. La mission l'a entendue comme désignant, au stade post-sentenciel, l'ensemble des acteurs qui interviennent dans l'exécution de la décision pénale prise par la juridiction de jugement : le greffe de la juridiction de jugement, le service de l'application des peines, le juge de l'application des peines ou le tribunal de l'application des peines, le procureur de la République et le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP).

La notion de chaîne pénale recouvre également, au niveau de la cour d'appel, la chambre de l'application des peines et son président ainsi que le magistrat du parquet général près cette juridiction.

Les juridictions de l'application des peines du premier degré, dans le cadre de leurs compétences respectives, ont pour mission, au sens de l'article 712-1 du code de procédure pénale (CPP), « *de fixer les principales modalités de l'exécution des peines privatives de liberté ou de certaines peines restrictives de liberté, en orientant et en contrôlant les conditions de leur application* ».

Le législateur a défini, dans le code de procédure pénale, plusieurs procédures destinées à permettre le prononcé d'une mesure d'aménagement de peines, au bénéfice de la personne placée sous main de justice (PPSMJ), qu'elle soit libre ou détenue.

1.1. La procédure classique privilégie le caractère contradictoire des échanges entre les acteurs de la chaîne pénale

Cette procédure est prévue par les articles 712-6 et 712-7 du CPP : toute personne condamnée ou son avocat, quelle que soit la durée de sa peine, peut demander par requête écrite au juge ou au tribunal de l'application des peines un aménagement de sa peine (notamment libération conditionnelle, semi liberté, placement sous surveillance électronique, placement à l'extérieur).

Selon les cas, cette requête est adressée au chef de l'établissement pénitentiaire ou au greffe du juge de l'application des peines et doit être examinée dans des délais déterminés (quatre ou six mois selon qu'est saisi le juge ou le tribunal de l'application des peines) à l'issue d'un débat contradictoire où sont entendus successivement, le procureur de la République, le requérant et son conseil et le cas échéant, le représentant de l'administration pénitentiaire.

Si ce débat n'est pas organisé dans les délais impartis, le condamné peut saisir directement selon les cas la juridiction d'appel ou le président de cette juridiction par lettre recommandée avec accusé de réception ou par déclaration au greffe de l'établissement pénitentiaire.

L'instauration d'un débat contradictoire n'est pas toujours opportune, notamment lorsque le juge de l'application des peines et le procureur de la République sont d'accord sur le principe et le contenu de la mesure sollicitée. Aussi la loi prévoit-elle, dans cette hypothèse et avec l'accord du condamné ou de son avocat (*cf.* article 712-6 du CPP), que le juge de l'application des peines peut accorder la mesure sans débat contradictoire. Cette faculté n'est toutefois pas ouverte devant le tribunal de l'application des peines (l'article 712-7 du CPP précise le champ de compétence respectif du juge de l'application des peines et du tribunal de l'application des peines).

1.2. La loi n°2004-204 du 9 mars 2004 a été conçue pour favoriser le développement des aménagements de peine

1.2.1. La procédure applicable aux condamnés libres a été élevée au rang législatif

La procédure applicable aux personnes condamnées libres est prévue par l'article 723-15 du CPP. Elle reprend, en l'élevant au niveau législatif et en la modifiant, l'ancienne procédure prévue par l'article D.49-1 du CPP.

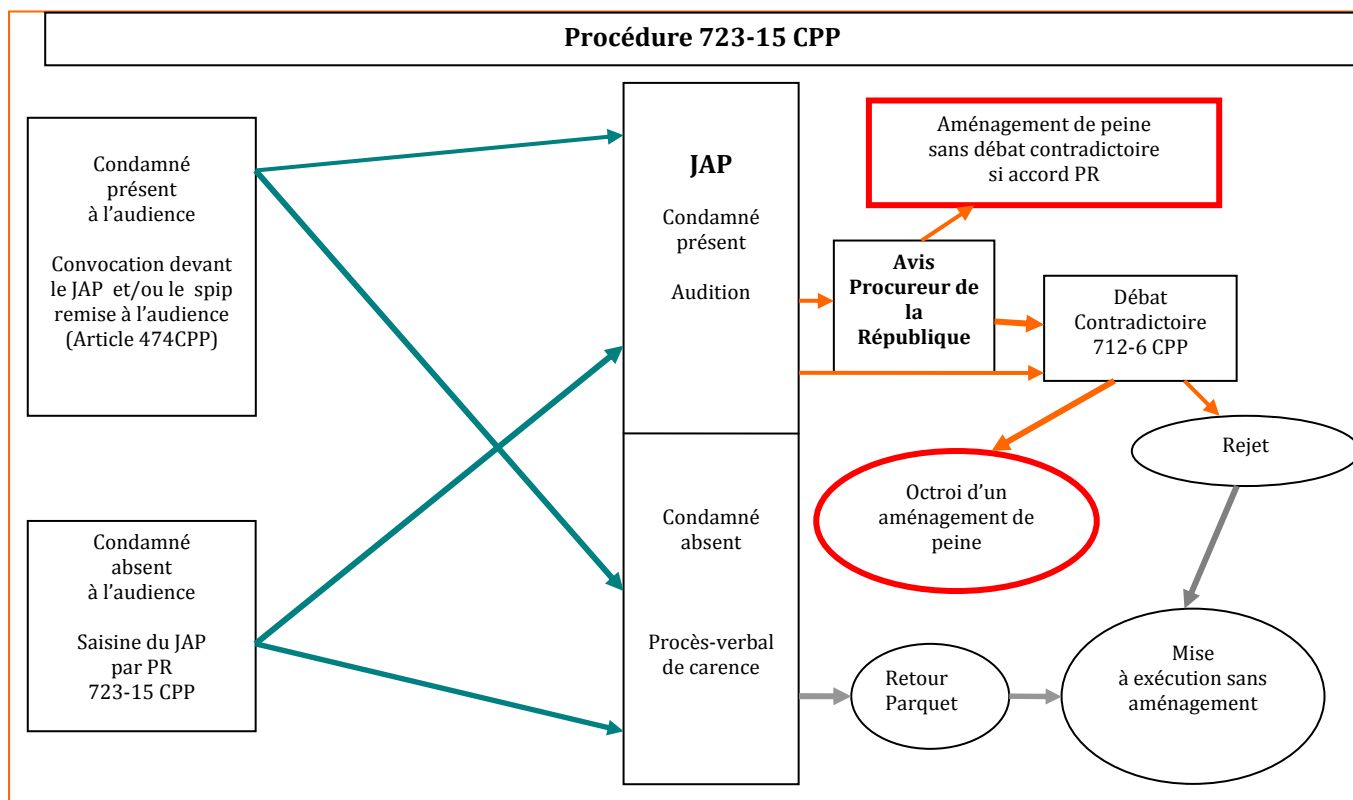
Cette disposition concerne les condamnés libres qui ont été condamnés à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à un an (seuil modifié à deux ans d'emprisonnement ou dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à deux ans par la loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009). Dans ce cas, le ministère public communique au juge de l'application des peines un extrait de la décision accompagné de tout renseignement utile. Le juge convoque le condamné afin qu'il statue sur les modalités d'exécution de cette peine.

Le juge peut être amené à saisir le SPIP afin de vérifier la situation exacte de la personne condamnée. Il peut ensuite prononcer une mesure d'aménagement de peine (libération conditionnelle, semi-liberté, placement sous surveillance électronique, placement à l'extérieur à l'issue du débat contradictoire prévu par l'article 712-6 du CPP).

La peine peut être ramenée à exécution en cas de refus du condamné de consentir à l'aménagement de peine, de non réponse du juge de l'application des peines dans un délai de 4 mois à compter de la communication de la copie de la décision ou en cas de non-comparution du condamné devant le juge de l'application des peines, malgré la convocation à l'audience de jugement en application de l'article 474 du CPP.

Le graphique *infra* présente le rôle de chacun des acteurs de cette procédure.

Graphique 1 : Présentation de la procédure 723-15 CPP



Source : Ministère de la justice et des libertés, direction des affaires criminelles et des grâces.

1.2.2. La nouvelle procédure d'aménagement de peine (NPAP) applicable aux personnes condamnées et détenues a été peu utilisée entre 2004 et 2009

La loi n°2004-204 du 9 mars 2004 a prévu aux articles 723-20 et suivants du CPP un dispositif particulier pour les condamnés en fin de peine : pour les condamnés auxquels il reste un reliquat de peine inférieur à trois ou six mois d'emprisonnement (selon le quantum initial de la peine prononcée), la fin de peine devait s'effectuer « *dans la mesure du possible sous le régime de la semi-liberté, du placement à l'extérieur ou du placement sous surveillance électronique* ».

La procédure prévoyait que le directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DSPIP) devait en temps utiles examiner les situations individuelles des personnes condamnées, d'éliminer les cas des personnes non éligibles (notamment, situation pénale, mauvaise conduite du condamné, absence de consentement du condamné) et faire toute proposition utile au juge de l'application des peines, en vue de prononcer une mesure d'aménagement de peine.

Ce dernier devait prendre une décision dans un délai de trois semaines après avoir recueilli l'avis du parquet, sur le projet d'aménagement de peine. En cas d'absence de réponse dans le délai imparti, le directeur du SPIP pouvait mettre à exécution la mesure après notification de sa décision au juge de l'application des peines et au procureur de la République.

Ce schéma était principalement destiné à éviter le recours au débat contradictoire, à favoriser le développement de mesures d'aménagements de peine en vue d'éviter les « sorties sèches » de prison, à favoriser la réinsertion et enfin à prévenir la récidive.

La direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) ont dressé un bilan globalement négatif de cette procédure, du fait de son utilisation très limitée par les acteurs concernés.

Dans son rapport du n°1899 du mois de septembre 2009, la commission des lois de l'Assemblée nationale a qualifié de « *mitigé* » le bilan de la NPAP, faisant état entre novembre 2004 et mai 2006, de 1 474 requêtes concernant des personnes éligibles à cette procédure. 565 aménagements de peine ont été accordés et 200 ont été refusés. 53 ont été mis à exécution par les SPIP en l'absence de réponse du juge dans les délais. Enfin, près de 70 % des 105 juges de l'application des peines interrogés par l'association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP) ont déclaré n'avoir jamais été saisis dans ce cadre.

À partir de ce constat, d'autres moyens étudiés pour simplifier la procédure d'aménagement de peine ont été adoptés par le législateur lors du vote de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

1.2.3. La loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009 a défini de nouvelles procédures en faveur du développement de l'aménagement et de l'exécution des peines

La loi pénitentiaire prévoit plusieurs mesures destinées à favoriser les aménagements de peine en assouplissant par exemple les conditions d'éligibilité des personnes condamnées (passage du seuil d'un an à deux ans) pour prétendre à une mesure de placement sous surveillance électronique, de semi-liberté, de placement extérieur ou de semi-liberté (articles 132-25 et suivants du code pénal).

Du point de vue de la procédure, deux nouveaux schémas organisent des circuits courts dans les relations entre les différents acteurs de la chaîne pénale, au stade de l'exécution des peines.

1.2.3.1. La procédure simplifiée d'aménagement de peine (PSAP) est applicable aux personnes condamnées incarcérées

Cette nouvelle procédure prévue par les articles 723-19 et suivants du CPP et complétée par le décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010, modifie les articles relatifs à la NPAP et prévoit désormais la PSAP, sans remettre en cause la procédure contradictoire qui subsiste.

Le Garde des Sceaux, lors des débats à l'Assemblée nationale le 15 septembre 2009, précisait que « *pour éviter les sorties sèches, même si aucun aménagement de peine n'a été prononcé, un placement automatique sous surveillance électronique est prévu* ».

Pour toute personne condamnée à une ou plusieurs peines d'emprisonnement inférieure ou égale à deux ans ou plusieurs peines d'emprisonnement inférieures ou égales à cinq ans dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à deux ans, le directeur du SPIP doit procéder à l'examen de toutes les situations des personnes condamnées éligibles.

Le repérage des personnes concernées doit être effectué par le directeur du SPIP et par le greffe de l'établissement pénitentiaire, ce qui implique une parfaite collaboration entre services. Après avoir recueilli le consentement de la personne condamnée et vérifié la faisabilité d'un projet d'aménagement de peine, l'une des mesures suivantes peut être alors proposée : placement sous surveillance électronique, semi-liberté, placement extérieur, libération conditionnelle.

Le DSPIP doit alors saisir le procureur de la République (et non plus le juge de l'application des peines, comme le prévoyait la NPAP) avec l'avis du chef d'établissement pénitentiaire, d'une proposition d'aménagement de peine ou ne pas le saisir en expliquant alors les raisons de cette absence de proposition (impossibilité matérielle, absence de projet, refus du condamné, personnalité incompatible avec un tel projet).

Le procureur de la République dispose d'un délai de cinq jours pour transmettre cette proposition au juge de l'application des peines en vue de son homologation ou seulement pour information, s'il estime que cette proposition est injustifiée.

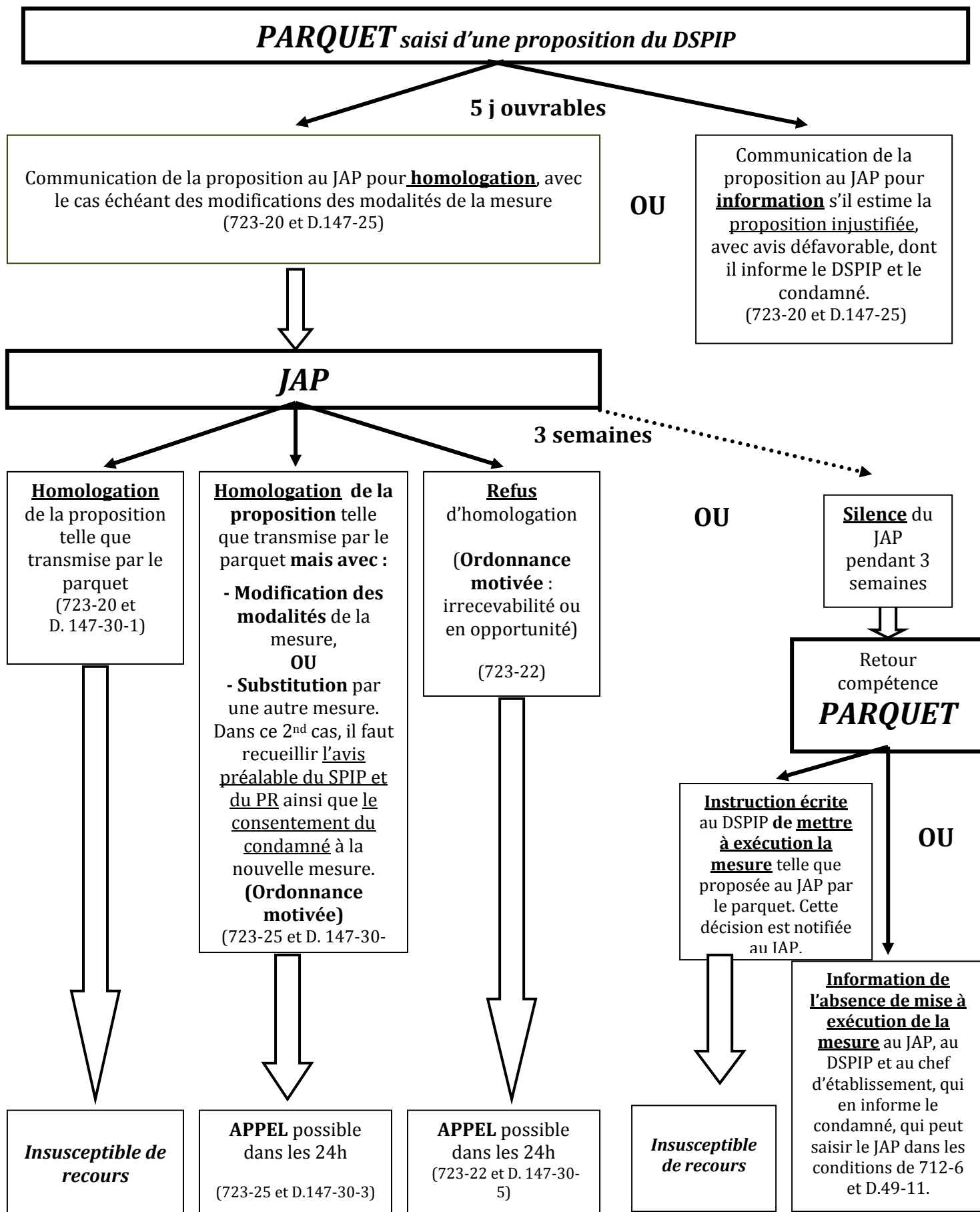
Le juge de l'application des peines dispose d'un délai de trois semaines pour homologuer ou non cette proposition. En l'absence de réponse dans ce délai, le procureur de la République peut alors adresser une instruction écrite au DSPIP afin de mettre en œuvre la mesure ou l'informer qu'il décide de ne pas le faire.

Le schéma suivant résume le rôle de chacun des acteurs de la chaîne pénale.

Annexe I

Graphique 2 : Présentation schématique de la PSAP lorsque le parquet est saisi par le DSPIP d'une proposition d'aménagement de peine / Source : Ministère de la justice et des libertés, direction des affaires criminelles et des grâces.

Articles 723-20 à 723-27 et D. 147-17 à D.147-30-13



1.2.3.2. La surveillance électronique de fin de peine pour les condamnés détenus (SEFIP) est une mesure d'exécution de peine

Cette nouvelle procédure est prévue par les articles 723-28 et suivants du CPP et complétée par le décret n° 2010-1278 du 27 octobre 2010 (articles D.147-30-19 et suivants du CPP).

Elle repose sur le principe suivant : toute personne condamnée à une peine inférieure ou égale à cinq ans à laquelle il reste un reliquat de quatre mois d'emprisonnement à subir (ou pour les condamnés à une peine inférieure à six mois, lorsqu'il reste un reliquat des deux-tiers) en l'absence d'aménagement de peines, doit être examinée par le directeur du SPIP.

Le reliquat de peine est alors effectué sous la forme d'un placement sous surveillance électronique, sauf exceptions (impossibilité matérielle, refus du condamné, incompatibilité entre la mesure et la personnalité du condamné et risque de récidive).

Après avoir constitué le dossier, le directeur du SPIP doit saisir le procureur de la République qui peut alors valider la proposition ou ne pas la valider. L'absence de réponse dans les cinq jours (*cf.* article D.147-30-36 du CPP) vaut acceptation. Le procureur de la République peut modifier ou compléter les modalités d'exécution de la mesure.

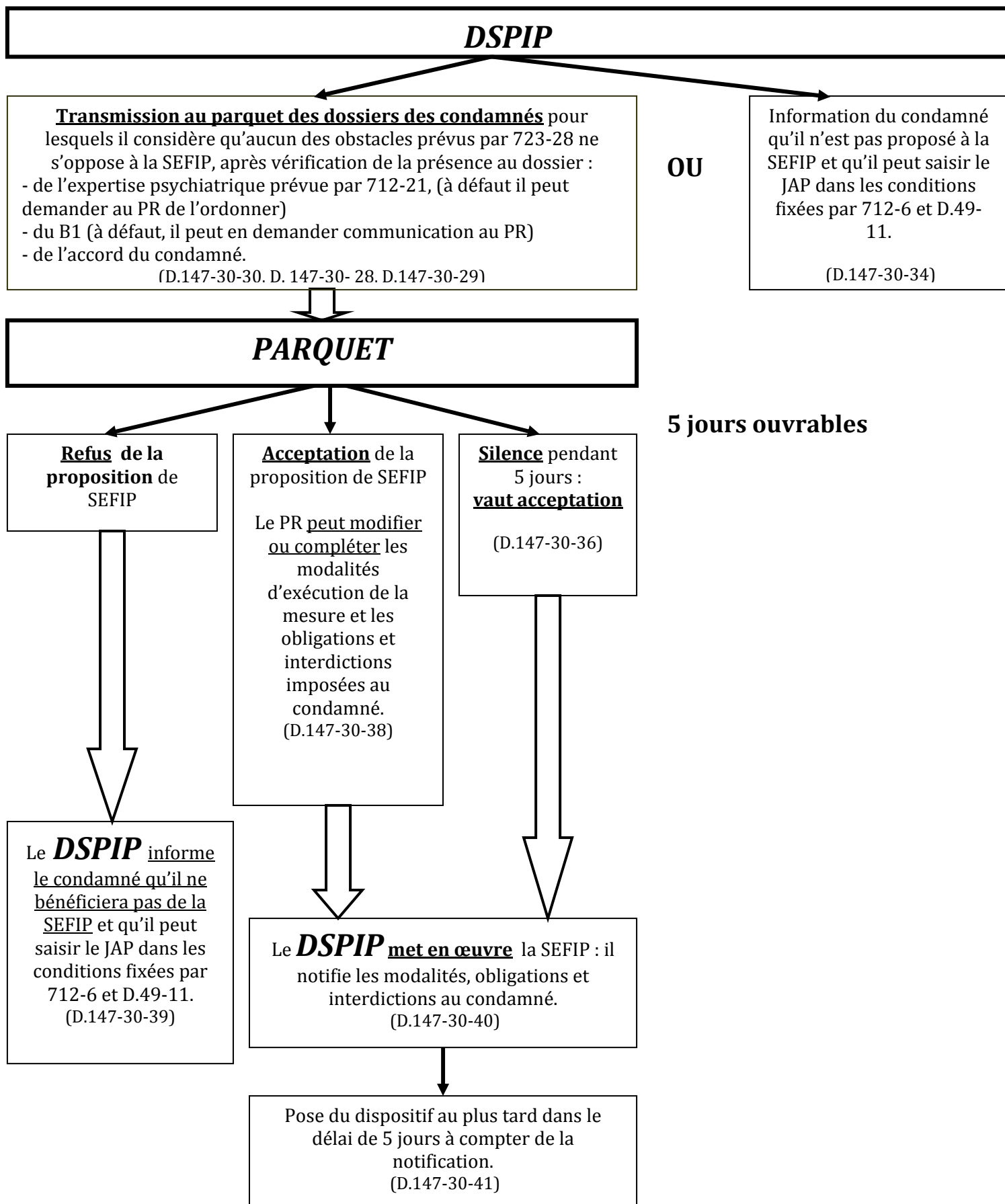
En cas de refus de validation, le directeur du SPIP notifie la décision au condamné en l'informant qu'il peut saisir le juge de l'application des peines d'une demande d'aménagement de peine, dans le cadre de la procédure contradictoire prévue à l'article 712-6 du CPP.

La procédure de SEFIP fonctionne avec une chaîne pénale réduite à deux acteurs : le directeur du SPIP et le procureur de la République, ce qui confère à cette procédure le caractère d'une modalité d'exécution de peine qui a vocation à s'appliquer aux cas où, précisément, aucun aménagement de peine n'a pu aboutir.

Le schéma suivant résume le rôle de chacun des acteurs de la chaîne pénale.

Graphique 3 : Présentation schématique de la mise en œuvre de la SEFIP / Source : Ministère de la justice et des libertés, direction des affaires criminelles et des grâces

Articles 723-28 et D. 147-30-19 à D.147-30-41



1.2.4. La procédure prévue par l'article 471 alinéa 3 du code de procédure pénale favorise la continuité entre pré-sentenciel et post-sentenciel

Cet article, issu de la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006, prévoyait la possibilité pour le juge de l'application des peines, en cas de placement sous contrôle judiciaire pré-sentenciel et de prononcé d'une mesure de sursis avec mise à l'épreuve, de saisir la personne physique ou morale déjà saisie dans le cadre du contrôle judiciaire pour le suivi des obligations auxquelles est astreinte la personne condamnée.

La loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants, a modifié cette disposition en donnant également au tribunal correctionnel, le pouvoir de désigner cette personne physique ou morale. Il s'agit d'une mesure de simplification qui permet donc, en évitant la rupture entre pré-sentenciel et post-sentenciel, de faciliter le suivi de la personne condamnée.

1.3. La chaîne pénale fonctionne grâce à des outils et des procédures qui associent plusieurs acteurs

1.3.1. La commission d'application des peines (CAP) a pour mission d'assister le juge de l'application des peines

Prévue par l'article 712-5 du CPP, la CAP est une commission consultative, instaurée dans chaque établissement pénitentiaire, qui assiste le juge de l'application des peines lors de la prise de certaines décisions concernant l'individualisation des peines : retrait de crédit de réductions de peine, réduction supplémentaire de peine, les permissions de sortir et les autorisations de sortie sous escorte, réduction de temps d'épreuve supplémentaire pour les condamnés réclusionnaires à perpétuité. Elle est présidée par le juge de l'application des peines. Le procureur de la République et le directeur de l'établissement en sont membres de droit.

1.3.2. Les conférences régionales semestrielles permettent d'instaurer un dialogue entre les acteurs de la chaîne pénale d'une même cour d'appel

La création de ces conférences semestrielles organisées au niveau de chaque cour d'appel fait suite à une circulaire du garde des sceaux du 27 juin 2007. Ces conférences, présidées par les chefs de cour, réunissent les magistrats du siège et du parquet des juridictions concernées par l'exécution et les aménagements de peine, ainsi que les responsables régionaux et départementaux des services de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Ces conférences ont pour vocation de faciliter les échanges entre l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale, notamment en développant un réseau partenarial permettant d'accroître les potentialités en terme d'aménagement de peine et d'alternatives à l'incarcération, comme, par exemple, le travail d'intérêt général.

Annexe I

La direction des affaires criminelles et des grâces dresse régulièrement une synthèse de ces conférences. Ainsi, pour le deuxième semestre 2009, les sujets les plus souvent abordés dans ce cadre ont été celui d'un point de situation sur les établissements pénitentiaires, l'évolution des aménagements de peines dans le ressort d'une cour, la mise en œuvre de la loi pénitentiaire ou encore la prise en charge des condamnés dangereux, sous l'angle de leur suivi par l'institution judiciaire, de leur hébergement et de leurs soins.

1.3.3. Les commissions d'exécution des peines établissent un dialogue entre les acteurs de la chaîne pénale au niveau de la juridiction

Ces commissions ont été créées par la circulaire du ministre d'État, garde des sceaux et ministre de la justice du 29 septembre 2009. Prenant acte du nombre de décisions d'emprisonnement ferme en attente d'exécution, cette circulaire souligne tout l'intérêt d'amplifier la mutualisation, l'échange d'information et le partenariat entre les services judiciaires, les SPIP et les services de la protection judiciaire de la jeunesse qui sont autant de facteurs déterminants de l'efficacité du processus d'exécution et d'aménagements des peines.

Pour atteindre cet objectif, la circulaire recommande la création de commissions d'exécution des peines, organisées au niveau de chaque tribunal de grande instance. Elles doivent réunir l'ensemble des agents concernés par l'exécution et les aménagements de peine et les échanges d'informations doivent porter notamment sur le stock de décisions en attente d'exécution, sur le taux d'occupation en détention, le nombre de places disponibles en matière d'aménagement de peine, et ce afin d'assurer la meilleure diffusion de l'information entre les autres acteurs de la chaîne pénale.

Les commissions d'exécution des peines ont notamment pour objectif de limiter certaines pratiques consistant à procéder à des « déstockages » massifs de dossiers émanant des juridictions et entraînant une augmentation importante et soudaine des flux entrants de PPSMJ suivies par le SPIP.

Plusieurs travaux concordant ont mis en évidence de tels phénomènes à l'origine de fortes variations de l'activité des SPIP :

- ◆ dans son rapport de mars 2009 sur l'évaluation du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution, l'IGSJ relevait que « *le processus de constitution de stock de peines fermes est complexe et peu prévisible* ». La mission estimait notamment à 82 000 le nombre de condamnations à une peine d'emprisonnement ferme en attente d'exécution, à la date du rapport, dont 31 700 se trouvaient dans le circuit de l'aménagement des peines ;
- ◆ pour la mise en œuvre des contrats d'objectifs des juridictions de mars 2011 « *visant à résorber le stock des peines d'emprisonnement ferme exécutoires en attente d'exécution et à assainir les services d'application et d'exécution des peines* », la direction de l'administration pénitentiaire a évalué à 32 110 le nombre de mesures en attente de déstockage dans les 14 juridictions concernées.

2. Les effets attendus de la procédure simplifiée d'aménagement de peine et de la surveillance électronique de fin de peine ne se sont pas concrétisés

2.1. Le recours aux procédures simplifiées prévues par la loi pénitentiaire est faible

2.1.1. Les statistiques attestent d'une utilisation encore limitée de ces procédures

2.1.1.1. La procédure simplifiée d'aménagement de peine (PSAP)

Sur le plan national, la direction de l'administration pénitentiaire a communiqué à la mission le nombre de mesures d'aménagements de peine prononcées dans le cadre de la PSAP. Entre janvier et avril 2011, 6 579 dossiers ont été examinés et ont donné lieu à 5 917 non propositions et à 662 propositions. Sur ces 662 propositions, 186 mesures ont été octroyées. Entre janvier et avril 2011, la part des mesures octroyées dans le cadre de la procédure simplifiée d'aménagement de peine comparée au nombre de dossiers proposés par les SPIP oscille entre 19 et 36 % au niveau national.

Annexe I

Graphique 4 : Statistiques relatives à la procédure simplifiée d'aménagement de peine (PSAP)

DISP	Mois	Dossiers traités entre janvier et avril 2011				Octrois	% Octrois/propositions SPIP
		Non-propositions	Propositions	Ensemble des dossiers traités	% propositions SPIP		
Bordeaux	Janvier	125	15	140	11 %	1	7 %
	Février	140	13	153	8 %	3	23 %
	Mars	168	10	178	6 %	2	20 %
	Avril	149	18	167	11 %	3	17 %
Dijon	Janvier	60	23	83	28 %	4	17 %
	Février	111	30	141	21 %	9	30 %
	Mars	248	22	270	8 %	4	18 %
	Avril	235	18	253	7 %	3	17 %
Lille	Janvier	44	4	48	8 %	0	0 %
	Février	159	29	188	15 %	10	34 %
	Mars	373	11	384	3 %	3	27 %
	Avril	81	22	103	21 %	3	14 %
Lyon	Janvier	241	21	262	8 %	4	19 %
	Février	214	31	245	13 %	5	16 %
	Mars	66	31	97	32 %	8	26 %
	Avril	243	42	285	15 %	5	12 %
Marseille	Janvier	8	26	34	76 %	9	35 %
	Février	50	6	56	11 %	8	133 %
	Mars	16	18	34	53 %	1	6 %
	Avril	52	17	69	25 %	2	12 %
Paris	Janvier	19	12	31	39 %	6	50 %
	Février	148	10	158	6 %	7	70 %
	Mars	107	12	119	10 %	8	67 %
	Avril	127	12	139	9 %	4	33 %
Rennes	Janvier	191	33	224	15 %	19	58 %
	Février	283	21	304	7 %	12	57 %
	Mars	283	25	308	8 %	7	28 %
	Avril	193	38	231	16 %	8	21 %
Strasbourg	Janvier	132	9	141	6 %	2	22 %
	Février	88	13	101	13 %	4	31 %
	Mars	37	7	44	16 %	2	29 %
	Avril	16	8	24	33 %	0	0 %
Toulouse	Janvier	266	2	268	1 %	0	0 %
	Février	176	8	184	4 %	2	25 %
	Mars	73	17	90	19 %	10	59 %
	Avril	104	12	116	10 %	6	50 %
Outre-mer	Janvier	28	2	30	7 %	0	0 %
	Février	94	4	98	4 %	0	0 %
	Mars	588	3	591	1 %	0	0 %
	Avril	181	7	188	4 %	2	29 %
Total national	Janvier	1 114	147	1 261	12 %	45	31 %
	Février	1 463	165	1 628	10 %	60	36 %
	Mars	1 959	156	2 115	7 %	45	29 %
	Avril	1 381	194	1 575	12 %	36	19 %

Source : Ministère de la justice et des libertés, direction de l'administration pénitentiaire.

Annexe I

2.1.1.2. La surveillance électronique de fin de peine (SEFIP)

Comme indiqué *supra*, cette procédure est articulée autour de deux acteurs : le directeur du SPIP et le procureur de la République.

Sur le plan national, la direction de l'administration pénitentiaire a communiqué à la mission le nombre de mesures d'aménagements de peine prononcées dans le cadre de la SEFIP. Entre janvier et avril 2011, 12 106 dossiers ont été examinés et ont donné lieu à 10 399 non-propositions et à 1 707 propositions. Sur ces 1 707 propositions, 747 mesures ont été octroyées.

Entre janvier et avril 2011, la part des mesures de surveillance électronique octroyées dans le cadre de la surveillance électronique de fin de peine comparée aux dossiers proposés par les SPIP oscille entre 25 et 63 % au niveau national.

Tableau 1 : Statistiques, par DISP, de la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP)

DISP	Mois	Dossiers traités entre janvier et avril 2011				Octrois	% octrois/propositions SPIP****
		Non-propositions**	Propositions**	Ensemble des dossiers traités	% propositions SPIP***		
Bordeaux	Janvier	145	18	163	11 %	1	6 %
	Février	134	37	171	22 %	26	70 %
	Mars	151	25	176	14 %	17	68 %
	Avril	164	41	205	20 %	20	49 %
Dijon	Janvier	166	72	238	30 %	18	25 %
	Février	209	39	248	16 %	28	72 %
	Mars	146	41	187	22 %	15	37 %
	Avril	130	46	176	26 %	28	61 %
Lille	Janvier	259	88	347	25 %	10	11 %
	Février	284	122	406	30 %	51	42 %
	Mars	341	68	409	17 %	49	72 %
	Avril	192	82	274	30 %	45	55 %
Lyon	Janvier	89	49	138	36 %	19	39 %
	Février	88	49	137	36 %	31	63 %
	Mars	74	48	122	39 %	32	67 %
	Avril	247	34	281	12 %	39	115 %
Marseille	Janvier	345	33	378	9 %	5	15 %
	Février	152	43	195	22 %	12	28 %
	Mars	125	17	142	12 %	6	35 %
	Avril	167	32	199	16 %	9	28 %
Paris	Janvier	1 933	15	1 948	1 %	2	13 %
	Février	504	38	542	7 %	17	45 %
	Mars	537	35	572	6 %	15	43 %
	Avril	325	124	449	28 %	9	7 %
Rennes	Janvier	283	51	334	15 %	22	43 %
	Février	328	67	395	17 %	17	25 %
	Mars	309	31	340	9 %	22	71 %
	Avril	341	68	409	17 %	29	43 %
Strasbourg	Janvier	374	21	395	5 %	7	33 %
	Février	204	36	240	15 %	22	61 %
	Mars	116	29	145	20 %	15	52 %
	Avril	144	28	172	16 %	13	46 %
Toulouse	Janvier	275	28	303	9 %	12	43 %
	Février	173	21	194	11 %	15	71 %
	Mars	43	21	64	33 %	36	171 %

Annexe I

DISP	Mois	Dossiers traités entre janvier et avril 2011				Octrois	% octrois/propositions SPIP****
		Non-propositions**	Propositions**	Ensemble des dossiers traités	% propositions SPIP***		
	Avril	88	9	97	9 %	4	44 %
Outre-mer	Janvier	72	4	76	5 %	0	0 %
	Février	262	46	308	15 %	11	24 %
	Mars	421	37	458	8 %	13	35 %
	Avril	59	14	73	19 %	5	36 %
Total national	Janvier	3 941	379	4 320	9 %	96	25 %
	Février	2 338	498	2 836	18 %	230	46 %
	Mars	2 263	352	2 615	13 %	220	63 %
	Avril	1 857	478	2 335	20 %	201	42 %

Source : Ministère de la justice et des libertés, direction de l'administration pénitentiaire.

2.1.2. Les procédures PSAP/SEFIP suscitent des réserves de la part des acteurs de la chaîne pénale

2.1.2.1. La PSAP fonctionne sans débat contradictoire

La principale critique formulée porte sur le fait qu'une décision de sortie anticipée d'une personne condamnée est prise sans débat contradictoire, et donc sans possibilité de voir la personne avant l'octroi d'une telle mesure d'aménagement.

Une autre limite relevée porte sur le manque de célérité de cette procédure. À Bordeaux par exemple, se tient une audience de débat contradictoire par semaine, si bien que la procédure contradictoire est plus rapide que celle de la PSAP qui prévoit un délai de trois semaines pour homologuer la proposition, délai susceptible de bloquer inutilement des situations qui, précisément, peuvent être réglées rapidement avec la procédure contradictoire.

Certains praticiens ont enfin soulevé la question de la compatibilité de l'absence de contradictoire dans l'instruction de cette mesure avec les profils des PPSMJ. À Marseille, par exemple, les interlocuteurs de la mission ont insisté sur le profil pénal des personnes condamnées, qui présentent souvent des risques importants de récidive.

La mission a pris connaissance d'un protocole prévoyant, par exemple, l'exclusion de certaines catégories d'infractions, comme les infractions de nature sexuelle ou celles à la législation sur les stupéfiants, pour prévenir, en quelque sorte, une éventuelle réitération d'infraction à la sortie de prison.

2.1.2.2. La SEFIP fonctionne sans juge de l'application des peines

Les objections de principe contre la SEFIP sont les suivantes : cette « procédure sans juge » est assimilée à un « décret de grâce électronique automatique » qui pose le principe d'une exécution de peine systématique pour des personnes qui n'ont pu bénéficier d'un aménagement de peine antérieurement, en raison notamment du risque de récidive.

Enfin, les magistrats rencontrés par la mission ont souligné les risques que fait peser cette procédure pour l'ordre public et par les acteurs de la chaîne pénale, à savoir le directeur des services d'insertion et de probation et le procureur de la République, en cas de commission de nouvelles infractions par le condamné, sorti de prison de façon anticipée.

2.1.3. Le ministère de la justice a récemment rappelé l'intérêt des procédures simplifiées d'exécution et d'aménagement de peine

Le ministère de la justice et des libertés a souhaité remédier à cette situation en rappelant la nature et les enjeux des procédures simplifiées issues de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

En mai 2011, la chancellerie a adressé trois circulaires aux procureurs généraux, aux directeurs interrégionaux des services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse afin de les sensibiliser sur l'intérêt de recourir aux procédures d'aménagements de peines prévues et de redéfinir la nature exacte de la SEFIP.

2.1.3.1. La circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire du 10 mai 2011 encourage le recours aux procédures PSAP et SEFIP

Compte tenu d'une augmentation sensible du nombre de personnes sous écrou (71 913) et détenues (64 148) au 1^{er} avril 2011, la direction de l'administration pénitentiaire a, dans cette circulaire, fait le constat de la faible utilisation de la procédure PSAP et rappelle que la procédure de la SEFIP est une modalité d'exécution de la peine et non une mesure d'aménagement de peine. Il constate également que les protocoles signés entre les services d'insertion et de probation quant à la mise en œuvre de la SEFIP se caractérisent par d'importantes disparités.

2.1.3.2. La circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces du 10 mai 2011 redéfinit la nature de la SEFIP

Elle porte essentiellement sur la SEFIP en rappelant aux procureurs généraux et aux procureurs de la République que cette procédure constitue une modalité d'exécution de la peine et non une mesure d'aménagement de peine.

Il est rappelé que cette procédure doit être quasi-systématique et que l'absence de gage de réinsertion ne peut être prise en compte par le parquet pour s'opposer à la mesure, tout comme le non-paiement des dommages et intérêts, l'inactivité en détention ou encore le non-paiement des peines d'amende au trésor public.

La circulaire énonce également le principe selon lequel il n'est pas conforme au souhait du législateur d'exclure du principe de la SEFIP certaines catégories générales de condamnés, comme par exemple ceux condamnés en état de récidive légale pour lesquels le suivi socio-judiciaire est encouru, ou encore ceux présentant des conduites addictives.

Enfin, il y est estimé nécessaire que « *des protocoles ou des instructions écrites soient systématiquement rédigés pour permettre la mise en place de critères d'éligibilité à la mesure clairs et ne dérogeant ni aux textes, ni à l'esprit de la loi* ».

2.1.3.3. La circulaire du Garde des Sceaux du 12 mai 2011 rappelle l'importance de la fluidité de la procédure d'aménagement de peine dans le cadre d'une action concertée entre les acteurs

La circulaire du Garde des Sceaux du 12 mai 2011 porte sur l'aménagement de peine des condamnés libres et au développement de celui prononcé à l'audience de jugement. Afin de permettre une application efficiente des articles 474 et 723-15 du CPP, la circulaire rappelle qu'elle repose sur le renforcement de la continuité entre les services concernés (audience correctionnelle, application des peines, service pénitentiaire d'insertion et de probation et services du service public de la protection judiciaire de la jeunesse), sur une concertation et

Annexe I

une circulation de l'information entre les magistrats et les services concernés de l'administration pénitentiaire et de la PJJ.

Il rappelle ici toute l'utilité des deux instances de concertation, les commissions d'exécution des peines et les conférences semestrielles régionales, dans une période marquée par l'augmentation sensible de la population incarcérée.

La mission prend acte de ces efforts qui militent en faveur du développement des aménagements et de l'exécution des peines, en recourant, notamment, aux nouvelles procédures adoptées dans la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 dont les effets attendus ne sont pas encore concrétisés au 30 juin 2011.

Enfin, la loi pénitentiaire est récente : les décrets d'application relatifs aux nouvelles procédures d'aménagement et d'exécution de peines prévus par cette loi datent du 27 octobre 2010 et ont été publiés au Journal officiel du 28 octobre 2010.

Depuis la consécration de la surveillance électronique comme modalité d'exécution de peine par la loi n° 97-1159 du 19 décembre 1997, cette mesure s'est développée de manière très progressive. Au 1^{er} août 2004, il y avait 679 personnes placées sous bracelet électronique, 997 au 1^{er} juin 2005 et 7 239 au 1^{er} juin 2011 (hors SEFIP).

La mission considère donc qu'au regard de ces éléments, elle ne dispose pas d'un recul suffisant lui permettant de porter une appréciation circonstanciée sur le bien-fondé de ces nouvelles procédures.

3. La mission recommande la mise en place d'une procédure d'alerte et de convocation visant à sécuriser le suivi des personnes condamnées à des peines mixtes

3.1.1. Les acteurs de la chaîne pénale soulignent les discontinuités dans le suivi des peines mixtes

Lors de ses déplacements sur le terrain, la mission a tenu à s'assurer du fonctionnement de l'articulation entre les services du milieu fermé et ceux du milieu ouvert de l'administration pénitentiaire, s'agissant du cas de personnes détenues qui, à l'issue de leur libération, sont astreints au respect d'un certain nombre d'obligations dans des cadres juridiques variés, tels que le sursis avec mise à l'épreuve ou la libération conditionnelle mais qui nécessitent tous une prise en charge continue et sans rupture entre le temps de la prison et celui de la liberté.

Or, il s'avère que dans la plupart des cas, il n'y a pas d'articulation véritable entre milieu fermé et milieu ouvert. Cela pose des difficultés particulières pour les peines mixtes qui comportent une partie en détention et une partie assortie d'une mise à l'épreuve (cf. *infra*). **La personne condamnée peut ainsi se trouver, une fois libérée, sans suivi et ce, pendant plusieurs mois.**

La mission a souhaité connaître auprès de ses interlocuteurs (magistrats du siège et du parquet, personnels pénitentiaires d'insertion et de probation, personnels des greffes) les raisons de cette interruption dans le fonctionnement de la chaîne pénale, compte tenu des conséquences que cette rupture peut entraîner sur l'efficacité de la prise en charge de la personne condamnée.

Plusieurs motifs permettent d'expliquer cette situation :

- ♦ lors de la libération effective de prison, le personnel d'insertion et de probation du milieu fermé clôture le dossier, souvent très volumineux et l'adresse ensuite par voie postale au service du milieu ouvert du lieu de l'adresse déclarée à la libération sans que cette saisine ne donne lieu à un suivi particulier, ni à des consignes préalables à la

Annexe I

sortie de l'établissement pénitentiaire. Y compris dans une hypothèse simple où un détenu est libéré et déclare une adresse qui se trouve être dans le ressort de compétence du même service d'insertion et de probation, mais en milieu ouvert, aucune procédure particulière n'est mise en œuvre pour faciliter le suivi du condamné ;

- ◆ les difficultés sont encore plus grandes lorsque le condamné est domicilié dans un autre ressort de tribunal de grande instance ;
- ◆ l'application APPI ne permettant pas, selon les indications fournies à la mission, d'échanges et de possibilités d'accusé réception entre le CPIP du milieu fermé et son collègue du milieu ouvert, la fluidité de l'information entre les services concernés serait d'autant plus difficile à assurer ;
- ◆ l'antenne du milieu fermé ne pourrait pas saisir directement celle du milieu ouvert dans la mesure où seul le juge de l'application des peines serait à même de le faire, après avoir notifié les obligations au condamné, en particulier lorsque ce dernier n'était pas présent à l'audience de jugement.

Cette situation n'est pas satisfaisante en termes de prise en charge pour les PPSMJ et traduit des difficultés d'organisation au sein des SPIP entre milieu fermé et milieu ouvert.

3.1.2. Cette situation justifie la mise en place de procédures adaptées pour faciliter la continuité entre milieu fermé et milieu ouvert

3.1.2.1. La rupture de la chaîne pénale se rencontre dans de multiples cas

Les difficultés d'articulation entre milieu ouvert et fermé se rencontrent dans de nombreuses hypothèses, dès lors que la personne détenue est libérée et qu'elle est soumise à l'une des mesures suivantes :

- ◆ sursis avec mise à l'épreuve ;
- ◆ sursis avec obligation d'accomplir un travail d'intérêt général ;
- ◆ travail d'intérêt général ;
- ◆ interdiction de séjour ;
- ◆ libération conditionnelle ;
- ◆ suivi socio-judiciaire ;
- ◆ surveillance judiciaire ;
- ◆ surveillance de sûreté.

Trois hypothèses mettent en évidence une rupture entre les milieux ouvert et fermé dans le suivi des PPSMJ. Elles coïncident avec les catégories d'analyse de la DACG.

Première hypothèse : la personne condamnée exécute une peine mixte (partie en détention et partie assortie d'une mise à l'épreuve).

Cette difficulté se rencontre avec les mesures de sursis avec mise à l'épreuve. Dans ce cas, l'incarcération suspend la mise en œuvre des mesures du SME qui devient effective à la libération du condamné, en application de l'article 132-43 du code pénal :

- ◆ soit le juge de l'application des peines a déjà saisi le SPIP du milieu ouvert du suivi de la mesure, lorsque le condamné est encore incarcéré. Le SPIP du milieu ouvert du lieu de libération devra s'assurer de la date effective de libération pour mettre en œuvre les mesures auxquelles le condamné est astreint ;
- ◆ soit le juge de l'application des peines n'a pas été saisi de la mesure par le parquet ou n'a pas saisi le SPIP de la mesure.

Annexe I

Les raisons pour lesquelles le JAP ou le SPIP ne sont pas encore saisis peuvent être multiples.

Cela peut être dû aux délais de transmission par les greffes correctionnels, aux juges de l'application des peines, des jugements qu'ils doivent frapper et au délai de traitement de ces dossiers, une fois transmis, par le service de l'exécution des peines des juges de l'application des peines. Le juge de l'application des peines et le SPIP du milieu ouvert du lieu de l'adresse déclarée n'ont toutefois pas toujours connaissance de l'adresse déclarée du condamné à sa sortie de prison.

Cette situation résulte de l'absence de transmission de cette information de manière anticipée, par le greffe de l'établissement pénitentiaire qui connaît l'adresse déclarée et le moment de la sortie de la personne condamnée. En conséquence, la mesure de suivi ne peut être mise en œuvre en temps utiles.

Selon l'association nationale des juges de l'application de peines (ANJAP), un travail de mise à jour des situations pénales des personnes condamnées, qui représente une part significative du temps de travail des greffes des juges de l'application des peines, constitue un préalable indispensable pour reprendre le suivi qui était en cours avant la mise sous écrou des PPSMJ.

Deuxième hypothèse : le condamné demeure sous le contrôle du juge de l'application des peines après son incarcération.

Trois types de mesures sont concernés : le suivi socio-judiciaire, la libération conditionnelle et la surveillance judiciaire. Dans ces trois cas, des textes prévoient de manière spécifique les obligations du juge de l'application des peines et encadrent les délais de convocation.

- ◆ pour le suivi socio-judiciaire, les obligations doivent être rappelées par le juge de l'application des peines du lieu de résidence dans les jours qui précèdent la libération du condamné, en application des dispositions de l'article R.61-4 du CPP ;
- ◆ pour la libération conditionnelle, le juge de l'application des peines ou le SPIP doivent recevoir le condamné dans un délai d'un mois (ou réduit à huit jours pour certains types d'infractions) à compter de sa libération. Une copie du dossier individuel du condamné doit être adressée au moins deux semaines avant sa libération au juge de l'application des peines compétent pour le suivi de la mesure (article D.534-1 du CPP) ;
- ◆ pour la surveillance judiciaire, le condamné placé sous cette mesure doit être convoqué dans les huit jours de sa libération. Cette convocation est notifiée au condamné durant sa détention par le chef de l'établissement pénitentiaire, de même que doit être réalisée une copie du dossier du condamné deux semaines avant sa libération au juge de l'application des peines du lieu de résidence (article D.147-40 du CPP).

Or, des difficultés persistantes sont relevées dans la mise en œuvre de ces dispositions, en particulier pour le suivi socio-judiciaire.

Les dispositions de l'article R.61-4 du CPP, par exemple, sont très peu respectées selon la direction des affaires criminelles et des grâces, du fait de l'éloignement géographique entre le juge de l'application des peines du lieu de résidence du condamné et l'établissement pénitentiaire.

De même, le juge de l'application des peines du lieu de résidence éprouve, dans la pratique, des difficultés à convoquer le condamné pour lui rappeler le contenu des obligations qui lui incombent et désigner le cas échéant un médecin coordonnateur car il ne connaît pas toujours la date effective de la libération.

Troisième hypothèse : le condamné est incarcéré alors qu'une mesure probatoire ou une mesure de sûreté est en cours.

Annexe I

Sont concernées toutes les mesures probatoires (SME, TIG ou SSJ, par exemple) et les mesures de sûreté (surveillance judiciaire et surveillance de sûreté) et l'incarcération peut être liée à une décision du juge de l'application des peines, à l'exécution d'une autre condamnation pénale ou à une mesure de placement en détention provisoire.

Le juge de l'application des peines et le SPIP peuvent ne pas être informés de cette situation et de la date effective de libération du condamné.

Le manque d'articulation entre milieu ouvert et fermé se retrouve dans de nombreuses situations, y compris dans les cas où, comme le suivi socio judiciaire par exemple, des textes prévoient la transition de la prise en charge dans et hors de la détention.

Cette situation ne doit pas perdurer pour plusieurs raisons :

- ◆ elle est susceptible de compromettre durablement la réinsertion des personnes condamnées qui peuvent, pendant plusieurs mois, se trouver ainsi sans suivi ;
- ◆ elle peut mettre en difficulté l'institution judiciaire et ses agents, en cas de commission d'infractions à l'issue d'une incarcération et avant la prise en charge de la personne soumise à un suivi ;
- ◆ elle contrevient au principe selon lequel les PPSMJ condamnées à des peines mixtes doivent bénéficier d'une prise en charge continue entre le milieu fermé et le milieu ouvert.

3.1.2.2. La mission estime indispensable la mise en place rapide d'une procédure anticipée d'alerte avant la libération et de convocation après la libération de la personne condamnée devant être suivie en milieu ouvert

L'amélioration du fonctionnement de la chaîne pénale passe par une réorganisation des modalités de transmission de l'information essentielle à la prise en charge de condamné une fois libéré : l'adresse déclarée et la date effective de sa libération.

Au 30 juin 2011, deux projets de texte relatifs au sursis avec mise à l'épreuve et au suivi socio-judiciaire sont en cours d'examen. Ils s'inscriraient dans le cadre du projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs qui est en cours d'examen devant l'Assemblée nationale après avoir été adopté au Sénat le 19 mai 2011.

Encadré 1 : Projets de texte relatifs au sursis avec mise à l'épreuve et au suivi socio-judiciaire

Un nouvel article 741-1 du code de procédure pénale serait rédigé ainsi : « En cas d'incarcération pour une condamnation à une peine d'emprisonnement assortie pour partie du sursis avec mise à l'épreuve, il est remis au condamné avant sa libération un avis de convocation à comparaître devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation dans un délai qui ne peut être supérieur à huit jours à compter de sa libération s'il s'agit d'une personne condamnée ou ayant été condamnée pour une infraction, pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru et qui ne saurait être supérieur à un mois dans les autres cas . Le service d'insertion et de probation est alors saisi de la mesure de sursis avec mise à l'épreuve ».

Est également prévu un article 763-77-1 ainsi rédigé :

Art 763-7-1.-« Lorsque la personne condamnée à un suivi socio-judiciaire doit exécuter cette mesure à la suite d'une peine privative de liberté, il lui est remis, avant sa libération, un avis de convocation à comparaître devant le juge de l'application des peines ou devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation dans un délai qui ne saurait être inférieur à huit jours, selon des modalités prévues par le décret mentionné à l'article 763-9.En cas de convocation devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation, ce service est alors saisi de la mesure de suivi socio-judiciaire. »

Source : Ministère de la justice et des libertés.

Ces projets de texte vont dans le sens d'un meilleur fonctionnement de la chaîne pénale avec le principe de la convocation de la personne condamnée devant le SPIP ou le juge de l'application des peines. Ils ne règlent pas pour autant la question de l'organisation opérationnelle de la transmission des informations essentielles à la prise en charge des PPSMJ entre les services du milieu fermé et ceux du milieu ouvert. Ce point devra faire l'objet de dispositions réglementaires ultérieures.

La mission émet les recommandations suivantes visant à instaurer une procédure spécifique de suivi des peines mixtes

Proposition : Mettre en place un dispositif d'alerte systématique avant la sortie de prison pour toute personne condamnée qui se trouve soumise à un suivi après sa libération.

Pour mettre en œuvre cette recommandation, le greffe de l'établissement pénitentiaire doit extraire de la liste nominative de l'ensemble des PPSMJ qui doivent être libérées celles soumises à des obligations dans le cadre d'un suivi (cf. 3.1.2). **La mission recommande que cette tâche soit accomplie au moins 15 jours avant la date de libération.**

Le greffe de l'établissement pénitentiaire est compétent pour accomplir cette tâche puisqu'il est le seul, en application de l'article D.148 du CPP, à connaître la date effective de libération de la personne condamnée et à veiller à son élargissement.

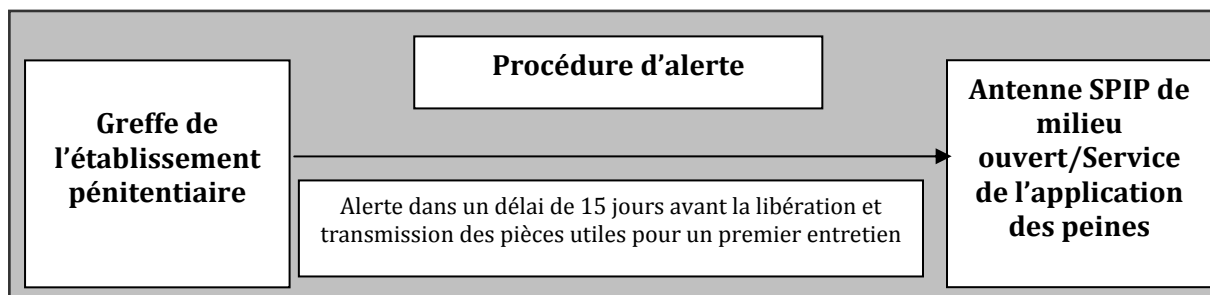
Chaque nom sera alors transmis à l'antenne SPIP du milieu ouvert et au service de l'application des peines du lieu de l'adresse déclarée de sortie. Dans l'hypothèse d'une personne sortante sans adresse fixe, ce serait alors le SPIP du lieu de la juridiction de condamnation qui serait alors retenu et alerté.

Le greffe de l'établissement doit également adresser aux services destinataires les pièces utiles du dossier (une fiche pénale, les pièces judiciaires, expertises ou toute information utile sur l'adresse déclarée de sortie) pour un premier entretien destiné à mettre en place le suivi post incarcération.

Annexe I

La mission a retenu ce délai afin de permettre au service du milieu ouvert et à celui de l'application des peines, de préparer la prise en charge du condamné dans les meilleures conditions. Cela implique que les pièces utiles soient adressées à un destinataire préalablement identifié et avisé de cet envoi, afin qu'il puisse être affecté le plus rapidement possible à un agent.

Graphique 5 : Procédure d'alerte avant la libération de la personne condamnée à un suivi à sa libération



Source : Mission IGF/IGSJ.

Proposition : Remettre à la personne condamnée avant sa libération une convocation à se rendre, selon les cas, à l'antenne SPIP du milieu ouvert ou au service de l'application des peines.

La mission considère que la personne condamnée devrait être reçue, immédiatement après sa libération, par les services compétents du milieu ouvert afin d'éviter toute rupture dans la prise en charge.

Cette question doit être examinée de façon pragmatique, en tenant compte de plusieurs paramètres :

- ◆ le profil de la personne sortante ;
- ◆ la nature des obligations de suivi à mettre en place ;
- ◆ la capacité de l'antenne SPIP du milieu ouvert ou du SAP à prendre en charge dans un délai contraint les personnes libérées ;
- ◆ l'éloignement géographique entre le lieu de détention et le lieu de sortie déclaré.

Par conséquent, il n'a pas paru opportun à la mission de retenir un délai unique commun à toutes les convocations, mais au contraire, un délai de comparution variable devant l'antenne SPIP du milieu ouvert ou devant le SAP qui ne devrait jamais excéder trente jours, à compter de la libération effective.

Ce délai existe déjà pour la convocation devant le juge de l'application des peines des personnes condamnées non incarcérées (cf. article 474 du CPP), ou encore dans le cadre de la libération conditionnelle, à l'exception de certaines catégories d'infractions pour lesquelles le délai est ramené à huit jours (cf. article D.534-1 du CPP). Ce délai est également prévu pour le rendez-vous devant le médecin coordonnateur en cas d'injonction de soins dans le cadre du suivi socio-judiciaire (cf. l'article R.61 du CPP).

La remise à l'intéressé d'une convocation sera effectuée contre émargement et une copie de cette convocation sera archivée dans le dossier conservé à l'établissement.

S'agissant de la procédure à retenir pour la remise de cette convocation à la personne libérée, la mission recommande de distinguer selon les catégories d'établissement, pour tenir compte du fait que les maisons d'arrêt ont des flux d'entrée et de sortie supérieurs à ceux des établissements pour peines (cf. 3.1.2.3). Dans les établissements pour peines (cf. graphique 6), la remise de la convocation pourrait être effectuée par les personnels d'insertion et de probation de l'antenne du milieu fermé, dans le cadre d'un entretien sortant, dans un processus comparable à celui des entretiens réalisés pour les personnes entrant en détention.

Dans les maisons d'arrêt (cf. graphique 7), cette convocation serait remise par les personnels du greffe de l'établissement pénitentiaire, contre un simple émargement de la convocation. Cette procédure viendrait s'ajouter donc à celle pratiquée pour toute personne quittant un établissement pénitentiaire, une fois libérée : délivrance du billet de sortie (article D.288 du CPP), liquidation du compte nominatif (article D.334 du CPP), remise des bijoux, valeurs, vêtements et effets personnels (article D.340 du CPP).

Il doit être souligné la particularité des maisons d'arrêt au regard de la situation des personnes condamnées qui y sont affectées :

- ◆ en application de l'article 717 du CPP, les personnes condamnées à une peine inférieure ou égale à deux ans d'emprisonnement, peuvent être maintenues en maison d'arrêt, notamment pour favoriser le maintien des liens familiaux ;
- ◆ ces établissements peuvent connaître des pics d'activité résultant, par exemple d'une politique de déstockage de dossiers émanant du parquet ou des juges de l'application des peines qui peut entraîner une augmentation des flux d'entrée et donc de sortie des personnes condamnées (cf. 1.3.3 *supra*).

S'agissant des modalités du premier entretien de la personne convoquée, une fois libérée, la mission considère que ce premier entretien doit avoir lieu prioritairement devant le SPIP du milieu ouvert afin de pouvoir mettre en place au plus vite les modalités de suivi. Il importe de maintenir la continuité de la chaîne pénale au sein du SPIP et de mettre en place une articulation cohérente pour la prise en charge de la PPSMJ, entre les antennes du milieu fermé et celles du milieu ouvert.

Cette volonté d'améliorer le fonctionnement de la chaîne pénale est à l'origine du projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs en cours de discussion devant l'Assemblée nationale (cf. *supra*) relatifs au sursis avec mise à l'épreuve et au suivi socio-judiciaire.

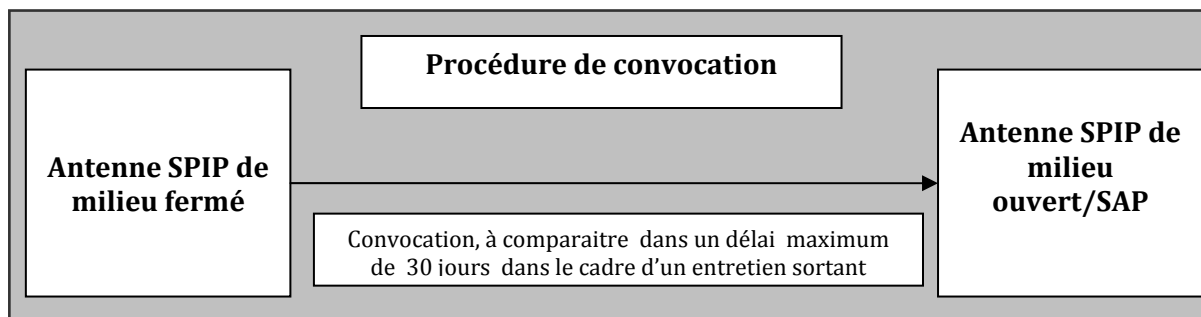
Il peut y avoir des hypothèses dans lesquelles l'entretien de début de mesure doit avoir lieu devant le juge de l'application des peines :

- ◆ le code de procédure pénale prescrit dans certains cas un entretien avec le juge de l'application des peines. À titre d'exemple pour le suivi socio-judiciaire, la loi confie au juge de l'application des peines un certain nombre de missions, (cf. l'article R.61 du CPP : rappel des obligations au condamné, notification d'obligations complémentaires, durée du suivi, mention du médecin coordonnateur désigné en cas d'injonction de soins) ;
- ◆ d'autres textes offrent la possibilité d'un entretien soit devant le juge de l'application des peines soit devant le SPIP, par exemple pour la libération conditionnelle (cf. article D.534-1 alinéa 2 du CPP). L'article 471 du CPP permet au tribunal correctionnel et au juge de l'application des peines la désignation d'une autre personne pour le suivi du SME (cf. 1.2.4.) ;
- ◆ le profil de certaines personnes condamnées peut nécessiter un premier entretien avec le juge de l'application des peines, notamment lorsque ce n'est pas le même juge qui suit le condamné en milieu fermé et en milieu ouvert ;

Annexe I

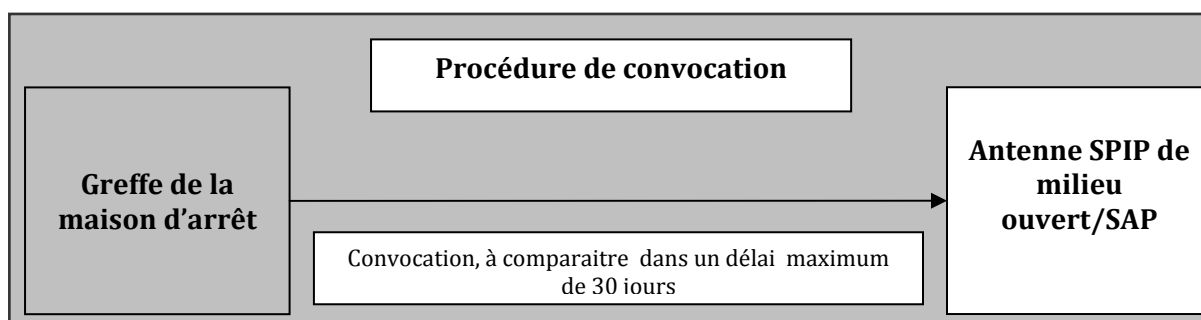
- ◆ la personne a été condamnée dans le cadre d'un jugement contradictoire à signifier, si bien que les obligations auxquelles elle est soumise ne lui ont pas été notifiées à l'audience ou l'ont été il y a plusieurs années et méritent d'être rappelées par le juge de l'application des peines.

Graphique 6 : Procédure de convocation devant l'antenne SPIP/SAP du lieu de sortie déclarée à partir d'un établissement pour peine



Source : Mission IGF/IGSJ.

Graphique 7 : Procédure de convocation devant l'antenne SPIP/SAP du lieu de sortie déclarée à partir d'une maison d'arrêt



Source : Mission IGF/IGSJ.

Ces différentes diligences doivent être traçables. Le recours à une fiche retraçant ces différentes opérations doit être privilégié. Ce document sera alors rempli et conservé par l'établissement pénitentiaire. Cette modalité est proche de celle retenue dans le rapport établi par la mission de préfiguration d'un office opérationnel de suivi des délinquants sexuels ou violents¹. Cette mission a consacré une partie de ses travaux à l'articulation entre milieu fermé et milieu ouvert et y a exprimé le souhait de l'utilisation d'une « *fiche de liaison entre les différents acteurs d'une même mesure de suivi* ».

Par ailleurs, l'absence de comparution devant le SPIP du lieu de sortie donnerait lieu à la rédaction d'un rapport d'incident au juge de l'application des peines qui pourrait prendre alors toute mesure utile pour faciliter la comparution de la personne condamnée.

Ces procédures s'inscrivent également dans la mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes. Les règles pénitentiaires européennes, adoptées par les membres du Conseil de l'Europe le 11 janvier 2006 rappellent un ensemble de principes fondamentaux et posent des recommandations pratiques. Certaines dispositions concernent la personne détenue et la transition entre le milieu fermé et le milieu ouvert.

¹ Rapport de la mission de préfiguration d'un office opérationnel du suivi des délinquants sexuels ou violents, 31 mars 2011.

Encadré 2 : Extrait des règles pénitentiaires européennes

Libération des détenus

Règle 33.3. Tout détenu doit bénéficier de dispositions visant à faciliter son retour dans la société après sa libération

Libération des détenus condamnés

Règle 107.1. Les détenus condamnés doivent être aidés, au moment opportun et avant leur libération, par des procédures et des programmes spécialement conçus pour leur permettre de faire la transition entre la vie carcérale et une vie respectueuse du droit interne au sein de la collectivité.

Règle 107.2. Concernant plus spécialement les détenus condamnés à des peines de plus longue durée, des mesures doivent être prises pour leur assurer un retour progressif à la vie en milieu libre.

Règle 107.3. Ce but peut être atteint grâce à un programme de préparation à la libération, ou à une libération conditionnelle sous contrôle, assortie d'une assistance sociale efficace.

Règle 107.4. Les autorités pénitentiaires doivent travailler en étroite coopération avec les services sociaux et les organismes qui accompagnent et aident les détenus libérés à retrouver une place dans la société, en particulier en renouant avec la vie familiale et en trouvant un travail.

Règle 107.5. Les représentants de ces services ou organismes sociaux doivent pouvoir se rendre dans la prison autant que nécessaire et s'entretenir avec les détenus afin de les aider à préparer leur libération et à planifier leur assistance post-pénale

Source : Règles pénitentiaires européennes.

3.1.2.3. Des procédures d'alerte et de convocation qui nécessitent de cerner les éléments de contexte

3.1.2.3.1. Nombre de mesures concernées

La mission a souhaité connaître le nombre des peines mixtes concernées, ventilé par catégorie de mesures. La DAP et la DACG n'étant pas en mesure de fournir des chiffres détaillés pour chacune des mesures, la mission a fait le choix de se consacrer à la principale d'entre elles, le sursis avec mise à l'épreuve. Au 1^{er} janvier 2011, la peine de sursis avec mise à l'épreuve représentait en données de stock 74,4 % des mesures de milieu ouvert, soit 143 670 mesures sur un total de 193 112.

Selon les chiffres disponibles fournis par les services du casier judiciaire national en données de flux, la part des SME partiels sur l'ensemble des SME oscille entre 26 % et 33 % entre les années 2000 et 2009.

Tableau 2 : Peines d'emprisonnement avec sursis mise à l'épreuve prononcées et inscrites au casier judiciaire national de 2000 à 2009.

Année	Emprisonnement avec sursis partiel probatoire	Emprisonnement avec sursis total probatoire	Total	Part des sursis partiels dans l'ensemble
2000	16 367	46 348	62 715	26 %
2001	16 632	45 217	61 849	27 %
2002	18 970	44 762	63 732	30 %
2003	21 003	49 568	70 571	30 %
2004	21 536	52 967	74 503	29 %
2005	20 436	50 283	70 719	29 %
2006	19 731	51 598	71 329	28 %

Annexe I

Année	Emprisonnement avec sursis partiel probatoire	Emprisonnement avec sursis total probatoire	Total	Part des sursis partiels dans l'ensemble
2007	22 408	54 772	77 180	29 %
2008	27 676	57 918	85 594	32 %
2009	28 520	57 112	85 632	33 %

Source : Ministère de la justice et des libertés, direction des affaires criminelles et des grâces.

3.1.2.3.2. Les flux de sorties de prison varient selon les catégories d'établissements pénitentiaires

Il n'a pas été possible de connaître avec précision les flux d'entrées et de sorties dans les établissements pénitentiaires réparties selon la nature des peines à effectuer.

Ces chiffres auraient permis de mesurer précisément le nombre de personnes concernées par les procédures décrites ci-dessus. En leur absence, il a été obtenu par la mission les chiffres de flux d'entrées et de sorties de l'ensemble des établissements pénitentiaires.

Ces données mettent en évidence la grande hétérogénéité des flux d'entrées et de sorties en fonction des catégories d'établissement concernées (maison d'arrêt/établissement pour peine).

Le taux de sortie moyen mensuel du 1^{er} janvier 2010 au 1^{er} juin 2011 (défini comme étant le nombre de sorties mensuelles ramené au nombre de personnes hébergées) s'établit à :

- ◆ 24 % dans les maisons d'arrêt ;
- ◆ 5 % dans les centres de détention ;
- ◆ 2 % dans les maisons centrales.

Ces données montrent que la mise en place de ces procédures est facilitée dans les établissements pour peine compte tenu des flux observés. C'est pourquoi la mission a retenu deux procédures différentes pour la remise de la convocation aux personnes condamnées (cf. point 3.1.2.2.).

3.1.2.3.3. Ces procédures doivent être mises en place de façon concertée

La mise en œuvre de ces recommandations rendra nécessaires des instructions de la part des du ministère.

Ces procédures ont vocation à s'appliquer à l'ensemble de situations où une personne sortant de prison doit être suivie, une fois libérée. Cependant, le cas des sursis avec mise à l'épreuve et celui du suivi socio-judiciaire vont évoluer très prochainement avec l'adoption du projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs (cf. 3.1.2.).

En l'état actuel des projets de textes, la procédure de convocation pour le sursis avec mise à l'épreuve pourrait être d'application immédiate alors que celle relative au suivi socio-judiciaire pourrait être soumise à un décret en Conseil d'État puisque le projet de texte renvoie aux dispositions de l'article 763-9 du CPP qui dispose : « un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application des dispositions du présent titre ».

Ces dispositions auront des incidences fortes sur le calendrier de mise en œuvre de ces procédures. Afin d'optimiser les conditions de leur mise en place à court terme, plusieurs choix pourront être effectués en fonction :

- ◆ de la nature des établissements (maisons d'arrêt/établissements pour peine) ;

Annexe I

- ◆ des quanta de peine ;
- ◆ des infractions commises ;
- ◆ de la nature des mesures de suivis.

La mission considère, qu'à moyen terme, les procédures d'alerte et de convocation doivent s'appliquer à l'ensemble des personnes concernées.

La mission recommande qu'à terme l'application APPI puisse être utilisée pour leur mise en œuvre.

4. L'applicatif APPI conditionne l'efficacité de la chaîne pénale

4.1.1. APPI a été conçue pour permettre la communication entre acteurs judiciaires et pénitentiaires

L'application APPI (Application des Peines, Probation, Insertion) a été créée en 2003. Cette application se caractérise par une structure constituée de deux modules communicants au profit des services d'application des peines des juridictions et des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

APPI est pilotée par les deux directions concernées des services judiciaires et de l'administration pénitentiaire. Déployée sur l'ensemble des juridictions, APPI fait l'objet de nouvelles évolutions visant à intégrer de nouvelles procédures, telles que le diagnostic à visée criminologique (DAVC), les procédures simplifiées issues de la loi pénitentiaire (PSAP et SEFIP).

APPI comporte un infocentre permettant, à travers des requêtes informatiques, la remontée et l'exploitation de données statistiques sur les mesures et personnes suivies par les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Lors de ses déplacements, la mission a rencontré les services en charge des évolutions d'APPI ainsi que les nombreux utilisateurs de cette application (magistrats, services de l'application des peines, services pénitentiaires d'insertion et de probation) qui, s'ils ne remettent pas en cause l'utilité même de cette application, relèvent des dysfonctionnements à l'origine de pertes de temps et d'insécurité.

4.1.2. L'application présente plusieurs limites

4.1.2.1. Les investigations ont mis en évidence plusieurs dysfonctionnements d'APPI

Les dysfonctionnements suivants ont été signalés au cours des investigations de la mission :

- ◆ le manque de formation spécifique sur APPI. Certains agents ont bénéficié d'une formation initiale visant à les familiariser avec l'outil mais depuis, les magistrats et fonctionnaires affectés dans des postes équipés doivent s'adapter à cet outil sans formation préalable. Par ailleurs, l'absence de manuels techniques à même de pallier ce manque de formation est fortement ressentie, de même que le manque d'actualisation nécessaire à la suite de changements législatifs ou réglementaires ;
- ◆ l'interconnexion avec d'autres applications. L'absence d'interconnexion avec l'applicatif Cassiopée (chaîne applicative supportant le système d'information orientée « procédure pénale et enfants ») oblige à une saisie intégrale des données, ce qui est une source inutile de perte de temps et de retard dans l'enregistrement des nouveaux dossiers. Les magistrats ne sont pas dotés directement de l'applicatif GIDE (gestion

Annexe I

informatisée des détenus en établissement). Une demande de données pour actualiser leurs dossiers peut prendre plusieurs heures d'attente, voire une journée entière ;

- ◆ les difficultés du serveur central. L'applicatif APPI repose sur une centralisation nationale des données. Le serveur central, lorsqu'il ne fonctionne pas, empêche toute possibilité de saisies ou de consultations. Il connaît encore des ralentissements du flux, à l'origine de retard pour l'ensemble de la chaîne pénale ;
- ◆ les échanges entre SAP et SPIP. Cet applicatif doit permettre une interface entre les SAP et les SPIP mais ces échanges d'information sont limités par le nombre de caractères maximum autorisé dans les fenêtres de dialogue. Le classement des informations par priorité ou par date butoir sur l'écran est très difficilement réalisable. Ces informations arrivent donc à l'état brut sur la page d'accueil de l'utilisateur, ce qui oblige les services émetteurs à doubler cet envoi par le recours complémentaire et chronophage à d'autres procédés (téléphone, fax ou intranet). La jonction d'une pièce numérisée (justificatif, jugement par exemple) au message est impossible à réaliser ;
- ◆ la gestion complexe des erreurs dans APPI. Lorsque des mesures ont été ouvertes à tort ou n'ont pas été fermées à temps, il n'est pas possible de rectifier directement ces données sur APPI. Il est alors nécessaire de contacter par téléphone le SAP ou le SPIP concerné pour solliciter auprès de lui la rectification. Des erreurs de saisie (notamment pour les prénoms, saisis avec ou sans accent) sont constatées, ainsi que des saisies en doublon, notamment en cas de peines mixtes. Des mesures sont parfois saisies plusieurs fois (e.g. lors de l'intervention initiale par le SPIP, lors de la création de la fiche 723-15), ce qui nécessite des interventions supplémentaires pour fermer ces fiches, susceptibles de créer des erreurs dans la comptabilisation statistique du nombre de mesures d'aménagements en flux et en stock ;
- ◆ une utilisation difficile des trames nationales. L'impression des rapports fusionnés est très longue, faute de pouvoir normaliser la mise en page et la police de caractères. Les trames comportent des inexactitudes dues par exemple à une absence de leur mise à jour systématique après de nouveaux textes. Le classement de ces différentes trames est très difficile à utiliser pour l'utilisateur, ce qui contraint à de longues et fastidieuses manipulations.

4.1.2.2. Ces difficultés font l'objet d'un audit de l'application en cours

La direction de l'administration pénitentiaire a porté à la connaissance de la mission l'existence d'une assistance à maîtrise d'ouvrage en cours de réalisation, à partir de constats de difficultés qui touchent au fonctionnement de la chaîne pénale.

La direction de l'administration pénitentiaire, consciente des difficultés qui touchent au fonctionnement de la chaîne pénale, a lancé un audit de l'applicatif APPI (cf. cahier des clauses techniques particulières *infra*).

Encadré 3 : Extrait du cahier des clauses techniques particulières de l'audit d'APPI

La volonté d'établir un diagnostic de l'utilisation de l'application APPI est née de plusieurs constats :

- *des difficultés rapportées dans le suivi de certains dossiers notamment lors de la transmission des informations de service en service ;*
- *des données consolidées difficilement exploitables à des fins statistiques notamment par le biais de l'infocentre ;*
- *une incapacité à démêler les causes, souvent multiples, qui conduisent à ces problèmes de qualité (anomalie applicative, pratiques de saisie hétérogènes, absence de saisie) ;*
- *des remontées parfois négatives des utilisateurs de l'application.*

Annexe I

D'ores et déjà, certains facteurs de risque se dégagent :

- *une documentation utilisateur incomplète et, plus globalement, un manque d'outil d'aide à l'utilisateur (diffusion de consignes de saisie, didacticiel, stratégie de formation continue) ;*
- *des pratiques métiers hétérogènes qui induisent des modes de saisie divers (allant de la saisie hétérodoxe à l'absence de saisie), en particulier quand les processus métier impliquent l'intervention successive ou conjointe de plusieurs services ;*
- *la complexité des parcours pénaux de certaines personnes placées sous main de justice nécessitant des prises en charge multiples par les services pénitentiaires et judiciaires ;*
- *des trains d'évolutions réglementaires d'APPI parfois en retard de phase par rapport au moment où les textes entrent de fait en application, qui incitent l'utilisateur à adopter des comportements de contournement transitoirement (détournement d'une fonctionnalité ou d'une donnée d'APPI, gestion « papier » en mode dégradé).*

Source : Ministère de la justice, direction de l'administration pénitentiaire.

Cet audit doit être réalisé courant 2011.

4.1.3. APPI doit connaître plusieurs ajustements substantiels

4.1.3.1. La collecte et la présentation des données judiciaires doit être améliorée et davantage structurée dans APPI

Proposition : automatiser le transfert des pièces judiciaires sous forme dématérialisée.

Afin d'éviter les délais dans la prise en charge du SPIP, il conviendrait **d'automatiser le transfert des pièces judiciaires** (extraits de jugement, B1, saisine du SPIP) **sous forme dématérialisée** dès la saisine du SPIP, dans le cadre du projet de transfert des données de Cassiopée dans APPI. *A minima*, une alerte automatique dans APPI à destination du service d'application des peines pourrait être introduite.

Proposition : introduire une procédure automatisée de création des dossiers individuels et des mesures dans APPI.

De même, il pourrait être envisagé d'introduire **une procédure automatisée de création des dossiers individuels et des mesures dans APPI** par un flux informatique entre Cassiopée et APPI, dès la saisie de la condamnation par le greffe correctionnel, dans le cadre du projet de transfert des données de Cassiopée dans APPI, ce qui permettrait de décharger les services administratifs des SPIP de la création de ces mesures et d'en fiabiliser le contenu.

Un historique structuré des condamnations, des mesures, de la situation pénale et du suivi du SPIP devrait être introduit dans chaque fiche individuelle. Il n'est pas possible actuellement d'établir avec fiabilité la chronologie du parcours pénal des personnes placées sous main de justice, ce qui prive le SPIP d'informations cruciales sur les antécédents judiciaires de la personne. La création d'un historique individuel mettant en regard les différentes condamnations (informations tirées de Cassiopée), les périodes d'incarcération (informations tirées de GIDE) et les différentes périodes de suivi par le SPIP (information tirée d'APPI) faciliterait l'appréhension de la situation des probationnaires et le diagnostic réalisé par les personnels d'insertion et de probation.

4.1.3.2. Des fonctionnalités nouvelles pourraient être introduites afin d'améliorer la productivité des services

APPI ne constitue pas à ce jour un instrument ergonomique de gestion et de suivi administratif. Cette application est plus orientée vers la saisie d'information que vers leur utilisation par les agents. Or, le meilleur moyen d'améliorer l'exhaustivité et la fiabilité des données saisies par les services est de démultiplier les fonctionnalités et les outils de productivité pouvant être mobilisés par eux à partir des données saisies.

Proposition : permettre la prise de rendez-vous systématiquement à l'issue des entretiens par l'utilisation de l'agenda APPI.

La prise de rendez-vous devrait être systématiquement réalisée à l'issue des entretiens, par l'utilisation de l'agenda APPI, ce qui permet une automatisation et la centralisation de l'édition des convocations au niveau des services administratifs. Chaque personnel d'insertion et de probation devrait définir sur son agenda informatique des plages d'entretien prédéfinies afin de permettre au secrétariat de modifier des rendez-vous en cas d'indisponibilité des probationnaires.

Proposition : introduire de nouvelles fonctionnalités sous APPI.

Afin de faciliter le suivi des démarches d'accompagnement social et le contrôle des obligations, de nouvelles fonctionnalités pourraient être introduites dans APPI, telles que :

- ◆ un outil de suivi des versements aux parties civiles, permettant de saisir les montants versés et de restituer un historique des paiements ;
- ◆ un outil de suivi du montant des aides financières accordées par le SPIP au probationnaire.

L'opportunité ou la systématisme de certains rapports devraient être reconsidérée. Comme l'indique la circulaire du 19 mars 2008, « *les écrits doivent être élaborés au regard d'événements significatifs ayant des conséquences sur la situation de la personne suivie et sur lesquels le magistrat peut fonder sa décision* ». Pourraient ainsi être mis en cause :

- ◆ les **rapports semestriels systématiques** n'apparaissent pas justifiés en l'absence d'événements nouveaux dans le suivi de la personne ;
- ◆ les **rapports ponctuels de situation** pour changement d'adresse, de profession, etc. pourraient être remplacés par **une alerte automatique du JAP sur APPI** après modification des informations correspondantes dans la fiche individuelle APPI par le personnel d'insertion et de probation ;
- ◆ la saisie des notes d'entretien sur APPI pourrait être supprimée.

APPI doit donc évoluer vers un véritable outil de gestion et de productivité. Ses fonctionnalités doivent laisser plus de place à :

- ◆ l'individualisation des requêtes et à la souplesse du traitement ;
- ◆ la restitution d'informations utiles pour le service ;
- ◆ la gestion concertée des activités, par une meilleure utilisation de l'agenda ;
- ◆ la coordination des acteurs de la chaîne pénale, par des dispositifs d'alerte et de transmission automatique de données plus systématiques ;
- ◆ la mise, en place systématique d'une procédure d'alerte pour les personnes condamnées sortant de prison et soumises à un suivi (cf. point 3.1.2.) ;
- ◆ la mise en place d'une procédure de convocation des personnes concernées (cf. point 3.1.2.).

L'introduction de fonctionnalités d'édition plus riches permettrait des gains de productivité dans le traitement des écrits. Un éditeur de texte plus élaboré devrait être introduit, comportant les fonctionnalités suivantes :

- ◆ sauvegarde automatique des travaux ;
- ◆ possibilités avancées de fusions de champs de données issus de l'application APPI ;
- ◆ possibilités d'enregistrement de modèles de document propres au service, le cas échéant à partir d'une trame préétablie au niveau national.

Les fonctionnalités statistiques et de traitement de l'information de l'application APPI devraient être améliorés :

- ◆ un requêteur libre devrait être introduit dans l'application, permettant des extractions de base de données multi-critères et individualisées² ;
- ◆ un infocentre opérationnel devrait être mis en place présentant, sous forme de tableau, des données pré-traitées ; cet infocentre devrait inclure, outre les requêtes déjà disponibles dans APPI, les dates de prise en charge effective par le service (et non la date de transmission du dossier par le SAP) ;
- ◆ une fonction de gestion de l'archivage devrait être introduite, permettant notamment d'extraire une liste complète des dossiers archivés sur une période donnée.

L'interruption du suivi devrait faire l'objet d'une procédure d'alerte automatisée entre les services afin de prévenir le risque de rupture de prise en charge. Un croisement automatique systématique de la base de données APPI avec le fichier des personnes détenues (GIDE) lors d'une incarcération permettrait d'introduire une alerte automatique à destination du service administratif du SPIP sur l'interface APPI en vue du transfert rapide du dossier.

De même, il pourrait être envisagé de créer une alerte automatique de transfert de dossier sur APPI à destination du SPIP du nouveau lieu de résidence dès modification de l'adresse sur la fiche individuelle par le SPIP du lieu d'origine.

² La requête suivante serait utile pour les services administratifs : une liste des mesures en cours global (pour tout le service et non par utilisateur) avec les rubriques suivantes : nom, prénom, numéro du dossier, date de naissance, sexe, commune du domicile, mesure ou intervention avec date de début et date de fin.

ANNEXE II

Les modalités de prise en charge des personnes placées sous main de justice au sein des SPIP

SYNTHÈSE

L'évaluation de la charge d'activité des SPIP et des moyens humains qui leur sont attribués nécessite une analyse approfondie de leur organisation et de leur processus métier, en vue de déterminer une charge de travail de référence par personne suivie.

À cette fin, la mission a procédé à des investigations de terrain approfondies auprès d'un échantillon élargi de personnels d'insertion et de probation.

Cette enquête a mis en évidence le caractère globalement homogène des modalités de suivi en milieu ouvert comme en milieu fermé, centré sur l'accompagnement individuel en entretien, justifiant le concept de « processus standard » de prise en charge.

Cet accompagnement inclut l'accueil des personnes placées sous main de justice et un accompagnement par entretien, donnant lieu à la réalisation de démarches d'assistance et de soutien à caractère social, ainsi qu'à la rédaction de rapports de suivi destinés à l'autorité judiciaire et à diverses autres tâches administratives.

L'étude de terrain révèle cependant une forte variabilité des pratiques sur plusieurs aspects de ce suivi, tels que la fréquence et la durée des entretiens, la différenciation du suivi, le poids relatif des démarches d'accompagnement social et des tâches administratives, ainsi que d'autres spécificités locales d'organisation des services.

Cette situation conduit la mission à préconiser, pour chaque étape de l'accompagnement, un schéma d'organisation de référence, visant à accroître l'homogénéité des pratiques en vue d'améliorer l'efficacité, l'efficience et la qualité de la prise en charge des personnes placées sous main de justice.

Les principales préconisations sont, tant pour la prise en charge en milieu ouvert qu'en milieu fermé :

- ◆ la mise en œuvre systématique de l'entretien d'accueil avec une affectation rapide des dossiers, validés par le chef de service ;
- ◆ la généralisation du diagnostic à visée criminologique ;
- ◆ la mise en œuvre d'un suivi régulier pour l'ensemble des personnes placées sous main de justice, différencié selon la situation de la personne, prenant la forme, selon les cas, d'un suivi intensif, d'un suivi normal, d'un suivi espacé ou d'un suivi administratif ;
- ◆ la validation des modalités de suivi dans le cadre d'une commission d'évaluation et d'orientation en milieu ouvert, et dans le cadre d'une instance collégiale en milieu fermé telle que la commission d'application des peines, donnant lieu à une décision juridictionnelle du juge de l'application des peines ;
- ◆ le recentrage du temps d'activité des personnels d'insertion et de probation sur l'entretien individuel d'accompagnement et la limitation du temps consacré aux démarches d'accompagnement social et aux tâches administratives à 50 % du temps de travail en milieu ouvert et 40 % en milieu fermé ;
- ◆ afin de circonscrire le temps de travail consacré aux démarches d'accompagnement social, celles-ci doivent être centrées sur l'orientation des personnes placées sous main de justice vers les institutions et dispositifs de droit commun ;

- ◆ afin de réduire le temps de travail consacré aux tâches administratives, une priorisation accrue des écrits, une meilleure répartition des tâches entre les personnels d'insertion et de probation et les services administratifs, ainsi que l'amélioration des fonctionnalités de l'application APPI sont nécessaires ;
- ◆ la fin de la prise en charge doit donner lieu à une procédure plus formalisée de bilan et d'information éventuelle d'autres services compétents, notamment à l'issue d'une période d'emprisonnement, lorsqu'une peine mixte a été prononcée.

En milieu ouvert, le suivi de certaines mesures présente des spécificités. Les mesures de suivi socio-judiciaire, de surveillance judiciaire donnent généralement lieu à un suivi intensif systématique, hypothèse retenue dans le modèle, tandis que les mesures de libération conditionnelle et d'ajournement avec mise à l'épreuve, ainsi que le sursis avec travail d'intérêt général appellent des entretiens à fréquence mensuelle.

Au contraire, la mission retient un suivi allégé pour les mesures de travaux d'intérêt général et de travaux non rémunérés, comme cela a été constaté auprès des personnels d'insertion et de probation interrogés.

En ce qui concerne les mesures de milieu ouvert, la mission préconise :

- ◆ dans le cadre du contrôle judiciaire, un renforcement des liens du SPIP avec le juge d'instruction ;
- ◆ dans le cadre des enquêtes, le regroupement de celles-ci au sein d'un pôle lorsque la taille du SPIP le justifie et le recours accru aux services de police et de gendarmerie ;
- ◆ la mise à l'étude du transfert du suivi des interdictions de séjour aux services de police et de gendarmerie ;
- ◆ le transfert des tâches administratives associées au travail d'intérêt général aux services administratifs des SPIP ou aux personnels de surveillance, le cas échéant au sein d'un pôle spécialisé ;
- ◆ le transfert complet de la gestion des incidents du placement sous surveillance électronique aux personnels de surveillance ;
- ◆ la clarification du régime juridique de la mesure de surveillance électronique de fin de peine.

La mission n'a pas procédé à la description exhaustive des actes métiers réalisés par d'autres personnels des SPIP, notamment les personnels administratifs, seuls les personnels d'insertion et de probation entrant dans le champ de la lettre de mission. Cependant, des indications qualitatives et quantitatives détaillées sont fournies sur l'activité de ces personnels, notamment lorsque les personnels administratifs interviennent directement dans le processus de prise en charge des personnes placées sous main de justice.

SOMMAIRE

Introduction	1
1. Le processus standard de prise en charge d'une personne placée sous main de justice faisant l'objet d'une mesure judiciaire d'aménagement de peine, de contrôle ou de surveillance en milieu ouvert.....	4
1.1. Le début de la prise en charge : la saisine du SPIP, l'accueil de la personne et l'affectation du dossier.....	5
1.1.1. Description des pratiques observées dans les SPIP visités.....	5
1.1.2. Évaluation de la charge d'activité à partir des déclarations des agents consultés	6
1.1.3. Analyse critique de certaines pratiques observées sur le terrain.....	7
1.1.4. Schéma d'organisation cible proposé par la mission.....	8
1.2. Le déroulement du suivi : les entretiens d'accompagnement	11
1.2.1. Description des pratiques observées dans les SPIP visités.....	11
1.2.2. Évaluation de la charge d'activité à partir des déclarations des agents consultés	15
1.2.3. Analyse critique de certaines pratiques observées sur le terrain.....	18
1.2.4. Schéma d'organisation cible proposé par la mission.....	20
1.3. Le déroulement du suivi : les démarches d'accompagnement social.....	28
1.3.1. Description des pratiques observées dans les SPIP visités.....	28
1.3.2. Évaluation de la charge d'activité à partir des déclarations des agents consultés	29
1.3.3. Analyse critique de certaines pratiques observées sur le terrain.....	29
1.3.4. Schéma d'organisation cible proposé par la mission.....	30
1.4. Le déroulement du suivi : les écrits, les réunions de service et les tâches administratives diverses.....	33
1.4.1. Description des pratiques observées dans les SPIP visités.....	33
1.4.2. Évaluation de la charge d'activité à partir des déclarations des agents consultés	35
1.4.3. Analyse critique de certaines pratiques observées sur le terrain.....	35
1.4.4. Schéma d'organisation cible proposé par la mission.....	36
1.5. L'interruption et la fin de la prise en charge.....	39
1.5.1. Description des pratiques observées dans les SPIP visités.....	39
1.5.2. Analyse critique de certaines pratiques observées sur le terrain.....	39
1.5.3. Schéma d'organisation cible proposé par la mission.....	39
1.6. Synthèse : l'optimisation du plan de charge des personnels d'insertion et de probation en milieu ouvert	40
2. Le processus standard de prise en charge d'une personne placée sous main de justice détenue et suivie par le SPIP en milieu fermé.....	43
2.1. Le début de la prise en charge : l'accueil du détenu et l'affectation du dossier	44
2.1.1. Description des pratiques observées dans les SPIP visités.....	44
2.1.2. Évaluation de la charge d'activité à partir des déclarations des agents consultés	45
2.1.3. Analyse critique de certaines pratiques observées sur le terrain.....	46
2.1.4. Schéma d'organisation cible proposé par la mission.....	46

2.2. Le déroulement du suivi : les entretiens d'accompagnement.....	47
2.2.1. Description des pratiques observées dans les SPIP visités.....	47
2.2.2. Évaluation de la charge d'activité à partir des déclarations des agents consultés.....	48
2.2.3. Analyse critique de certaines pratiques observées sur le terrain.....	50
2.2.4. Schéma d'organisation cible proposé par la mission.....	50
2.3. Le déroulement du suivi : les démarches d'accompagnement social.....	53
2.3.1. Description des pratiques observées dans les SPIP visités.....	53
2.3.2. Évaluation de la charge d'activité à partir des déclarations des agents consultés.....	55
2.3.3. Analyse critique de certaines pratiques observées sur le terrain.....	55
2.3.4. Schéma d'organisation cible proposé par la mission.....	56
2.4. Le déroulement du suivi : les écrits, les réunions de service et les tâches administratives diverses.....	58
2.4.1. Description des pratiques observées dans les SPIP visités.....	58
2.4.2. Évaluation de la charge d'activité à partir des déclarations des agents consultés.....	59
2.4.3. Analyse critique de certaines pratiques observées sur le terrain.....	60
2.4.4. Schéma d'organisation cible proposé par la mission.....	61
2.5. La fin de la période de détention.....	62
2.5.1. Description des pratiques observées dans les SPIP visités.....	62
2.5.2. Évaluation de la charge d'activité à partir des déclarations des agents consultés.....	62
2.5.3. Analyse critique de certaines pratiques observées sur le terrain.....	62
2.5.4. Schéma d'organisation cible proposé par la mission.....	62
2.6. Synthèse : l'optimisation du plan de charge des personnels d'insertion et de probation en milieu fermé.....	63
3. Les spécificités de prise en charge associées aux différentes mesures en milieu ouvert et en milieu fermé.....	66
3.1. Le sursis avec mise à l'épreuve.....	66
3.1.1. Cadre légal.....	66
3.1.2. Conditions d'éligibilité.....	66
3.1.3. Description de la mesure.....	66
3.1.4. Spécificités de prise en charge.....	67
3.2. Les ajournements avec mise à l'épreuve.....	67
3.2.1. Cadre légal.....	67
3.2.2. Description de la mesure.....	67
3.2.3. Spécificités de prise en charge.....	67
3.3. Le contrôle judiciaire.....	67
3.3.1. Cadre légal.....	67
3.3.2. Description de la mesure.....	68
3.3.3. Spécificités de prise en charge.....	68
3.3.4. Observations et préconisations d'organisation.....	68
3.4. Les enquêtes d'aménagement de peine (art. 723-15 du code de procédure pénale).....	68
3.4.1. Cadre légal.....	68
3.4.2. Conditions d'éligibilité.....	69
3.4.3. Description de la mesure.....	69
3.4.4. Spécificités de prise en charge.....	69
3.4.5. Observations et préconisations d'organisation.....	69

3.5. Les enquêtes extérieures	70
3.5.1. <i>Cadre légal</i>	70
3.5.2. <i>Description de la mesure</i>	70
3.5.3. <i>Spécificités de prise en charge</i>	70
3.6. Les interdictions de séjour	70
3.6.1. <i>Cadre légal</i>	70
3.6.2. <i>Description de la mesure</i>	71
3.6.3. <i>Spécificités de prise en charge</i>	71
3.6.4. <i>Observations et préconisations d'organisation</i>	71
3.7. La libération conditionnelle.....	71
3.7.1. <i>Cadre légal</i>	71
3.7.2. <i>Conditions d'éligibilité</i>	72
3.7.3. <i>Description de la mesure</i>	72
3.7.4. <i>Spécificités de prise en charge</i>	72
3.8. Le placement à l'extérieur et la semi-liberté	72
3.8.1. <i>Cadre légal</i>	72
3.8.2. <i>Conditions d'éligibilité</i>	73
3.8.3. <i>Description de la mesure</i>	73
3.8.4. <i>Spécificités de prise en charge</i>	73
3.8.5. <i>Observations et préconisations d'organisation</i>	73
3.9. Le suivi socio-judiciaire	74
3.9.1. <i>Cadre légal</i>	74
3.9.2. <i>Description de la mesure</i>	74
3.9.3. <i>Spécificités de prise en charge</i>	74
3.10. Les travaux d'intérêt général (TIG) et le sursis-TIG	74
3.10.1. <i>Cadre légal</i>	74
3.10.2. <i>Description de la mesure</i>	74
3.10.3. <i>Spécificités de prise en charge</i>	75
3.10.4. <i>Observations et préconisations d'organisation</i>	75
3.11. Le placement sous surveillance électronique (PSE) et le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM), l'assignation à résidence électronique (ARSE) et l'assignation à résidence électronique mobile (ARSEM)	76
3.11.1. <i>Cadre légal</i>	76
3.11.2. <i>Conditions d'éligibilité</i>	76
3.11.3. <i>Description de la mesure</i>	76
3.11.4. <i>Spécificités de prise en charge</i>	77
3.11.5. <i>Observations et préconisations d'organisation</i>	78
3.12. La surveillance électronique de fin de peine (SEFIP)	78
3.12.1. <i>Cadre légal</i>	78
3.12.2. <i>Conditions d'éligibilité</i>	78
3.12.3. <i>Description de la mesure</i>	78
3.12.4. <i>Spécificités de prise en charge</i>	79
3.12.5. <i>Observations et préconisations d'organisation</i>	79

Pièce jointe 1 Procédure de collecte manuelle de statistiques mensuelles de stock mise en place par l'antenne de milieu ouvert de Créteil - SPIP du Val-de-Marne	85
Pièce jointe 2 Liste des obligations associées au sursis avec mise à l'épreuve (art. 132-44 et 132-45 du code pénal)	92
Pièce jointe 3 Questionnaire utilisé pour les entretiens individuels avec les personnels d'insertion et de probation	94

Introduction

L'évaluation des moyens nécessaires aux SPIP pour mener à bien leurs missions, notamment les besoins en effectifs de personnels d'insertion et de probation (*cf. Annexe IV*), nécessite préalablement une analyse approfondie des processus métiers et la détermination d'une charge de travail de référence par personne prise en charge.

En dépit des nombreux textes législatifs et réglementaires encadrant l'activité des SPIP, ces processus sont aujourd'hui peu connus au niveau national. Afin d'obtenir une image fidèle et détaillée des pratiques de terrain, la mission a procédé à des investigations approfondies auprès des personnels d'un échantillon élargi de SPIP. La méthode d'enquête a constitué en une série d'entretiens à partir d'un questionnaire normalisé, comportant des items qualitatifs et des questions quantitatives visant à estimer la charge d'activité liée aux différents actes métiers.

Les informations recueillies sur une base exclusivement déclarative ont été corroborées par recoupement des réponses au sein du même service ou entre différents services.

44 agents ont fait l'objet d'un entretien individuel portant exclusivement sur l'analyse de la charge d'activité, la prise en charge des personnes placées sous main de justice et les processus métiers, dont 32 personnels d'insertion et de probation (conseillers d'insertion et de probation – CPIP et assistants de service social – ASS) et 12 agents administratifs (secrétaires administratifs, agents administratifs ou contractuels).

Ces entretiens individuels ont été systématiquement complétés d'entretiens collectifs réunissant l'ensemble de l'équipe des personnels d'insertion et de probation, qui ont également permis d'aborder, de manière plus générale, l'évolution de la charge d'activité et l'organisation des services. Au total, la mission a interrogé 154 personnels des SPIP (équipe d'encadrement, conseillers, assistants de service social, personnels de surveillance, personnel administratif)¹.

Cette analyse implique la prise en compte les spécificités de l'action des SPIP associées au milieu carcéral d'une part, au milieu ouvert d'autre part. Il convient en effet de distinguer nettement l'organisation du SPIP en milieu fermé, où les agents interviennent dans le cadre spécifique et contraint d'un établissement pénitentiaire, et la prise en charge des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) en milieu ouvert, qui représentent une population près de trois fois plus nombreuse. En avril 2011, 245 178 personnes étaient prises en charge par les SPIP, dont 181 226 en milieu ouvert (incluant les personnes placées sous surveillance électronique - PSE) et 63 952 en milieu fermé (incluant la population écrouée non hébergée, hors PSE²).

¹ Les SPIP visités ont été échantillonnés à partir de trois critères spécifiques (*cf. infra*) ; cependant, les agents rencontrés au sein de ces SPIP n'ont pas donné lieu à une sélection spécifique par la mission.

² En avril 2011, 174 089 personnes sont suivies par les SPIP en milieu ouvert (hors mesures sous écrou) ; 7 147 personnes sont placées sous surveillance électronique. 63 344 personnes sont détenues (hors mineurs détenus dans des quartiers classiques et établissement pour mineur) et 608 personnes sont placées à l'extérieur. Les mineurs écroués ne sont pas comptabilisés dans les personnes suivies par les SPIP. La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite loi Perben II, a en effet transféré au juge des enfants les compétences du juge de l'application des peines milieu fermé et par là même transféré à la PJJ la compétence du SPIP en matière d'application des peines (article 20-9 de l'ordonnance du 2 février 1945 modifiée).

Annexe II

Fondée sur les résultats de ces entretiens, la présente annexe détaille les processus standard de prise en charge des personnes placées sous main de justice dans les SPIP, tant en milieu ouvert (1) qu'en milieu fermé (2). Dans chaque cas, sont abordés successivement :

- ◆ la description des pratiques constatées sur le terrain, incluant une évaluation de la charge d'activité moyenne ;
- ◆ des observations critiques portant sur certaines pratiques constatées, de manière exceptionnelle ou plus fréquente, dans certains services ou de la part de certains personnels ;
- ◆ une proposition d'aménagement ou de refonte des processus métiers existants, établie à partir des pratiques les plus fréquemment constatées et des difficultés rencontrées, en vue d'améliorer l'efficacité et la qualité de la prise en charge.

En dernier lieu sont évoquées les spécificités de prise en charge liées à certaines mesures pouvant impliquer certains écarts aux processus standards de prise en charge (3).

Une synthèse de ces recommandations figure en fin de la présente annexe.

La mission n'a pas procédé à la description exhaustive des actes métiers réalisés par d'autres personnels des SPIP, notamment les personnels administratifs, seuls les personnels d'insertion et de probation entrant dans le champ de l'évaluation de la charge d'activité demandée par la lettre de mission. Cependant, des indications qualitatives et quantitatives détaillées sont fournies sur l'activité de ces personnels, notamment lorsque les personnels administratifs interviennent directement dans le processus de prise en charge des personnes placées sous main de justice.

Annexe II

Tableau 1 : Échantillon de personnels interrogés en entretien individuel dans le cadre de l'étude des processus de prise en charge et des actes métiers

SPIP	Milieu ouvert		Milieu fermé	
	Nombre de CPIP/ASS interrogés	Nombre d'agents administratifs interrogés	Nombre de CPIP/ASS interrogés	Nombre d'agents administratifs interrogés
Bouches-du-Rhône	4	2	4	1
Gironde	4	2	1	2
Loir-et-Cher	4	1	3	1
Seine-et-Marne	1	1	4	0
Val-de-Marne	4	1	3	1
Total	17	7	15	5

Source : Mission IGF/IGSJ.

1. Le processus standard de prise en charge d'une personne placée sous main de justice faisant l'objet d'une mesure judiciaire d'aménagement de peine, de contrôle ou de surveillance en milieu ouvert

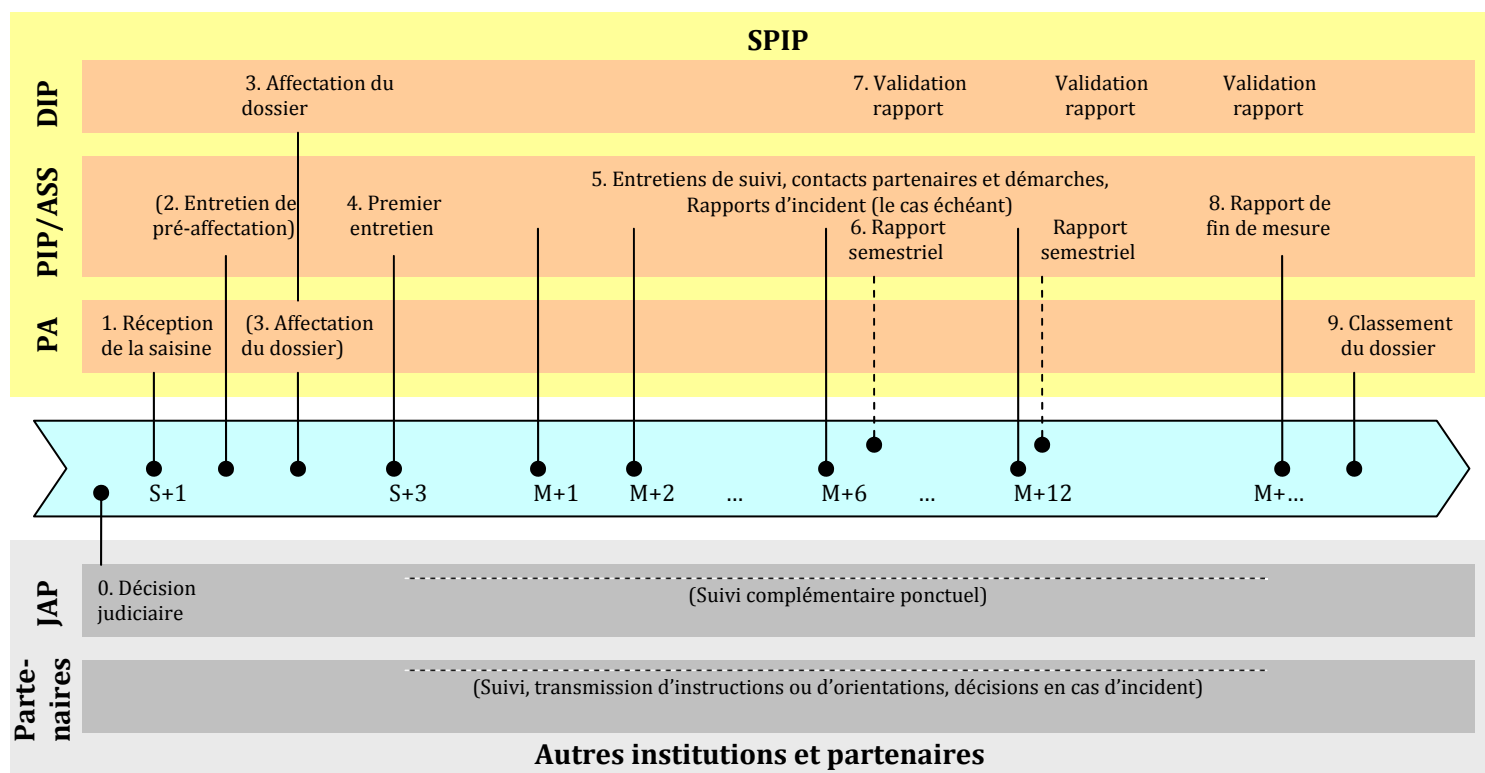
La prise en charge d'une personne placée sous main de justice (PPSMJ) faisant l'objet d'une mesure judiciaire d'aménagement de peine en milieu ouvert répond à un processus commun à la grande majorité des mesures traitées par les SPIP (milieu ouvert) :

- ◆ emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve ;
- ◆ travail d'intérêt général (TIG) et sursis TIG ;
- ◆ ajournement de peine avec mise à l'épreuve ;
- ◆ libération conditionnelle ;
- ◆ interdiction de séjour ;
- ◆ suivi socio-judiciaire ;
- ◆ semi-liberté (mesure sous écrou) ;
- ◆ surveillance judiciaire des personnes dangereuses ;
- ◆ placement à l'extérieur avec hébergement (mesure sous écrou) ;
- ◆ placement sous surveillance électronique ;
- ◆ réduction de peine conditionnelle.

C'est également le cas des mesures de contrôle judiciaire décidées en cours d'instruction.

Certaines de ces mesures donnent cependant lieu à des spécificités de prise en charge évoquées dans la section 3 ci-dessous.

Graphique 1 : Processus standard de prise en charge des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert observé sur le terrain



Source : Mission IGF/IGSJ.

Note : ce diagramme décrit les étapes de prise en charge d'une personne placée sous main de justice par les différents acteurs du SPIP en milieu ouvert, incluant les personnels administratifs (PA), les conseillers d'insertion et de probation (CPIP) et les assistants de service social (ASS), ainsi que l'encadrement du service, c'est-à-dire les directeurs d'insertion et de probation (DIP). Il mentionne également l'intervention du juge de l'application des peines (JAP) et d'éventuels partenaires institutionnels ou associatifs dans le cadre de mesures ou d'obligations spécifiques (Pôle emploi, missions locales, associations d'insertion, etc.) Les actes métiers figurant entre parenthèses correspondent à des actes observés dans certains SPIP seulement.

1.1. Le début de la prise en charge : la saisine du SPIP, l'accueil de la personne et l'affectation du dossier

1.1.1. Description des pratiques observées dans les SPIP visités

Au sein du SPIP, le service administratif assure la **réception de la saisine** de l'autorité judiciaire, notamment des pièces suivantes : extrait de jugement, extrait du casier judiciaire (bulletin n°1 - B1), procès verbal de notification, saisine du service.

Le service administratif procède ensuite à la validation de la prise en charge de la mesure sous APPI à partir du nom de la personne ou de son numéro d'écrou, la constitution du dossier papier. Lorsque le condamné non incarcéré est convoqué devant le SPIP selon la procédure prévue à l'art. 474 du code de procédure pénale³, le service administratif doit en outre créer le dossier individuel de la personne et la mesure sous APPI.

³ « En cas de condamnation d'une personne non incarcérée à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à deux ans ou pour laquelle la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à deux ans, il est remis au condamné qui est présent à l'issue de l'audience un avis de convocation à comparaître, dans un délai qui ne saurait excéder trente jours, devant le juge de l'application des peines en vue de déterminer les modalités d'exécution de la peine. Le condamné est également avisé qu'il est convoqué aux mêmes fins devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation dans un délai qui ne saurait être supérieur à quarante-cinq jours. Les durées de deux ans prévues par le présent alinéa sont réduites à un an si le condamné est en état de récidive légale. »

Annexe II

Dans certains cas, notamment lorsque le condamné a été convoqué au SPIP dès l'audience de jugement, le probationnaire est reçu au cours d'une **permanence d'accueil** pour un premier entretien individuel par un personnel d'insertion et de probation. L'entretien d'accueil a pour fonction de :

- ◆ vérifier l'identité et les coordonnées de la personne, d'obtenir certains renseignements sur sa situation personnelle, familiale et professionnelle ;
- ◆ notifier ou rappeler à la personne les obligations auxquelles elle est astreinte ;
- ◆ présenter le service et les conditions générales du suivi de la mesure ;
- ◆ évaluer sommairement le positionnement de la personne face aux faits commis et à la condamnation judiciaire, ainsi que le degré de complexité du suivi de la mesure ;
- ◆ consigner ces différentes informations sur un document de liaison porté au dossier de la personne.

Les conseillers en charge des permanences d'accueil peuvent également assurer les missions suivantes :

- ◆ permanences d'orientation pénale (POP) auprès du tribunal correctionnel ;
- ◆ accueil des sortants de prison et du public sans rendez-vous ;
- ◆ accueil des personnes suivies en cas d'absence du conseiller référent ;
- ◆ permanence téléphonique d'urgence.

Dans certains services, l'accueil des probationnaires est réalisé sous forme d'une **présentation collective** animée par deux agents du service, dont un cadre. Regroupant de dix à quinze probationnaires, cette séance d'une durée d'environ une heure trente minutes a pour objectifs :

- ◆ la présentation du fonctionnement du service ;
- ◆ le rappel des obligations liées à la condamnation ;
- ◆ la collecte de renseignements individuels par l'entremise d'une fiche de renseignement distribuée aux probationnaires.

Le **dossier est ensuite affecté** à un conseiller par le chef de service, ou dans certains cas, par l'équipe administrative, au vu de critères administratifs et des informations prises au cours de l'entretien d'accueil.

Dans certains services, l'affectation des dossiers jugés les moins prioritaires pouvait être différée afin de lisser la charge d'activité des conseillers. Cette pratique a cessé au début de l'année 2011. Au cours de ces déplacements, la mission a observé que l'affectation était systématique une fois les pièces de saisine intégralement transmises au service par les greffes du tribunal. Elle repose généralement sur des critères objectifs simples :

- ◆ la localisation du domicile du probationnaire, lorsqu'une spécialisation par secteur géographique a été introduite pour les personnels d'insertion et de probation ;
- ◆ le nombre de dossiers déjà suivis par les personnels d'insertion et de probation, en vue de lisser la charge d'activité au sein de l'équipe.

1.1.2. Évaluation de la charge d'activité à partir des déclarations des agents consultés

La charge de travail estimée à partir d'une mesure déclarative pour la réalisation de ces différents actes métiers est récapitulée dans le tableau *infra*. La durée moyenne de l'ouverture du dossier par le service administratif s'élève à 7,5 minutes et à 15 minutes en cas de création du dossier individuel sous APPI.

Annexe II

La durée de l'entretien d'accueil (pré-affectation) par les personnels d'insertion et de probation s'élève à 22,5 minutes en moyenne sur l'échantillon considéré.

Tableau 2 : Charge de travail liée au début de prise en charge des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert, estimée de manière déclarative

Actes métier	Agents responsables	Nombre d'agents interrogés	Durée minimale observée (en min.)	Durée maximale observée (en min.)	Durée moyenne observée (en min.)
Réception de la saisine et ouverture du dossier individuel	Administratifs	4	5,0	10,0	7,5
Création du dossier individuel dans APPI	Administratifs	4	5,0	10,0	7,5
Entretien de pré-affectation	Personnels d'insertion et de probation	7	10,0	30,0	22,5

Source : Mission IGF/IGSJ.

1.1.3. Analyse critique de certaines pratiques observées sur le terrain

Pratiques constatées dans certains SPIP	Observations
Les pièces judiciaires nécessaires à la prise en charge de la personne par le SPIP peuvent être transmises avec retard par les juridictions.	La demande de pièces (par exemple B1) via le module « autres actes de procédure » dans APPI ne génère aucune alerte au SAP. La prise en charge de la personne par le SPIP est retardée.
Les personnels d'insertion et de probation n'ont pas accès aux rapports établis par les SPIP d'autres départements.	La limitation des transferts d'information au sein de l'application APPI prive les personnels d'insertion et de probation d'informations utiles pour établir un premier diagnostic du détenu, en cas de transfèrement depuis un autre établissement ou incarcération après suivi d'un SPIP en milieu ouvert dans un autre département.
L'historique de la prise en charge du probationnaire ne peut être reconstitué sur APPI. Il n'est pas possible de connaître la chronologie des différentes affectations d'une PPSMJ au sein du service.	APPI ne comporte pas de fonctionnalité d'historique structuré permettant de mettre en regard la situation pénale du détenu et sa prise en charge par le SPIP.
Lorsque le condamné non incarcéré est convoqué devant le SPIP selon la procédure prévue à l'art. 474 du code de procédure pénale, le service administratif doit créer le dossier individuel de la personne et la mesure sous APPI.	Cette procédure est dérogatoire, les fiches individuelles et les mesures sur APPI étant créées en règle générale par le service d'application des peines. L'existence d'une pluralité de sources alimentant APPI accroît le risque d'hétérogénéité des données. Elle crée également le risque qu'un dossier individuel ne soit pas ouvert dans APPI dans l'hypothèse où le SPIP déciderait de retarder la prise en charge. Plus généralement, l'absence d'automatisation de l'ouverture des fiches dans APPI génère, pour les SAP comme pour les SPIP, une charge de travail supplémentaire.

Annexe II

Pratiques constatées dans certains SPIP	Observations
Les rendez-vous sont souvent fixés par le tribunal à l'issue de l'audience sur des plages horaires prédéfinies, sans concertation avec le SPIP, ni connaissance précise de sa charge d'activité.	L'absence de concertation sur les horaires peut conduire à un engorgement des permanences d'accueil.
Certaines PPSMJ, notamment celles n'ayant pas reçu une convocation immédiate après l'audience, ne bénéficient pas d'un entretien d'accueil.	L'entretien d'accueil permet une prise de contact rapide, peu consommatrice en temps pour le SPIP, qui matérialise le début du suivi et favorise la compréhension par la PPSMJ de ses obligations.
Dans certains services, l'accueil des probationnaires est réalisé sous forme d'une présentation collective animée par deux agents du service.	La possibilité d'un accueil collectif, notamment en milieu fermé, est évoquée par la circulaire du garde des sceaux du 19 mars 2008. Cette procédure, si elle présente l'avantage d'être plus économe en moyens que l'accueil individuel, présente cependant plusieurs inconvénients importants : <ul style="list-style-type: none"> ▪ elle ne concerne que les personnes convoquées au SPIP dans le cadre de la procédure d'exécution de l'art. 474 du code de procédure pénale ; ▪ elle ne permet pas de réaliser un premier diagnostic du positionnement du condamné et de procéder à une première évaluation des risques ; ▪ elle ne garantit pas une pleine mobilisation des participants, la présentation collective pouvant favoriser, plus que l'entretien individuel, une attitude passive ; ▪ elle soulève des difficultés de confidentialité, les personnes pouvant être invitées ou conduites à évoquer devant les autres probationnaires des éléments relatifs à leur situation pénale.
En début de prise en charge, le conseiller doit généralement remplir une fiche de renseignements papier en plus de la saisie des informations sur APPI.	La double saisie, papier et informatique, des informations relatives à la personne suivie, constitue une répétition inutile d'actes métiers. Elle implique généralement une saisie de moindre qualité sur APPI.
Les personnels d'insertion et de probation en charge de la permanence d'accueil peuvent être conduits à accueillir en entretien des personnes ayant rendez-vous en cas d'absence du conseiller en charge.	La suppléance du conseiller référent par un conseiller de permanence en cours de suivi nuit à la continuité et à l'efficacité de la prise en charge et du contrôle des obligations. Elle alourdit la charge de travail de la permanence.
L'affectation du dossier est parfois effectuée par le personnel administratif sur la seule considération de critères administratifs (adresse du condamné) et/ou de la charge d'activité des conseillers.	L'affectation automatique du dossier ne permet pas d'identifier, dès la prise en charge, les risques et difficultés éventuelles qui y sont associés.

1.1.4. Schéma d'organisation cible proposé par la mission

Pour le début de la prise en charge des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert, la mission préconise le schéma d'organisation suivant.

1.1.4.1. L'accueil individuel du probationnaire doit être réalisé dans des délais brefs et, autant que possible, par le personnel d'insertion et de probation qui sera en charge du suivi

L'entretien d'accueil et de pré-affectation devait être généralisé à l'ensemble des personnes prises en charge en milieu ouvert, dans le cadre d'une permanence d'accueil. Cet entretien vise à assurer une prise en charge rapide de la personne, indispensable en présence de courtes peines, ainsi qu'une identification précoce des publics en difficulté ou à risque.

Proposition : Généraliser l'entretien individuel d'accueil dans un délai rapide.

Le système de permanence devrait garantir une prise en charge quasi immédiate de la personne. Dans ce cas, il serait légitime de réduire le délai réglementaire maximal de prise en charge par le SPIP, à une durée de quinze jours par exemple.

Cette permanence aura lieu, autant que possible, au sein de l'antenne du SPIP afin de familiariser la personne condamnée aux locaux du service.

Que l'entretien d'accueil ait lieu au cours d'une permanence ou auprès d'un conseiller référent, la date et l'heure de l'entretien, si elles sont fixées par une juridiction, doivent être établies de manière concertée entre les juridictions et le SPIP, par exemple au travers d'un **agenda partagé**, afin de lisser la charge d'activité des SPIP et de recevoir le public dans les meilleures conditions.

L'entretien d'accueil doit avoir vocation à assurer la fiabilité des informations détenues par le SPIP, à rappeler clairement la nature des obligations auxquelles est soumise la personne et à fournir de premiers éléments d'orientation à destination du chef de service qui procédera à l'affectation des dossiers sur cette base. Pour cette raison, **il ne paraît pas souhaitable d'organiser des accueils collectifs.**

Une **fiche-type de renseignements dématérialisée** utilisée pour l'entretien d'accueil pourrait être établie au niveau national et intégrée sur APPI, permettant la vérification des données déjà saisies et l'intégration de premiers constats du conseiller de permanence. Cette fiche prendrait la forme d'un formulaire de saisie simplifié, sur écran unique, pré-rempli à partir des informations importées de Cassiopée. Cette fiche permettrait de supprimer les fiches d'accueil papier.

1.1.4.2. Les dossiers doivent être affectés systématiquement et rapidement

Le principe d'une **affectation systématique et immédiate** du dossier à un personnel d'insertion et de probation, rappelé par le Garde des Sceaux dans une circulaire du 28 janvier 2011, devrait être consacré en vue d'une mise en œuvre rapide du suivi individuel.

Cette affectation devrait être décidée ou validée par le chef de service. Au stade de l'affectation, le chef de service devrait être en mesure d'identifier les personnes nécessitant un suivi particulier par la hiérarchie du SPIP :

- ◆ personnes aux antécédents pénaux et judiciaires lourds, notamment en raison des infractions commises, de la durée de détention, du nombre de récidives ;
- ◆ personnes dont la situation médicale, familiale, professionnelle ou sociale apparaît particulièrement difficile.

La validation de l'affectation par le chef de service doit permettre d'identifier précocement les dossiers sensibles ou à risque en vue d'un suivi plus poussé par la hiérarchie.

Proposition : Consacrer le principe de l'affectation individuelle de l'ensemble des dossiers sous la validation du chef de service.

Annexe II

Elle devrait intervenir en premier lieu sur la base d'un critère de charge d'activité, incluant une pondération des mesures les plus lourdes, et dans la mesure du possible, d'un critère de spécialisation géographique. La pondération des mesures pourrait être réalisée selon un système de points, inspiré de l'évaluation de la charge d'activité (cf. *infra et annexe IV*).

L'ancrage géographique du champ de compétence des personnels d'insertion et de probation doit être réaffirmé, celle-ci permettant une meilleure connaissance du milieu d'origine des personnes suivies, des structures et des partenaires pouvant être mobilisés au cours du suivi.

Lorsque le conseiller en charge du secteur n'est plus en mesure de traiter les dossiers dont il a la charge, il peut être judicieux d'affecter à titre exceptionnel la personne à un conseiller en charge d'un secteur géographique proche. Cependant, afin de faire converger le critère de l'affectation géographique et le critère de la charge d'activité, des redéploiements partiels ou complets d'affectation géographique devraient être envisagés en cas de divergence persistante dans la charge d'activité des différents conseillers (cf. *annexe IV*).

Ces critères devraient prévaloir sur l'historique de la prise en charge de la personne ; en particulier, l'affectation d'une personne à un conseiller qui l'aurait suivi dans le passé n'est pas nécessairement souhaitable, notamment si un acte de récidive est intervenu entre temps. Dans ce cas, la continuité du suivi du service reposera avant tout sur la transmission du dossier, complété par d'éventuels échanges entre les conseillers et un suivi renforcé par la hiérarchie.

1.1.4.3. Des fonctionnalités permettant d'améliorer la continuité de la prise en charge devraient être introduites dans APPI

La collecte et la présentation des données judiciaires doit être améliorée et davantage structurée dans APPI.

Afin d'éviter les délais dans la prise en charge du SPIP, il conviendrait **d'automatiser le transfert des pièces judiciaires** (extraits de jugement, B1, saisine du SPIP) **sous forme dématérialisée** dès la saisine du SPIP, dans le cadre du projet de transfert des données de Cassiopée dans APPI et du projet de dématérialisation des pièces au sein de la chaîne pénale. A minima, une alerte automatique dans APPI à destination du service d'application des peines pourrait être introduite.

De même, il pourrait être envisagé d'introduire **une procédure automatisée de création des dossiers individuels et des mesures dans APPI** par un flux informatique entre Cassiopée et APPI, dès la saisie de la condamnation par le greffe correctionnel, dans le cadre du projet de transfert des données de Cassiopée dans APPI, ce qui permettrait de décharger les services administratifs des SPIP de la création de ces mesures et d'en fiabiliser le contenu.

Un historique structuré des condamnations, des mesures, de la situation pénale et du suivi du SPIP devrait être introduit dans chaque fiche individuelle. Il n'est actuellement pas possible actuellement d'établir avec fiabilité la chronologie du parcours pénal des personnes placées sous main de justice, ce qui prive le SPIP d'informations cruciales sur les antécédents judiciaires de la personne. La création d'un historique individuel mettant en regard les différentes condamnations (informations tirées de Cassiopée), les périodes d'incarcération (informations tirées de Gide) et les différentes périodes de suivi par le SPIP (informations tirées d'APPI) faciliterait l'appréhension de la situation des probationnaires et le diagnostic réalisé par les personnels d'insertion et de probation.

Cette opération de croisement de fichier nécessiterait une expertise juridique particulière conduite avec l'appui de la commission nationale de l'informatique et des libertés.

Annexe II

Proposition : Introduire un flux automatisé de Cassiopée vers APPI permettant l'ouverture automatique des mesures et la transmission dématérialisée de pièces judiciaires.

1.1.4.4. Quotité temps recommandée pour les différents actes métiers

Tableau 3 : Schéma d'organisation cible du début de prise en charge en milieu ouvert proposé par la mission

N°	Acte métier	Type d'agent	Déroulement	Durée recommandée	Fréquence recommandée	Durée indicative annuelle	
						En min	En h. min.
1	Réception de la saisine et ouverture du dossier individuel	Administratif	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réception de la saisine judiciaire et des pièces (B1, extrait de jugement, notes d'audience, PV de notification) ▪ Vérification de l'état-civil du détenu ▪ Validation de la prise en charge sur APPI à partir du numéro d'écrou ▪ Création d'un dossier papier 	7,5	-	7,5	0 h 8 min

Source : Mission IGF/IGSJ.

1.2. Le déroulement du suivi : les entretiens d'accompagnement

1.2.1. Description des pratiques observées dans les SPIP visités

Une fois la personne affectée à un agent d'insertion et de probation, la prise en charge de la personne comprend des **entretiens individuels** sur convocation transmise par courrier ou remise lors d'un précédent entretien.

1.2.1.1. Le contenu du premier entretien

La plupart des conseillers accordent une attention particulière au **premier entretien** avec la personne placée sous main de justice. Ce premier entretien a généralement pour objectif :

- ◆ la vérification des informations détenues par le service concernant la personne ;
- ◆ le rappel des obligations ;
- ◆ les risques encourus en cas de non-respect de ses obligations, notamment la révocation de la mesure ;
- ◆ l'orientation de la personne vers des partenaires en vue de réaliser certaines de ses obligations (obligation de soins, d'emploi ou de formation) ;
- ◆ l'évocation des faits et de la sanction pénale, ainsi que des antécédents judiciaires de la personne.

1.2.1.2. Le suivi différencié avec diagnostic formalisé

Dans certains SPIP, cette démarche initiale est approfondie dans une **phase de diagnostic**. Formalisée dans le cadre du **diagnostic à visée criminologique** (DAVC) introduit dans le cadre de l'expérimentation de la réforme des SPIP ou par d'autres types de processus similaires, celui-ci vise à évaluer le positionnement de la personne suivie par rapport aux faits commis et à la peine prononcée à son encontre et à mesurer ses chances d'insertion rapide.

Le diagnostic est réalisé au cours d'entretiens mensuels sur une période fluctuante, de trois à six mois. Il permet d'approfondir les points suivants :

- ◆ capacité de suivi par la personne de ses obligations ;
- ◆ réflexion sur les faits commis et évaluation du degré d'acceptation par la personne de la peine prononcée ;
- ◆ évaluation du risque de récidive et de la capacité de réinsertion de la personne ;
- ◆ dans certains cas, établissement d'un projet d'accompagnement, incluant des objectifs précis d'insertion et de prévention de la récidive.

Encadré 1 : Le diagnostic à visée criminologique (DAVC)

Le diagnostic à visée criminologique (DAVC) a été établi conjointement par le bureau PMJ1, plusieurs SPIP et la DISP de Rennes.

Le diagnostic à visée criminologique, élaboré de manière exclusive par les personnels d'insertion et de probation, a pour objectif la définition la plus exacte possible de la situation et de la personnalité de l'intéressé à un moment donné, et ainsi, une meilleure évaluation des risques de récidive.

Le diagnostic doit être engagé dès le premier entretien (accueil arrivants, début de prise en charge) et être actualisé durant tout le parcours d'exécution de peine ou de la mesure.

Le DAVC est fondé non seulement sur la nécessité de connaître et de comprendre la personne et sa situation, mais aussi sur les circonstances et les causes de son passage à l'acte pour agir et prévenir la récidive.

Le DAVC comprend deux phases :

- une première orientation après 1 ou 2 entretiens ;
- l'approfondissement des éléments recueillis lors de la première phase, afin de consolider ou de réévaluer les modalités de prise en charge déterminées précédemment.

L'évaluation doit permettre de faire évoluer la prise en charge des personnes placées sous main de justice, par une orientation dans un segment de prise en charge. Cette orientation ne doit pas être définitive ; elle peut être réévaluée en fonction de l'évolution de la personne.

Source : DAP – PMJ.

Dans les SPIP où la démarche de DAVC a été mise en œuvre⁴, le diagnostic s'achève par la rédaction d'un **rapport de DAVC** sous APPI, puis par **l'évocation** du dossier au cours d'une **commission d'évaluation et d'orientation** (COE). Cette commission, constituée du chef de service et d'un personnel d'insertion et de probation (désigné par rotation), examine chaque cas individuel en vue de préconiser les modalités de suivi les plus adaptées. Cette proposition est ensuite soumise à la validation du JAP, par transmission d'un rapport via APPI.

⁴ Le diagnostic à visée criminologique, la commission d'orientation et d'évaluation et le suivi différencié ont été mis en place dans les services de milieu ouvert de la moitié des SPIP visités (Bordeaux, Melun, Créteil au sein de l'échantillon visité par la mission).

Annexe II

Cette procédure conduit à une **individualisation du suivi**, pouvant donner lieu à différents types de prise en charge :

- ◆ dans le cadre d'un **suivi allégé par l'agent d'insertion et de probation**, la durée entre chaque entretien peut être étendue de deux à six mois ;
- ◆ le suivi peut être limité à une vérification des obligations sans entretien, **dans le cadre d'un suivi administratif de la mesure**. Le conseiller ou le cas échéant, le personnel administratif assure le contrôle de la transmission des justificatifs transmis par courrier par le probationnaire. Ce contrôle sur pièces peut être assorti d'un court entretien téléphonique. En cas de difficulté, le personnel en charge peut contacter la personne et le cas échéant, évoquer la situation auprès du chef de service qui peut décider de la réaffectation du dossier auprès d'un conseiller ;
- ◆ le probationnaire peut au contraire faire l'objet d'un **suivi renforcé** en cas de risques identifiés de récidive.

Le diagnostic à visée criminologique, la commission d'orientation et d'évaluation et le suivi différencié ont été mis en place dans les services de milieu ouvert de la moitié des SPIP visités (Bordeaux, Melun, Créteil au sein de l'échantillon visité par la mission).

1.2.1.3. *Le suivi classique*

Dans les autres SPIP, le suivi prend la forme d'entretiens plus ou moins réguliers. Ces entretiens sont d'une fréquence variable selon les mesures, le type de personnes suivies et l'organisation locale du SPIP. En règle générale, ils interviennent selon une fréquence mensuelle et pour une durée d'environ 30 minutes.

En l'absence de procédure formalisée de diagnostic d'adaptation du suivi, la prise en charge est cependant fréquemment aménagée. Les conseillers interrogés adoptent généralement trois approches de suivi :

- ◆ certains publics font l'objet d'un suivi très rapproché. Il peut s'agir de personnes connaissant une phase de grande difficulté sociale (recherche d'emploi, absence d'hébergement ou de moyens de survie) ou d'addiction nécessitant un appui ponctuel dans la réalisation de démarches d'insertion ou de soins, ainsi que de personnes présentant un risque élevé de récidive (notamment dans le cas de risque de délinquance sexuelle ou de comportements violents) ;
- ◆ *a contrario*, une fraction du public suivi par les conseillers fait l'objet d'un suivi allégé ; il peut s'agir de personnes ayant satisfait sans difficulté à leurs obligations dans les premiers mois, ne présentant pas de risques particuliers de récidive ni de difficultés socioprofessionnelles particulières ;
- ◆ la majorité du public pris en charge fait l'objet d'un suivi normal, par entretien de fréquence mensuelle.

Qu'il relève ou non d'une procédure formalisée de diagnostic, le suivi différencié constitue ainsi une pratique courante et généralisée au sein des SPIP. La différenciation du public pratiquée spontanément par les conseillers est plus simple que celle envisagée dans le cadre de l'expérimentation organisée par la DAP, reposant sur des critères sociaux, sur l'avancée du projet d'insertion du condamné ou sur l'évaluation de son risque de récidive.

Cette « segmentation » spontanée est également extrêmement souple ; elle correspond aux phases de l'évolution de certains condamnés, dont la situation familiale, professionnelle, psychologique peut être soumise à d'importantes fluctuations, justifiant une adaptation permanente de l'intensité de l'accompagnement.

1.2.1.4. *Le contenu des entretiens de suivi*

La durée des entretiens de suivi est variable selon les pratiques professionnelles des conseillers et les besoins des PPSMJ concernées.

L'entretien de suivi a principalement pour objectif :

- ◆ l'échange sur l'évolution de la situation personnelle, familiale et professionnelle du probationnaire ;
- ◆ le contrôle du respect des obligations imposées dans le cadre de la mesure, le plus souvent par la vérification de justificatifs ;
- ◆ l'analyse des faits commis (contexte, motifs) en vue de prévenir la récidive et l'évaluation de l'adhésion du probationnaire à la démarche de probation et d'insertion ;
- ◆ l'orientation dans le cadre du parcours d'insertion sociale et professionnelle du probationnaire (recherche d'emploi ou de formation, recherche de logement, demande de documents administratifs, etc.) ;
- ◆ le cas échéant, la réalisation au cours de l'entretien de certaines démarches (constitution de dossiers, contact d'un service partenaire) ;
- ◆ dans certains cas, la remise d'une convocation pour le prochain entretien.

Seuls certains conseillers conçoivent l'entretien de suivi au sein d'un parcours d'insertion et de prévention de la récidive incluant la définition d'objectifs précis de prise en charge.

1.2.1.5. *Les permanences délocalisées et les visites de terrain*

Les entretiens de suivi ont lieu le plus souvent au sein des locaux de l'antenne du SPIP. Ils peuvent cependant avoir lieu, dans certains cas, dans d'autres lieux publics où les personnels d'insertion et de probation tiennent des permanences délocalisées certains jours de la semaine.

Les permanences délocalisées sont justifiées par la distance pouvant séparer l'antenne du SPIP de certains centres urbains importants du département non pourvus d'antenne (cf. annexe III). Ainsi, l'antenne de milieu ouvert de Blois (SPIP du Loir-et-Cher) a organisé une permanence délocalisée dans la commune de Vendôme (environ 17 000 habitants), qui se situe à 35 kilomètres du chef lieu (environ 40 minutes de transport en voiture). L'antenne de milieu ouvert de Melun (SPIP de Seine-et-Marne) organise une permanence délocalisée à Savigny-le-Temple (environ 28 000 habitants), qui se situe à 10 kilomètres de Melun (15 minutes en voiture). L'antenne de Fontainebleau organise une permanence hebdomadaire à Montereau-Fault-Yonne (22 kilomètres, 30 minutes).

Les permanences sont organisées dans des lieux divers. Elles se tiennent prioritairement dans des maisons de la justice et du droit ou des points d'accès au droit, lorsqu'ils existent. Il peut également s'agir de locaux mis à disposition par une association ou une structure municipale, tels qu'une mission locale.

Le nombre d'entretiens réalisé au cours des permanences délocalisées est très variable selon les personnels d'insertion et de probation. Certains conseillers rencontrés par la mission organisent jusqu'à seize entretiens au cours d'une journée pleine de permanence ; d'autres au contraire ont indiqué se limiter à quatre ou cinq entretiens, au cours d'une permanence n'excédant pas une demi-journée. Le format des entretiens est sensiblement identique aux entretiens de suivi organisés à l'antenne du SPIP.

Annexe II

Les personnels d'insertion et de probation peuvent également être amenés à se déplacer au domicile des personnes placées sous main de justice. C'est le cas lorsque le probationnaire est affecté par un handicap, une maladie ou une addiction altérant fortement sa mobilité. Elle peut également être nécessaire pour évaluer les difficultés d'insertion du probationnaire liées à son environnement, notamment en cas d'insalubrité du logement ou de difficultés familiales. Pour des raisons de sécurité, certains conseillers organisent ces déplacements en binôme.

1.2.1.6. Les groupes de parole et les stages collectifs

Dans quatre des cinq SPIP visités, des groupes de paroles ont été organisés dans le cadre de plans de prévention de la récidive. Les thèmes abordés par ces groupes concernent fréquemment :

- ◆ les violences conjugales ;
- ◆ les violences sexuelles ;
- ◆ la délinquance routière.

Ces groupes réunissent en général une dizaine de probationnaires, encadrés par une équipe d'animation pluridisciplinaire, composée de plusieurs personnels d'insertion et de probation assistés d'un psychologue ou d'un assistant de service social du SPIP. Les séances ont lieu à intervalle régulier, en règle générale deux fois par mois. Le nombre de séances est variable, pouvant aller de deux à une quinzaine.

L'organisation d'un groupe de parole représente une charge de travail significative pour le SPIP. Pour l'équipe d'animation, la préparation du groupe nécessite un recensement des probationnaires pouvant y être conviés, la définition précise des objectifs du groupe et l'établissement d'un programme de discussion. La réalisation du groupe de parole implique l'animation des séances et un retour sur expérience systématique pour l'équipe d'animation.

Des stages collectifs peuvent également être organisés dans le cadre de certaines mesures. Il s'agit notamment des **stages de citoyenneté** prescrits par le juge, qui permettent dans certains cas de valider l'obligation de travail d'intérêt général de 40 heures. Le stage de citoyenneté dure généralement trois jours. Il est organisé par un ou plusieurs personnels d'insertion et de probation et fait intervenir différents interlocuteurs issus du monde judiciaire ou associatif.

Il peut s'agir également des **stages de prévention routière**, organisés à destination des auteurs de délits routiers. D'une durée pouvant atteindre cinq jours, ces stages sont généralement organisés par un partenaire associatif ou une institution spécialisée rémunérée par le SPIP.

1.2.2. Évaluation de la charge d'activité à partir des déclarations des agents consultés

La charge de travail estimée de manière déclarative pour la réalisation de ces différents actes métiers est récapitulée dans les tableaux *infra* (cf. *Tableau 4, Tableau 5 et Tableau 6*) :

- ◆ la durée moyenne du premier entretien réalisé par un agent d'insertion et de probation s'élève à 43,8 minutes sur l'échantillon interrogé par la mission ; la majorité des personnels d'insertion et de probation interrogés lui consacrent environ 1 heure ;
- ◆ la durée moyenne d'un entretien de suivi s'élève à 26,4 minutes sur l'échantillon interrogé ; la durée la plus fréquemment mentionnée est 30 minutes ;

Annexe II

- ◆ lorsqu'un suivi normal est réalisé, ce qui intervient dans plus de 60 %⁵ des cas en moyenne, les entretiens ont lieu tous les 4,8 semaines en moyenne sur l'échantillon interrogé ; la périodicité mensuelle est la plus fréquemment citée ;
- ◆ lorsqu'un suivi intensif est réalisé (15 % des cas en moyenne), les personnes sont reçues en entretien toutes les semaines et demi en moyenne ;
- ◆ lorsqu'un suivi espacé est mis en œuvre (16 %), les personnes sont reçues à une fréquence de onze semaines en moyenne ; les périodicités les plus fréquemment mentionnées sont deux et trois mois.

Tableau 4 : Charge de travail liée aux entretiens de suivi des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert, estimée de manière déclarative

Actes métier	Agents responsables	Nombre d'agents interrogés	Durée minimale observée (en min.)	Durée maximale observée (en min.)	Durée moyenne observée (en min.)	Durée médiane observée (en min.)
Premier entretien	Personnel d'insertion et de probation	8	20,0	60,0	43,8	37,5
Entretiens de suivi - suivi normal		13	15,0	45,0	26,4	25,0

Source : Mission IGF/IGSJ.

Tableau 5 : Périodicité des entretiens en fonction du type de suivi réalisé, estimée de manière déclarative

Actes métier	Nombre de déclarations	Durée entre deux entretiens (en semaines)		
		Minimale	Maximale	Moyenne
Entretiens de suivi - suivi normal	11	3	12	4,8
Entretiens de suivi - suivi intensif	7	1	2	1,6
Entretiens de suivi - suivi espacé	10	6	24	11,4

Source : Mission IGF/IGSJ.

Tableau 6 : Proportion de personnes faisant l'objet d'un suivi normal, d'un suivi intensif, d'un suivi espacé, estimée de manière déclarative

Actes métier	Nombre de déclarations	Proportion de personnes suivies		
		Minimale	Maximale	Moyenne
Entretiens de suivi - suivi normal	1	66 %	66 %	66 %
Entretiens de suivi - suivi intensif	1	15 %	15 %	15 %
Entretiens de suivi - suivi espacé	6	10 %	33 %	16 %

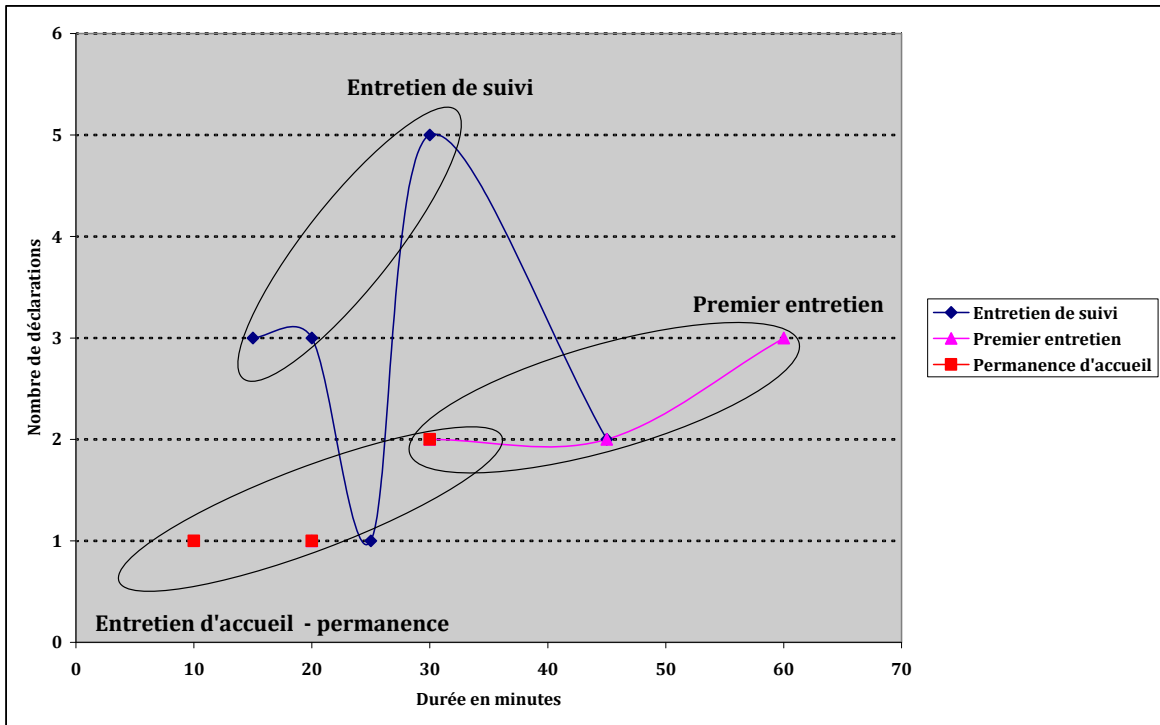
Source : Mission IGF/IGSJ.

Note : La somme des proportions moyennes de personnes faisant l'objet d'un suivi normal, d'un suivi intensif et d'un suivi espacé n'est pas égale à 100 %, les agents consultés n'ayant pas nécessairement pu estimer l'ensemble de ces proportions.

⁵ La somme des proportions moyennes de personnes faisant l'objet d'un suivi normal, d'un suivi intensif et d'un suivi espacé n'est pas égale à 100 %, les agents consultés n'ayant pas nécessairement pu estimer l'ensemble de ces proportions.

Annexe II

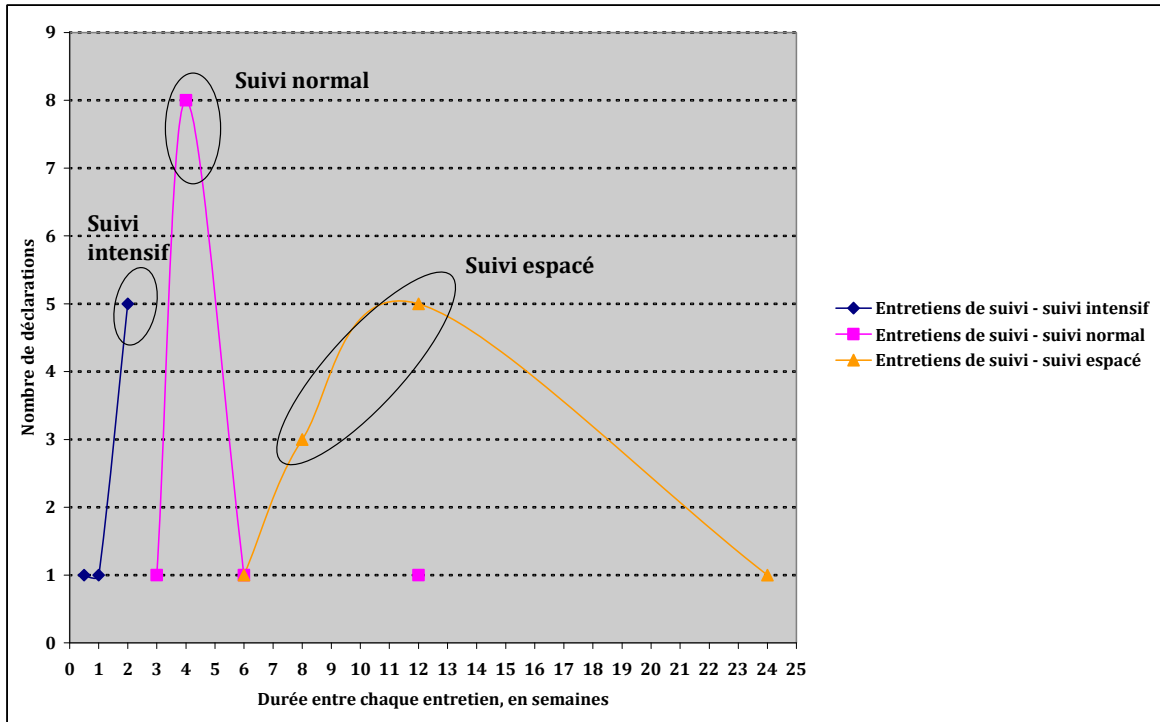
Graphique 2 : Durée des différents entretiens d'accompagnement, estimée de manière déclarative



Source : Mission IGF/IGSJ.

Lecture : Au sein des agents interrogés, la durée du premier entretien s'élève à 30 minutes pour 2 agents, à 45 minutes pour 2 agents et 60 minutes pour 3 agents.

Graphique 3 : Périodicité des entretiens en fonction du type de suivi réalisé, estimée de manière déclarative



Source : Mission IGF/IGSJ.

Annexe II

Le temps passé par les CPIP/ASS hors du service (en permanence délocalisée ou en visites) est également variable (cf. Tableau 7). En moyenne, sur l'échantillon de personnels interrogés, les permanences délocalisées représentent entre une et deux demi-journées par semaines. Il en va de même pour les autres visites de terrain (entretiens à domicile, rencontres avec des partenaires). Cette durée moyenne ne rend néanmoins pas compte de fortes variations selon les services : dans certains SPIP, certains conseillers ne se déplacent jamais sur le terrain. *A contrario*, dans d'autres services, les conseillers passent la moitié de leur temps hors de l'antenne du SPIP.

Tableau 7 : Temps hebdomadaire passé en permanence délocalisée ou en visite de terrain par les personnels d'insertion et de probation interrogés

Total	Temps hebdomadaire (en demi-journée)	
	Permanences délocalisées	Visites de terrain
Moyenne	1,6	1,4
Minimum	0,0	0,0
Maximum	5,0	3,0

Source : Mission IGF/IGSJ (échantillon : 6 CPIP/ASS).

1.2.3. Analyse critique de certaines pratiques observées sur le terrain

Pratique constatée dans certains SPIP	Observations
Plusieurs des éléments du premier entretien auprès du conseiller référent sont déjà abordés par un autre conseiller au cours de l'entretien d'accueil réalisé au cours d'une permanence d'accueil.	Cette organisation implique une répétition inutile d'actes métiers.
Dans certains SPIP n'ayant pas formalisé la démarche de suivi différencié, la fréquence d'accompagnement peut être modulée de manière discrétionnaire par l'agent d'insertion et de probation sans validation de la hiérarchie ou du JAP. Certaines personnes ne sont reçues en entretien que très épisodiquement.	Eu égard à l'importance que revêt la décision de modulation du suivi, celle-ci nécessite une évaluation partagée et formalisée de la situation du probationnaire et du risque de récidive.
Le formulaire de saisie du diagnostic à visée criminologique sur APPI est rarement utilisé ou jugé trop lourd.	Le formulaire de saisie du DAVC présente sur APPI est très détaillé et implique un temps de saisie important. Certaines informations demandées dans le formulaire sont redondantes avec certaines informations déjà saisies dans d'autres rubriques de la fiche APPI.
Seuls certains conseillers conçoivent l'entretien de suivi au sein d'un parcours d'insertion et de prévention de la récidive, impliquant une progression de la personne. Le diagnostic ne donne pas nécessairement lieu à l'identification d'objectifs précis de prise en charge.	Selon la circulaire du 19 mars 2008, le diagnostic n'a pas pour objectif unique d'organiser une différenciation de l'intensité de l'accompagnement selon les publics. Ce projet de suivi doit s'articuler avec des objectifs déterminés utiles à l'insertion de la personne prise en charge et à la prévention de la récidive.
Dans certains SPIP ayant formalisé la démarche de suivi différencié, les conseillers référents ne sont pas nécessairement présents à la séance de la commission d'évaluation et d'orientation (COE) au cours de laquelle leurs dossiers sont évoqués.	La COE ne peut assurer dans ce cas le rôle d'appui et de conseil au conseiller référent.

Annexe II

Dans certains SPIP pratiquant le suivi différencié, tous les cas individuels ne sont pas évoqués au cours de la COE, et seuls les dossiers problématiques sont mentionnés.	La COE ne peut assurer dans ce cas la fonction de contrôle interne de la qualité du suivi assuré par l'agent d'insertion et de probation référent, notamment dans la mesure où l'examen de la COE donne lieu à un suivi différencié.
Dans certains SPIP pratiquant le suivi différencié, le suivi décidé à l'issue de la COE n'est pas nécessairement accompagné d'un processus de validation systématique et formalisé par le JAP.	La mise en place d'un suivi différencié, notamment d'un suivi allégé, constitue une responsabilité lourde pour le SPIP. Elle implique également une modification substantielle du cadre d'aménagement de peine décidé par l'autorité judiciaire.
Dans certains SPIP pratiquant le suivi différencié, le suivi différencié décidé à l'issue de la COE entraîne un changement de conseiller.	A l'exception du passage en suivi purement administratif, le changement de conseiller en cours de prise en charge est facteur potentiellement déstabilisant pour le probationnaire. Il impose une nouvelle prise de contact et diminue l'efficacité de la prise en charge du service, par la perte de connaissance qu'il implique.
La procédure de suivi administratif (« segment 1 ») ne donne pas lieu à un compte rendu particulier au JAP.	Le suivi administratif constitue une modalité allégée et dérogatoire de prise en charge. En cas d'incident, le SPIP devrait être en mesure de justifier des démarches effectuées auprès du probationnaire, y compris dans le cadre d'un suivi administratif.
La convocation à l'entretien suivant n'est pas toujours fixée à l'issue de l'entretien précédent.	La remise de la convocation à l'issue de l'entretien fournit l'occasion de discuter avec le probationnaire de la date la plus appropriée pour le rendez-vous à venir et de diminuer le risque d'absentéisme. Pour le SPIP, la remise immédiate de convocation permet d'économiser les coûts de mise sous pli et d'affranchissement.
Les personnels d'insertion et de probation ne saisissent pas systématiquement la date et l'heure des rendez-vous de suivi dans l'agenda APPI.	L'agenda APPI facilite l'organisation du service, notamment l'accueil des personnes, la répartition des moyens entre conseillers (box d'entretien, véhicules). L'utilisation de l'agenda APPI accroît la traçabilité du suivi. Il permet également l'utilisation de fonctionnalités automatisées.
La non-comparution des probationnaires ne fait pas l'objet d'une politique harmonisée : dans certains cas, l'absence fait immédiatement l'objet d'un rapport d'incident ; dans d'autres cas, un crédit d'absence est tacitement reconnu au probationnaire.	L'absence justifiée, ayant fait l'objet d'une notification en temps utile au SPIP, peut être tolérée pour des raisons valables. L'absence injustifiée et imprévue d'un probationnaire amoindrit significativement l'effectivité du suivi des obligations, notamment lorsque les entretiens sont espacés. Elle alourdit la charge d'activité du conseiller, celui-ci perdant un créneau disponible et devant convoquer à nouveau la personne et solliciter des explications de sa part.

Annexe II

Les locaux où sont organisées les permanences délocalisées ne sont pas toujours sécurisés (cf. <i>annexe III</i>).	L'hétérogénéité des locaux utilisés pour les permanences délocalisées implique un degré de sécurisation très variable. Ces locaux ne sont généralement pas la propriété du ministère de la justice et n'ont pas vocation à recevoir des personnes placées sous main de justice. Dans certains cas, ils n'ont pas vocation à recevoir du public.
Certains personnels d'insertion et de probation organisent des entretiens aux domiciles des personnes placées sous main de justice.	Les visites de terrain, si elles peuvent être nécessaires dans les cas exceptionnels (notamment l'absence de mobilité de la personne ou la nécessité de vérifications importantes), présentent cependant plusieurs inconvénients : <ul style="list-style-type: none">▪ elles sont fortement consommatrices en temps, en raison des déplacements, <i>a fortiori</i> lorsque les conseillers se déplacent en binôme ;▪ elles peuvent créer des risques sur la sécurité des personnels ;▪ relevant davantage des fonctions des assistants de service social, elles ne correspondent pas toujours au cœur de métier du SPIP.

1.2.4. Schéma d'organisation cible proposé par la mission

Le suivi par entretien individuel constitue l'élément central du contrôle et de l'accompagnement par le SPIP des personnes placées sous main de justice. L'amélioration de la qualité des entretiens de suivi implique un équilibre entre la nécessaire normalisation des pratiques, afin d'assurer un haut niveau de qualité à l'accompagnement et une gestion cohérente du flux d'activité, et le maintien d'une souplesse dans l'activité quotidienne des personnels d'insertion et de probation.

1.2.4.1. Le contenu et le format des entretiens pourraient être davantage normalisés

Plusieurs des éléments traités par les personnels d'insertion et de probation au cours des entretiens de diagnostic sont déjà abordés par un autre conseiller au cours de l'entretien d'accueil réalisé lors d'une permanence d'accueil. Ce doublon pourrait être évité par la **suppression de la permanence d'accueil et sa substitution par un entretien d'accueil individuel** par le conseiller référent.

La permanence pourrait demeurer nécessaire dans le cadre de certaines procédures spécifiques, mais l'affectation à un personnel d'insertion et de probation devrait en tout état de cause intervenir le plus tôt possible.

Par mesure d'efficacité et de simplicité pour le probationnaire, il convient de **réaffirmer le principe du conseiller unique tout au long du suivi** d'une mesure, hors suivi administratif et situation exceptionnelle.

La prise de rendez-vous devrait être systématiquement réalisée à l'issue des entretiens pour l'entretien suivant, par l'utilisation de l'agenda APPI, ce qui permet une automatisation et la centralisation de l'édition des convocations au niveau des services administratifs. Chaque personnel d'insertion et de probation devrait définir sur son agenda informatique des plages d'entretien prédéfinies afin de permettre au secrétariat de modifier des rendez-vous en cas d'indisponibilité des probationnaires.

Annexe II

Afin d'encadrer la non-comparution des probationnaires, il pourrait être envisagé de définir un **cadre général de gestion de l'absentéisme et des incidents de prise en charge** au sein des SPIP, qui serait notifié au probationnaire au début de la prise en charge.

Proposition : Généraliser l'utilisation de l'agenda APPI afin d'automatiser l'édition des convocations.

Le contenu des entretiens apparaît globalement homogène dans les différents services visités. La pratique de terrain est généralement conforme aux prescriptions de la circulaire du 19 mars 2008. C'est le cas des premiers entretiens, pour lesquels la circulaire prévoit que *« le premier entretien a pour objectif d'expliquer la décision judiciaire prononcée ainsi que le déroulement de la mesure ou de la peine, d'effectuer une première évaluation de la situation personnelle, familiale, professionnelle, sociale et pénale, de définir les premières orientations et les modalités de prise en charge et de diriger la personne vers les services compétents en cas de problèmes familiaux et matériels urgents. »*

En revanche, une orientation plus précise sur le format des entretiens de suivi pourrait être proposée par la DAP. L'étude de terrain fait apparaître une certaine homogénéité dans la durée et la fréquence des entretiens, malgré l'existence de pratiques atypiques (Graphique 2, Graphique 3). Ainsi, à **titre de référence pour un suivi classique, une périodicité mensuelle pourrait être proposée, avec une durée d'entretien indicative de 30 minutes.**

Proposition : Introduire une fréquence mensuelle d'entretiens pour les suivis standards.

1.2.4.2. Le suivi différencié doit être généralisé dans le cadre d'une procédure rigoureuse de diagnostic et de validation juridictionnelle

Le principe d'une différenciation du suivi après diagnostic de la situation individuelle, prévu par la circulaire du 19 mars 2008, devrait en outre être conforté. L'enquête de terrain démontre que cette différenciation est réalisée par la quasi-totalité des SPIP, qu'ils soient engagés ou non dans la procédure formalisée de suivi différencié lancée par la DAP dans le cadre du diagnostic à visée criminologique.

La différenciation du suivi s'avère être aujourd'hui pleinement justifiée :

- ◆ en raison de l'hétérogénéité du public pris en charge, qui comprend, en proportion variable, des personnes bien insérées socialement et professionnellement, capables de respecter les obligations imposées par le juge, mais aussi des personnes en situation de forte précarité ou présentant des risques de récidive élevé, des personnes en situation intermédiaire ;
- ◆ par la nécessité de concentrer l'effort d'accompagnement sur les publics les plus à risque, dans un cadre budgétaire contraint.

Le suivi différencié ne doit intervenir qu'à l'issue d'une phase de diagnostic structuré, sous le double contrôle de l'encadrement du SPIP et du juge de l'application des peines.

La dépêche du Garde des Sceaux du 28 janvier 2011 rappelle qu'il *« est indispensable que soit opérée, dès la saisine du SPIP, une évaluation de la situation de la personne notamment au regard de ses antécédents judiciaires, du risque de récidive et de la personnalité du condamné »*.

Annexe II

A cet égard, **la démarche de diagnostic à visée criminologique (DAVC)** engagée par la DAP (Encadré 1) dans la continuité de la circulaire du 19 mars 2008⁶ **doit être généralisée** et faire l'objet d'un accompagnement spécifique des personnels, sous deux formes :

- ◆ le cadre général du diagnostic devrait faire l'objet d'une fiche succincte à l'attention des personnels d'insertion et de probation, précisant clairement les critères à évaluer et les modalités possibles d'évaluation ;
- ◆ le rapport d'évaluation proposé sur APPI devrait être simplifié et alimenté, autant que possible, par les informations déjà disponibles dans l'application, notamment issues de la liaison informatique Cassiopée – APPI (faits commis, situation familiale, identité des partenaires, etc.)

Le DAVC devrait accorder une place accrue à la **construction d'un projet de prise en charge** intégrant des **objectifs précis** (communiqués ou non au probationnaire). Il devrait pouvoir s'appuyer sur des informations plus vastes à partir de documents mis automatiquement à disposition sur la fiche APPI du probationnaire, notamment :

- ◆ le casier judiciaire B1 ;
- ◆ les rapports établis par des SPIP d'autres départements, en milieu ouvert comme en milieu fermé.

Proposition : Généraliser le diagnostic de début de prise en charge à partir d'outils simplifiés.

La procédure de validation et de contrôle du suivi différencié doit être davantage normalisée. A cet égard, les dispositions de la circulaire du 19 mars 2008, qui prévoit que « *la phase de suivi proprement dite comporte, en fonction des profils des personnes, différentes modalités qui doivent s'articuler les unes aux autres* », apparaissent insuffisamment prescriptives et n'ont pas permis de prévenir d'importantes divergences de pratiques.

Les dispositions selon lesquelles « *il appartient à chaque DSPIP de définir et de formaliser en concertation avec ses équipes des modalités de suivi différencié choisies, en fonction d'une analyse de la population suivie et des moyens dont il dispose* », n'ont pas été suivies d'effet, la démarche de formalisation des critères de modulation du suivi demeurant inexistante.

Plus encore, la dépêche du Garde des Sceaux du 28 janvier 2011 rappelle qu'il est « *impératif que ces modalités de suivi soient présentées en amont aux autorités judiciaires et que les choix faits individuellement dans chaque dossier soient portés à la connaissance des magistrats* ».

A l'issue de la phase de diagnostic, un examen collégial de la situation individuelle du probationnaire devrait être organisé, en présence du chef de service et sous la présidence du juge de l'application des peines. La commission d'orientation et d'évaluation devrait ainsi être juridictionnalisée, sur le modèle de la commission de l'application des peines en milieu fermé (Encadré 2).

Proposition : Généraliser la commission d'évaluation et d'orientation en milieu ouvert en la plaçant sous la présidence du juge de l'application des peines.

Cette commission comprendrait, outre les personnels d'insertion et de probation en charge des dossiers examinés, un chef de service du SPIP. Comme c'est le cas pour la CAP, le juge de l'application des peines et le procureur de la République en seraient membres de droit. Elle se réunirait à intervalle régulier, et au moins tous les deux mois, dans les locaux du SPIP.

⁶ « *La phase d'observation et de diagnostic qui débute dès le premier entretien, vise à initier chez la PPSMJ une réflexion sur le sens et la portée de la décision judiciaire, à évaluer ses capacités de mobilisation et à définir un plan d'actions.* »

Annexe II

Cette commission émettrait un avis sur toute proposition du SPIP visant à :

- ◆ aménager le suivi de la personne, sous la forme d'un suivi intensif ou au contraire, d'un suivi allégé ou d'un suivi administratif ;
- ◆ moduler la durée de la mesure.

Cette commission permettrait ainsi l'introduction **d'un crédit de modulation du suivi**, pouvant être octroyé en cas de respect des obligations, sur le modèle des crédits de réduction de peine en milieu fermé.

À l'issue de la commission, le juge de l'application des peines pourrait décider, par ordonnance motivée, de permettre l'aménagement du suivi ou une révision de la durée de la mesure d'aménagement de peine. La décision du JAP serait susceptible de recours devant la chambre de l'application des peines de la cour d'appel ou le président de cette chambre.

Ainsi, s'il resterait loisible au SPIP d'accroître à tout moment l'intensité du suivi, il ne pourrait la réduire qu'après décision expresse du JAP. Cette décision pourrait être amendée à tout moment par le JAP.

Cette disposition introduirait une possibilité nouvelle de modulation de l'aménagement de peine, intermédiaire aux dispositions existantes, notamment, pour ce qui concerne le SME :

- ◆ l'article 742 du code de procédure pénale, qui prévoit que le JAP peut ordonner par jugement motivé la **révocation de l'épreuve ou sa prolongation**, lorsque le condamné ne se soumet pas aux mesures de contrôle ou aux obligations particulières ou lorsqu'il a commis une infraction suivie d'une condamnation à l'occasion de laquelle la révocation du sursis n'a pas été prononcée ;
- ◆ l'article 744 du code de procédure pénale, qui permet au JAP de **déclarer non avenue** la condamnation si le condamné satisfait aux mesures de contrôle et d'aide et aux obligations particulières qui lui sont imposées ; cette décision ne peut intervenir avant l'expiration d'un délai d'un an à compter du jour où la condamnation est devenue définitive.

Proposition : Soumettre la différenciation du suivi des personnes placées sous main de justice à une décision du juge de l'application des peines.

L'introduction de cette procédure présenterait plusieurs avantages :

- ◆ elle donnerait une finalité concrète à la démarche de diagnostic ;
- ◆ comme c'est le cas en détention avec les réductions de peine et les permissions de sortir, la perspective d'une modulation du suivi fournirait une incitation tangible au probationnaire de respecter les obligations auxquelles il est astreint, la révocation de la mesure demeurant de toute façon la sanction ultime ;
- ◆ elle permettrait une évocation collective de l'ensemble des dossiers de probationnaires en milieu ouvert et apporterait un soutien à l'agent d'insertion et de probation dans son accompagnement ;
- ◆ elle faciliterait matériellement le suivi des probationnaires par le JAP en éclairant sa prise de décision ;
- ◆ elle permettrait un allègement, voire une suppression, de la charge de travail liée aux instructions individuelles de suivi émises par le JAP hors de ces commissions ;
- ◆ par la présence d'un représentant du parquet, elle favoriserait la cohérence des politiques d'exécution et d'application des peines ;
- ◆ elle accroîtrait la sécurité juridique des modulations d'aménagement de peine pratiquées actuellement par les SPIP dans un cadre inégalement formalisé, sans restreindre la flexibilité de l'organisation du conseiller, qui peut à tout moment décider un renforcement du suivi en cas de besoin ;

Annexe II

- ◆ en cohérence avec la réforme de 1999, elle accroîtrait le parallélisme entre la procédure de suivi des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert et en milieu fermé.

Encadré 2 : La commission de l'application des peines

Prévue aux articles L. 712-5 et D. 49-27 du code de procédure pénale, la commission de l'application des peines est une instance consultative siégeant dans chaque établissement pénitentiaire.

Elle est présidée par le juge de l'application des peines. Le procureur de la République et le chef de l'établissement en sont membres de droit. Y siègent également les membres du personnel de direction de l'établissement, un membre du corps de commandement et un membre du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance et les personnels d'insertion et de probation.

Elle se prononce sur toute demande de réduction de peine, d'autorisations de sorties sous escortes et permissions de sortir, de réduction supplémentaire de peine, qui fait ensuite l'objet d'une décision du juge de l'application des peines par voie d'ordonnance ou de jugement motivé.

Le juge de l'application des peines peut ordonner la comparution de la personne détenue devant la commission de l'application des peines afin qu'elle soit entendue par cette dernière dans les domaines qui relèvent de sa compétence.

En vertu de l'article D. 116-2 du code de procédure pénale, la commission de l'application des peines examine la situation du condamné au moins une fois par an au titre de la réduction de peine supplémentaire.

Source : Code de procédure pénale.

Le suivi différencié prononcé par le JAP pourrait inclure notamment :

- ◆ un suivi normal, selon une périodicité d'entretiens mensuelle, qui a vocation à s'appliquer à la majorité des probationnaires, comme c'est le cas actuellement ;
- ◆ un suivi renforcé par l'agent d'insertion et de probation, avec une périodicité d'entretien plus importante, le cas échéant avec l'appui d'un autre conseiller, d'un autre professionnel (psychiatre, assistant social) ;
- ◆ un suivi allégé par l'agent d'insertion et de probation, selon une périodicité d'entretiens dans les locaux du SPIP pouvant aller de deux à six mois ;
- ◆ un suivi administratif réalisé par le personnel administratif du SPIP ou par un agent de surveillance, sous la forme d'un pointage de justificatifs et, le cas échéant, d'un court entretien téléphonique.

Afin de faciliter le suivi administratif, il pourrait être envisagé d'introduire un dispositif de suivi sur APPI, prenant la forme d'un formulaire simple à valider lors du contrôle de chaque justificatif. Le personnel administratif pourrait être chargé de la rédaction de rapports d'incidents simplifiés en cas de non transmission des justificatifs par le probationnaire.

Proposition : Décliner le suivi différencié sous quatre formes : suivi normal, suivi renforcé, suivi allégé et suivi administratif.

1.2.4.3. La segmentation du public ne constitue pas une nécessité opérationnelle

Une réflexion plus approfondie devrait être conduite sur les liens entre différenciation du suivi et segmentation du public. L'expérimentation de segmentation proposée par la DAP est fondée sur cinq segments différenciés, le segment 1 correspondant à un suivi administratif, les quatre autres segments à diverses modalités de suivi par un personnel d'insertion et de probation.

Annexe II

Tableau 8 : Segmentation des personnes placées sous main de justice proposée par la DAP

N° segment	Typologie de public	Conséquences pour les SPIP
1	PPSMJ demandant un suivi régulier mais ne nécessitant pas un accompagnement de l'évolution de l'individu, quelle que soit la durée de la prise en charge	Contrôle et surveillance Faible enjeu d'accompagnement de l'évolution de la PPSMJ
2	PPSMJ ayant le potentiel d'évoluer grâce à l'accompagnement du SPIP, dont la durée de prise en charge est inférieure à 6 mois, ce qui nécessite une organisation particulière de l'accompagnement pour en maximiser l'impact sur un délai court	Accompagnement de l'évolution de l'individu nécessaire et intégrant strictement les contraintes de temps, centré sur l'intégration du respect de la règle et les problématiques prioritaires
3	PPSMJ ayant le potentiel d'évoluer grâce à l'accompagnement du SPIP, dont la durée de prise en charge : <ul style="list-style-type: none"> ▪ est supérieure à 6 mois pour les PPSMJ non détenues (qu'elles soient en aménagement de peine ou suivies suite à une mesure restrictive de liberté) ▪ est comprise entre 6 et 24 mois pour les PPSMJ détenues 	Accompagnement dans la durée de l'évolution de l'individu et permettant de viser une évolution profonde de la PPSMJ
4	PPSMJ ayant un faible potentiel d'évolution grâce à la seule action du SPIP compte tenu de leurs problématiques, médicales et psychologiques, entravant l'accompagnement de leur évolution, quelle que soit la durée de prise en charge	Peu de prise sur la PPSMJ nécessitant une vigilance élevée et un accompagnement et des partenariats spécifiques
5	PPSMJ demandant un accompagnement spécifique lié à une prise en charge en détention d'une durée, réelle ou estimée, supérieure à 24 mois	Intégration dans la prise en charge des risques liés à un temps de détention long (désocialisation, besoin de structurer le temps de la peine)

Source : DAP, PMJ.

En dépit de son intérêt théorique, cette grille apparaît excessivement complexe et prescriptive au regard des pratiques constatées par la mission :

- ◆ les segments impliquent une classification des personnes placées sous main de justice qui présuppose une permanence d'attitude de la part du probationnaire rarement constatée dans la pratique ; au contraire, les entretiens conduits avec les personnels d'insertion et de probation mettent en évidence **l'évolutivité des situations individuelles**, tant du point de vue social et professionnel, que dans la relation aux faits et à la sanction pénale, impliquant une souplesse importante dans les modalités de suivi ;
- ◆ **l'impact opérationnel de l'actuelle structuration par segments des publics, en matière de suivi par les personnels d'insertion et de probation, est peu clair** ; les segments 2 à 5 pourraient impliquer tout à la fois un suivi extrêmement intensif ou au contraire, un suivi très allégé. En particulier, ces segments ne rendent pas compte des différents types de suivi constatés sur le terrain (normal, intensif, allégé et administratif).

En outre, il n'est pas certain que la segmentation du public soit indispensable à la mise en œuvre d'un suivi différencié. Dans le dispositif de diagnostic et d'examen de la situation individuelle par une commission d'évaluation et d'orientation préconisé par la mission, la proposition de modulation du suivi devrait pouvoir correspondre à une diversité de critères et de situations associant notamment :

- ◆ la gravité de l'infraction commise ;
- ◆ le type de peine prononcée par l'autorité judiciaire, notamment le degré de coercition de la mesure d'aménagement de peine ;
- ◆ la situation sociale, familiale et professionnelle de la personne ;
- ◆ sa situation médicale ;
- ◆ son positionnement par rapport aux faits commis et à la sanction prononcée à son encontre, le respect des obligations ;
- ◆ les conditions matérielles du suivi par le SPIP, etc.

1.2.4.4. Les permanences délocalisées doivent être maintenues mais mieux encadrées

Les permanences délocalisées apparaissent justifiées pour assurer l'accessibilité du service public de la justice et faciliter le respect par les probationnaires de leurs obligations. Il apparaît ainsi légitime d'organiser des permanences dans les zones ne bénéficiant pas d'une antenne du SPIP, afin de limiter les coûts de déplacement des probationnaires et d'assurer une présence du SPIP au plus près de leur environnement quotidien. Les permanences améliorent également la proximité du SPIP avec les structures et associations partenaires qui peuvent assurer le suivi des personnes placées sous main de justice au titre de leurs obligations judiciaires ou de leur réinsertion.

L'implantation des antennes pourrait répondre à un critère de proximité plus précis au niveau national. Une cartographie nationale des lieux de permanence du SPIP devrait être établie. Une règle inspirée de celle adoptée dans le cadre du redimensionnement du réseau d'agences de Pôle emploi, selon laquelle 90 % des usagers doivent se situer à moins de 30 kilomètres du service le plus proche, pourrait être appliquée, impliquant le cas échéant des ouvertures de permanence dans les lieux les plus isolés.

Proposition : Définir par des critères harmonisés au niveau national les critères d'implantation des permanences délocalisées des SPIP.

L'organisation des permanences des personnels d'insertion et de probation devrait être rationalisée afin de limiter le temps et les coûts de déplacement. Les permanences courtes réparties sur plusieurs jours de la semaine devraient être supprimées, au profit de permanences plus espacées sur une ou plusieurs journées entières. Les permanences délocalisées devraient être exclusivement consacrées à la réalisation d'entretiens, les démarches de soutien et les tâches administratives pouvant être conduites à l'antenne du SPIP.

Ces permanences devraient enfin répondre à des conditions d'aménagement et de sécurité plus précises (cf. annexe III). Les permanences doivent être établies dans des locaux aménagés pour recevoir du public et suffisamment sécurisés, disposant par exemple d'un agent d'accueil et de sécurité, de caméras de vidéosurveillance, etc. Dans l'hypothèse où les locaux disponibles ne répondraient pas à ces conditions, il conviendrait de conclure un protocole de réaménagement des locaux avec les propriétaires ou, à défaut, d'envisager le transfert de la permanence dans un local plus adéquat.

Annexe II

Il pourrait être envisagé de doter les agents en permanence d'un ordinateur portable muni d'une interface d'APPI accessible hors ligne, permettant d'accéder à certains dossiers individuels pré-chargés et de remplir des entretiens, qui pourraient être synchronisés automatiquement au retour au service.

Proposition : Améliorer les conditions de sécurité et les outils de travail dans les locaux de permanence délocalisée.

En revanche, il conviendrait **de limiter les visites au domicile des probationnaires** à certains cas exceptionnels et strictement délimités.

1.2.4.5. Quotité temps recommandée pour les différents actes métiers

Le détail du schéma d'organisation de référence proposé par la mission est présenté dans le Tableau 9. Ce schéma standard est établi à partir des observations de l'échantillon, ajusté le cas échéant en considération des modifications de procédure proposées.

Tableau 9 : Schéma d'organisation cible des entretiens de suivi en milieu ouvert proposé par la mission

N°	Acte métier	Type d'agent	Déroulement	Durée recommandée	Fréquence recommandée	Durée indicative annuelle	
						En min.	En h.
1	Premier entretien	Personnel d'insertion et de probation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vérification des informations individuelles ▪ Rappel des obligations ▪ Orientation en vue du respect des obligations ▪ Première évocation des faits 	45	-	45	0 h 45 min
2	Entretiens de suivi - suivi normal		<ul style="list-style-type: none"> ▪ État de situation individuelle, familiale, professionnelle et sociale 	30	4	390	6 h 30 min
3	Entretiens de suivi - suivi intensif		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contrôle du respect des obligations ▪ Evocation des faits et de la situation pénale 	30	2	780	13 h 0 min
4	Entretiens de suivi - suivi espacé		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Préparation du projet personnel d'insertion ▪ Aide à la réalisation de démarches 	30	8	195	3 h 15 min

Annexe II

N°	Acte métier	Type d'agent	Déroulement	Durée recommandée	Fréquence recommandée	Durée indicative annuelle	
						En min.	En h.
5	Suivi administratif	Administratif	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contrôle du respect des obligations par vérification des justificatifs transmis ▪ Appel téléphonique pour actualisation les informations du service sur la situation individuelle, familiale, professionnelle et sociale du probationnaire 	15	4	195	3 h 15 min
Total						1 605	26 h 45 min

Source : Mission IGF/IGSJ.

1.3. Le déroulement du suivi : les démarches d'accompagnement social

1.3.1. Description des pratiques observées dans les SPIP visités

La prise en charge de la personne implique également des **démarches d'accompagnement social** diverses, pour les publics en situation de précarité ou éprouvant des difficultés à satisfaire leurs obligations.

Ces démarches ont pour objectif d'assister le probationnaire dans le respect de ses obligations et dans sa démarche de réinsertion, mais également de s'enquérir auprès des différentes structures partenaires de l'évolution de sa situation individuelle et de la manière dont il satisfait à ses obligations.

Ces démarches consistent fréquemment en :

- ◆ la prise de contact et le suivi des démarches engagées avec Pôle emploi, une mission locale ou un partenaire actif dans le domaine de l'insertion ou de la formation professionnelle, notamment lorsque le probationnaire est astreint à une obligation de recherche d'emploi ou d'insertion professionnelle ;
- ◆ la prise de contact et le suivi des démarches engagées avec une structure de soins, lorsque le probationnaire est astreint à une obligation de soins ;
- ◆ la prise de contact avec une institution accueillant des travaux d'intérêt général (TIG) et des travaux non rémunérés (TNR) ;
- ◆ la prise de contact avec un assistant de service social ou une association d'aide aux personnes en situation de précarité (Secours catholique, Secours populaire, etc.) en vue de résoudre certaines difficultés matérielles du probationnaire, telles que le surendettement ;
- ◆ la prise de contact et le suivi des démarches engagées avec les parties civiles en vue de leur indemnisation ;
- ◆ la prise de contact avec un avocat en vue de la procédure d'aménagement de peine ;
- ◆ l'aide à la recherche d'un hébergement, notamment par le démarchage de structures d'hébergement ;

Annexe II

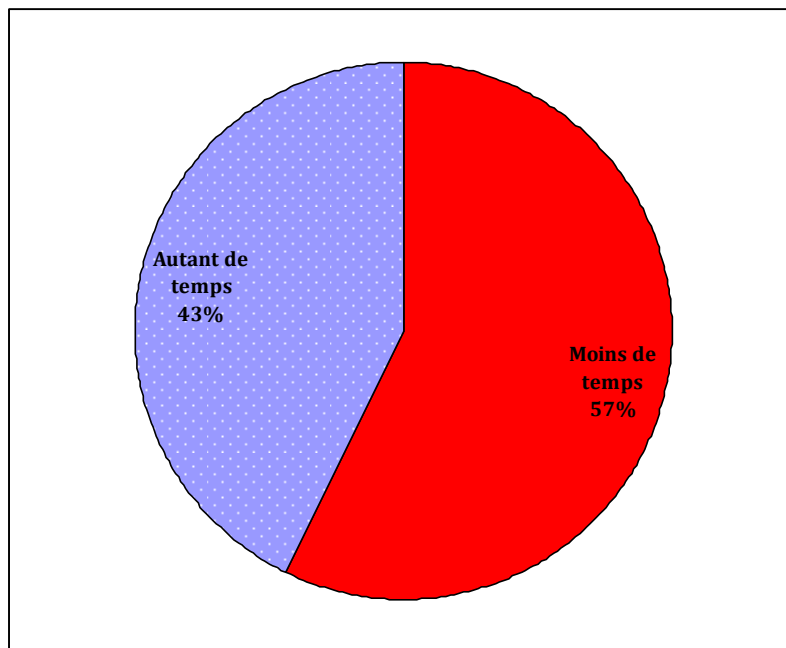
- ◆ l'assistance dans la demande d'une aide matérielle ou financière auprès d'un autre service, notamment l'aide juridictionnelle ;
- ◆ l'octroi d'une aide financière ou matérielle, financée sur les crédits d'assistance des SPIP.

Ces démarches sont réalisées par le personnel d'insertion et de probation entre les entretiens ou, plus rarement, au cours d'un entretien avec le probationnaire. Elles impliquent des appels téléphoniques, l'envoi de courriers et de rapports ou de synthèses sur la situation du probationnaire, voire, le cas échéant, des visites aux partenaires ou des déplacements à domicile.

1.3.2. Évaluation de la charge d'activité à partir des déclarations des agents consultés

En ce qui concerne la charge de travail représentée par les démarches, 57 % des conseillers interrogés indiquent que les démarches représentent une charge inférieure d'environ 50 % à la durée des entretiens réalisés avec les personnes placées sous main de justice. 43 % estiment que la charge de travail est équivalente à celle des entretiens (Graphique 4).

Graphique 4 : Évaluation de la charge d'activité à partir des déclarations des agents consultés liée aux démarches par rapport au temps passé en entretien



Source : Mission IGF/IGSJ.

1.3.3. Analyse critique de certaines pratiques observées sur le terrain

Pratique constatée dans certains SPIP	Observations
Les personnels d'insertion et de probation ont parfois une connaissance très limitée du territoire géographique d'où sont issues les personnes dont ils assurent le suivi, ainsi que des partenaires qui y travaillent.	Il n'existe pas systématiquement, lors de la prise de poste, de visite de terrain permettant à l'agent d'insertion de probation de se familiariser avec l'environnement des personnes suivies.

Annexe II

Pratique constatée dans certains SPIP	Observations
Les personnels d'insertion et de probation assument dans certains cas le rôle de conseiller d'orientation professionnelle et de recherche d'emploi.	Les SPIP ne bénéficient pas de l'appui de conseillers de Pôle emploi spécifiquement dédiés aux personnes condamnées, en milieu ouvert comme en milieu fermé. La convention-cadre nationale de collaboration 2010-2012 entre la DAP et la direction générale de Pôle emploi, signée le 9 juillet 2010, prévoit en effet que l'offre de service de droit commun de Pôle emploi est applicable aux probationnaires suivis en milieu ouvert. Du fait de la spécificité du public suivi par les SPIP, les démarches d'insertion professionnelles sont partiellement reportées sur les personnels d'insertion et de probation qui n'en ont pas les compétences.
Les démarches de recherche d'hébergement et de logement représentent une charge très lourde pour les personnels d'insertion et de probation.	Les difficultés d'accès à l'hébergement peuvent être particulièrement fréquentes dans le public de certains SPIP. Dans certains départements, les structures d'accueil sont rares et souvent réticentes à l'idée d'accueillir une personne placée sous main de justice.
Le suivi des aides versées au probationnaire, ainsi que des montants versés aux parties civiles devant être indemnisées, est rendu difficile faute d'outil adapté.	APPI ne comporte pas de module de suivi des aides versées au probationnaire et de l'exécution de l'obligation d'indemnisation des parties civiles.

1.3.4. Schéma d'organisation cible proposé par la mission

1.3.4.1. Les démarches d'accompagnement social doivent avoir pour objectifs l'accès aux dispositifs de droit commun et l'autonomie de la personne

Les démarches d'accompagnement social concourent à la continuité du suivi et la réussite de la réinsertion de nombreux probationnaires. La précarité sociale, les difficultés médicales ou l'instabilité personnelle, familiale ou professionnelle de certains publics accroissent le risque d'abandon du suivi et de récidive. Le succès de la mesure d'exécution ou d'aménagement de peine et plus généralement, de la mission de prévention de la récidive impose donc une assistance particulière aux personnes placées sous main de justice les plus en difficulté.

A cet égard, le principe édicté par la circulaire du 19 mars 2008, selon lequel « *la prévention de la récidive comporte deux composantes : une dimension criminologique et une dimension sociale* », apparaît pleinement justifié.

Le soutien apporté par les personnels d'insertion et de probation ne peut en revanche se substituer aux dispositifs et structures de droit commun. De l'aveu même des personnels rencontrés par la mission, les SPIP n'ont ni la compétence, ni la vocation de fournir directement des prestations d'accompagnement à l'insertion professionnelle, à l'assistance sociale ou au suivi médical. Ces différentes actions nécessitent des moyens qui excèdent de très loin le cadre d'action des SPIP et qui sont déployés par d'autres institutions ou structures, publiques ou privées. En outre, l'exercice de telles activités placerait au second plan la mission de contrôle judiciaire qui leur incombe en premier lieu.

Annexe II

Il importe ainsi que le périmètre de la mission de soutien aux personnes placées sous main de justice par les SPIP soit clairement circonscrit. A cet égard, les termes de la circulaire du 19 mars 2008 apparaissent à la fois extrêmement détaillés sur certaines actions et insuffisamment précis sur le positionnement stratégique du SPIP face aux institutions et associations partenaires.

La circulaire demande en effet aux SPIP, en ce qui concerne le milieu ouvert :

- ◆ dans le cadre du suivi et du contrôle des obligations des personnes placées sous main de justice, *« d'apporter le soutien nécessaire en terme de réinsertion sociale »* ;
- ◆ en matière de lutte contre l'illettrisme, *« en milieu ouvert, le service doit être attentif à veiller au repérage des personnes en situation d'illettrisme. Il prospecte le réseau partenarial susceptible de prendre en charge ces personnes et de dégager des financements »* ;
- ◆ en matière de formation professionnelle, *« les personnels d'insertion et de probation s'attachent à la cohérence du parcours de formation et d'insertion des personnes placées sous main de justice tant en milieu fermé qu'en milieu ouvert... les SPIP orientent et mettent en relation la personne suivie avec les dispositifs de droit commun »* ;
- ◆ en matière d'accès à l'emploi, *« le SPIP s'assure des conditions d'application de la convention conclue avec l'ANPE »* ;
- ◆ en matière de prospection de partenaires, *« il est nécessaire que les personnels d'insertion et de probation s'intègrent dans le réseau des divers intervenants du champ social et participent aux diverses instances locales et départementales favorisant l'accès des personnes aux politiques publiques »*.

Une définition plus précise des domaines dans lequel les SPIP peuvent être amenés à fournir un soutien en milieu ouvert devrait être apportée. Les activités d'action culturelle, d'activités physiques, d'éducation à la santé et d'accès aux droits ne sont évoquées par la circulaire que dans le cadre du milieu fermé. Le soutien assuré par les SPIP en matière d'assistance sociale, dans l'accès à l'hébergement ou aux soins n'est pas mentionné.

Le principe de l'autonomie du probationnaire dans la réalisation des démarches concourant au respect des obligations judiciaires devrait être réaffirmé. La capacité d'initiative de la personne pour assurer le respect des obligations qui lui sont fixées constituent un élément déterminant dans son processus de réinsertion.

Le périmètre d'intervention des personnels d'insertion et de probation en milieu ouvert devrait être circonscrit à la mission d'orientation et d'aide à l'accès aux différents prestataires de service de droit commun, ainsi que de suivi des prestations accordées par eux, incluant notamment :

- ◆ **l'identification élémentaire des besoins** de la personne, en matière sociale, professionnelle, médicale et psychologique, incluant la détection de l'illettrisme, au vu des obligations qui lui ont été imposées et de sa situation personnelle ;
- ◆ **l'orientation de la personne** vers les institutions publiques et les partenaires associatifs susceptibles d'approfondir le diagnostic par un conseil spécialisé et/ou de répondre à ces besoins par des prestations adaptées ;
- ◆ **l'assistance dans la constitution des dossiers administratifs** nécessaires pour être pris en charge par ces partenaires ou recevoir une assistance financière de leur part ;
- ◆ **l'octroi d'une aide financière de base** permettant d'accéder à ces partenaires, notamment par une aide exceptionnelle de transport et d'hébergement.

Proposition : Recentrer les missions d'accompagnement social sur l'orientation et l'aide à l'accès aux dispositifs sociaux de droit commun.

Les missions suivantes devraient en revanche être écartées et réalisées par des prestataires spécialisés :

- ◆ l'orientation professionnelle et l'aide au retour à l'emploi, qui devrait systématiquement revenir à Pôle emploi ou à un prestataire spécialisé dans le domaine ;
- ◆ l'aide à l'hébergement, qui devrait être systématiquement confiée aux services sociaux départementaux ou municipaux ;
- ◆ l'accompagnement des personnes sortant de prison⁷.

En tout état de cause, la place des démarches réalisées pour le compte du détenu par le conseiller doit demeurer subsidiaire par rapport au suivi direct en entretien, qui doit constituer le cœur de l'accompagnement des SPIP. Pour cette raison, et en cohérence avec les déclarations collectées sur le terrain, il apparaît cohérent d'évaluer à **50 % du temps d'entretien** le temps moyen consacré aux démarches pour chaque probationnaire.

Proposition : Limiter le temps des démarches à 50 % du temps d'entretien.

Afin d'améliorer la connaissance des partenaires de terrain, un parcours de prise de poste pourrait être introduit, incluant une visite du secteur géographique dont l'agent d'insertion et de probation a la charge et des partenaires œuvrant dans ce secteur. Une visite annuelle pourrait également être envisagée.

Proposition : Introduire une visite régulière des partenaires de terrain, notamment au moment de la prise de poste.

Les liens institutionnels entre le SPIP et les partenaires les plus fréquemment sollicités devraient être renforcés. Il est indispensable de renforcer l'offre de service en vue de la prise en charge spécifique des personnes placées sous main de justice par Pôle emploi et l'AFPA sur les modalités de prise en charge des probationnaires en milieu ouvert. Au sein de la hiérarchie pénitentiaire, au niveau interrégional, un correspondant emploi en charge des relations avec le service public de l'emploi pourrait être mis en œuvre. Un correspondant logement pourrait être également désigné.

Proposition : Renforcer la participation de Pôle emploi et de l'AFPA à l'accompagnement des détenus.

A cet égard, la convention nationale établie entre la DAP et Pôle emploi, qui prévoit que les personnes placées sous main de justice en milieu ouvert bénéficient de l'offre de service de droit commun de Pôle emploi⁸, n'est pas satisfaisante. Un cadre de Pôle emploi (directeur d'agence ou adjoint) spécialisé dans l'accompagnement des détenus pourrait être désigné comme interlocuteur privilégié des SPIP.

1.3.4.2. Un outil de suivi des démarches devrait être introduit dans APPI

Afin de faciliter le suivi des démarches d'accompagnement social et le contrôle des obligations, de nouvelles fonctionnalités pourraient être introduites dans APPI, telles que :

- ◆ un outil de suivi des versements aux parties civiles, permettant de saisir les montants versés et de restituer un historique des paiements ;

⁷ Article D. 544 du code de procédure pénale : « Pendant les six mois suivant sa date de libération, toute personne peut bénéficier, à sa demande, de l'aide du service pénitentiaire d'insertion et de probation du lieu de sa résidence. Cette aide s'exerce en liaison et avec la participation, le cas échéant, des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales et de tous organismes publics ou privés. »

⁸ Convention-cadre nationale de collaboration 2010-2012 entre la DAP et la direction générale de Pôle emploi, signée le 9 juillet 2010.

Annexe II

- ◆ un outil de suivi du montant des aides financières accordées par le SPIP au probationnaire.

Proposition : Introduire de nouvelles fonctionnalités de suivi des obligations et des aides dans APPI.

1.3.4.3. Quotité temps recommandée pour les différents actes métiers

Tableau 10 : Schéma d'organisation cible des démarches de soutien aux personnes placées sous main de justice en milieu ouvert proposé par la mission

N°	Acte métier	Type d'agent	Déroulement	Durée recommandée
1	Démarches de suivi et d'assistance au probationnaire	Personnel d'insertion et de probation	- Contact téléphonique avec les partenaires - Prise d'information sur le probationnaire - Réalisation de demandes ou d'investigations en vue de favoriser l'insertion du probationnaire	50 % du temps consacré aux entretiens

Source : Mission IGF/IGSJ.

1.4. Le déroulement du suivi : les écrits, les réunions de service et les tâches administratives diverses

1.4.1. Description des pratiques observées dans les SPIP visités

1.4.1.1. La rédaction des écrits

Les tâches administratives des personnels d'insertion et de probation incluent en premier lieu la rédaction de **rapports ou d'écrits** à destination de l'autorité judiciaire, notamment du juge de l'application des peines, ou d'autres autorités publiques (préfecture). En milieu ouvert, les rapports réalisés par les personnels d'insertion et de probation incluent une palette large d'écrits.

Certains rapports ont vocation à éclairer la décision judiciaire par un diagnostic approfondi. Ils impliquent une synthèse large de la situation du détenu, incluant une description de sa situation individuelle, familiale, professionnelle et sociale, un rappel de l'infraction et de la mesure prononcée, un état du respect des obligations et une évaluation des conditions de déroulement de la mesure.

Il s'agit principalement :

- ◆ des rapports de diagnostic ;
- ◆ des rapports d'incidents ; ceux-ci nécessitent, outre un détail des circonstances de l'incident déclaré, un état du déroulement du suivi de la personne afin d'éclairer le magistrat sur l'opportunité d'une révocation de la mesure ; d'après les CPIP/ASS interrogés, en moyenne, 10 % du public fait l'objet d'un rapport d'incident chaque mois ;
- ◆ des rapports d'audience transmis au tribunal, lorsque le probationnaire commet une nouvelle infraction ;
- ◆ des rapports de fin de mesure.

Annexe II

Les personnels d'insertion et de probation peuvent également établir des rapports plus succincts, qui ont vocation à transmettre une information ponctuelle au JAP.

Il s'agit principalement :

- ◆ des rapports ponctuels de situation, pour signaler un changement d'adresse, une incarcération, une hospitalisation, etc. ;
- ◆ des rapports de suivi semestriels, pratiqués dans certains SPIP.

Hormis les courriers réalisés dans le cadre des démarches de soutien aux PPSMJ (cf. *supra*) **les tâches administratives des personnels d'insertion et de probation peuvent également inclure :**

- ◆ la saisie de données et d'entretiens sur APPI ;
- ◆ l'édition et la mise sous pli de convocations et de courriers de relance aux probationnaires ;
- ◆ la modification des heures de rendez-vous à la demande du probationnaire par appel téléphonique ;
- ◆ la réponse à d'éventuelles questions et sollicitations simples des probationnaires.

Les rapports à destination du JAP sont dactylographiés par le personnel d'insertion et de probation, introduits sur APPI et validés par *workflow* par le chef de service de l'agent d'insertion et de probation, puis sont transmis au JAP par l'application APPI. Les rapports à destination d'autres magistrats (juge d'instruction, procureur) sont transmis par fax ou par courrier électronique (également après validation de l'encadrement).

1.4.1.2. Les réunions collectives

De manière plus exceptionnelle, le suivi du probationnaire peut inclure la participation à une **animation collective**, notamment dans le cadre de plans de prévention de la récidive.

Les personnels d'insertion et de probation participent également à diverses réunions de service. Outre les réunions d'antenne, organisées selon des fréquences très variables, certaines commissions sont organisées en milieu ouvert, de manière cependant moins systématique qu'en milieu fermé. Il s'agit essentiellement :

- ◆ **des commissions d'évaluation et d'orientation** dans les SPIP ayant introduit une procédure une fois par mois ;
- ◆ **des commissions d'octroi des aides financières** : organisées dans certains SPIP, elles ont lieu généralement une fois par semaine et ont pour objet d'attribuer l'aide financière à laquelle a droit tout probationnaire connaissant une situation de précarité ;
- ◆ **des groupes de référence** organisés sur un thème spécifique, tel que le logement, l'insertion professionnelle, etc.

1.4.1.3. Les autres tâches administratives assurées par le service administratif

D'autres tâches administratives sont prises en charge par les agents administratifs des antennes de milieu ouvert :

- ◆ l'accueil téléphonique de premier niveau ;
- ◆ l'établissement de statistiques à la demande de l'administration pénitentiaire ; ces données sont collectées manuellement à partir d'états bruts de l'application APPI, par exemple les données de flux et de stock de personnes prises en charge par le service.

1.4.2. Évaluation de la charge d'activité à partir des déclarations des agents consultés

La mission a procédé à l'évaluation déclarative du temps nécessaire aux différents types de rapports établis par les personnels d'insertion et de probation. Le rapport de diagnostic, le rapport de fin de mesure et le rapport semestriel représentent ainsi entre 45 et 55 minutes de travail en moyenne, tandis que les rapports d'incidents et le rapport ponctuel de situation représentent une charge plus légère (respectivement 38 et 25 minutes en moyenne sur l'échantillon de personnels interrogé).

Tableau 11 : Charge de travail liée aux écrits en milieu ouvert, estimée de manière déclarative

Actes métier	Nombre de déclarants	Durée minimale observée (en min.)	Durée maximale observée (en min.)	Durée moyenne observée (en min.)
Rapport d'incident	6	5,0	60,0	38,3
Rapport de diagnostic	3	45,0	60,0	55,0
Rapport de fin de mesure	7	15,0	90,0	45,0
Rapport ponctuel de situation	3	5,0	60,0	25,0
Rapport semestriel	5	30,0	60,0	48,0

Source : Mission IGF/IGSJ.

La quantification du poids total des tâches administratives dans le temps de travail des personnels d'insertion et de probation est malaisée, la réalisation de ces tâches étant dispersée et très variable selon les services. A partir de l'échantillon de personnels interrogés par la mission, la charge de réunions collectives, incluant les éventuelles commissions, peut être évaluée à une demi-journée par semaine environ. La charge de rédaction des rapports fluctue, selon les agents, entre une et quatre demi-journées par semaine et s'établit en moyenne à 2,5 demi-journées sur l'échantillon considéré (cf. Tableau 12).

Tableau 12 : Temps consacré aux réunions de service par les personnels d'insertion et de probation interrogés, en nombre de demi-journées par semaine

Total	Rapports	Réunions de service
Moyenne	2,5	0,4
Minimum	1,0	0,1
Maximum	4,0	1,0

Source : Mission IGF/IGSJ (échantillon : 9 personnels d'insertion et de probation).

1.4.3. Analyse critique de certaines pratiques observées sur le terrain

Pratiques constatées dans certains SPIP	Observations
Certains SPIP ont introduit des rapports à fréquence fixe, par exemple les rapports semestriels de suivi.	Ces rapports de routine impliquent une charge de travail significative sans nécessairement trouver de justification dans une évolution notable des conditions du suivi. La circulaire du 19 mars 2008 précisait ainsi qu'« ayant une fonction utilitaire, les écrits doivent être élaborés au regard d'évènements significatifs ayant des conséquences sur la situation de la personne suivie et sur lesquels le magistrat peut fonder sa décision. »

Annexe II

Pratiques constatées dans certains SPIP	Observations
Dans certains SPIP, les personnels d'insertion et de probation saisissent sur APPI l'intégralité de leurs notes d'entretien.	Cette pratique améliore la traçabilité du suivi et facilite les suppléances de personnel. Elle apparaît cependant excessivement consommatrice en temps et d'un intérêt limité, un dossier papier étant établi en parallèle.
Certains personnels d'insertion et de probation passent jusqu'à une journée dans le pointage des personnes à recevoir, l'édition et la mise sous pli des convocations.	Le temps consacré à l'édition des convocations présente peu de valeur ajoutée en matière de suivi et d'accompagnement. Il s'agit d'une tâche administrative qui pourrait être automatisée ou centralisée.
Les services administratifs établissent des statistiques par recensement manuel d'informations tirées de l'application APPI. Ces statistiques portent notamment sur : l'état du stock de mesures et de personnes suivies, globalement pour le service et par agent ; le flux de mesures et des personnes prises en charge sur une période donnée. Pour établir ces statistiques, le service administratif doit procéder à un décompte manuel ou à une extraction de base et à un retraitement complexe dans un tableur (cf. pièce jointe n°1).	L'infocentre d'APPI est insuffisamment développé et manque de souplesse. Il ne répond pas aux besoins du suivi opérationnel.
Les trames de rapport et de convocation proposées dans APPI sont figées, ce qui ne permet pas l'introduction de mentions spécifiques au service.	Certains services souhaitent personnaliser leurs convocations ou les formats de leurs rapports. Ainsi, l'antenne de milieu ouvert de Créteil (SPIP du Val-de-Marne) mentionne dans les convocations, pour des raisons de sécurité, que « seule la personne convoquée pourra accéder aux locaux du SPIP ». La transcription manuelle de cette information génère une perte de temps importante au vu du volume des convocations transmises.
L'éditeur de texte dans APPI n'est pas compatible avec OpenOffice.	Le déploiement d'OpenOffice sur la plupart des postes des SPIP a rendu plus difficile le traitement des écrits sur APPI.

1.4.4. Schéma d'organisation cible proposé par la mission

1.4.4.1. Une optimisation de la répartition des tâches administratives devrait être envisagée

Le poids excessif des tâches administratives est très souvent relevé par les personnels d'insertion et de probation rencontrés. L'augmentation du nombre de rapports liée à l'accroissement des flux de PPSMJ suivis, les contraintes liées à la saisie des données sur APPI, le poids des réunions sont fréquemment cités comme cause de l'accroissement de la charge administrative.

L'importance des tâches de compte rendu à la hiérarchie et à l'autorité judiciaire a été rappelée par la circulaire du 19 mars 2008. Les SPIP travaillent sur saisine de l'autorité judiciaire qu'ils doivent informer des conditions de mise en œuvre du suivi. Les écrits fournissent également un support permettant de structurer la prise en charge du probationnaire (« outre l'information du magistrat mandant, les rapports de fin de mesure sont destinés à faire le point avec la personne suivie et constituent un bilan de son évolution globale. »)

Les tâches administratives doivent cependant demeurer quantitativement secondaires dans le travail des personnels d'insertion et de probation. Ceux-ci ont vocation à concentrer leur activité sur le suivi et l'accompagnement individuel des probationnaires, et le cas échéant, le soutien à leurs démarches d'insertion. **La mission préconise donc que l'intégralité des tâches administratives n'excède pas 50 % du temps de travail consacré au suivi et à l'accompagnement en entretien individuel.**

Proposition : Limiter l'ensemble des tâches administratives à 50 % du temps passé en entretien.

Il importe donc d'optimiser le temps consacré aux tâches administratives et de les concentrer sur les actes à valeur ajoutée, nécessitant une intervention du personnel d'insertion et de probation. Il s'agit principalement :

- ◆ **des rapports circonstanciés à la hiérarchie et à l'autorité judiciaire**, qui doivent être concentrés sur les événements significatifs du parcours d'exécution de la peine, à savoir la phase de diagnostic et la préparation du suivi différencié, les éventuels incidents en cours de prise en charge et la fin de la mesure ;
- ◆ **des réunions de travail et de concertation internes au service**, au cours desquelles sont évoqués les dossiers individuels, notamment à l'issue de la phase de diagnostic et les conditions de fonctionnement du service.

L'opportunité et le caractère systématique de certains rapports devraient être reconsidérés. Comme l'indique la circulaire du 19 mars 2008, « *les écrits doivent être élaborés au regard d'événements significatifs ayant des conséquences sur la situation de la personne suivie et sur lesquels le magistrat peut fonder sa décision* ». Pourraient ainsi être remis en question :

- ◆ les **rapports semestriels systématiques**, qui n'apparaissent pas justifiés en l'absence d'événements nouveaux dans le suivi de la personne ;
- ◆ les **rapports ponctuels de situation** pour changement d'adresse, de profession, etc. qui pourraient être remplacés par **une alerte automatique du JAP sur APPI** après modification des informations correspondantes dans la fiche individuelle APPI par le personnel d'insertion et de probation ;
- ◆ la saisie des **notes d'entretien** sur APPI, qui pourrait être supprimée.

Proposition : Supprimer les rapports semestriels systématiques et les rapports ponctuels de situation pouvant être remplacés par une alerte APPI.

En outre, un **plan type** et **une durée indicative de rédaction des rapports** pourraient être communiqués aux personnels d'insertion et de probation.

Certaines des tâches administratives assumées par les personnels d'insertion et de probation devraient faire l'objet d'une automatisation et d'un transfert aux services administratifs :

- ◆ **l'édition des convocations** devrait être réalisée automatiquement et de manière centralisée pour l'ensemble du service à partir des agendas APPI, l'impression, la mise sous pli et l'affranchissement pouvant être assurés par le service administratif ;
- ◆ **le traitement des appels téléphoniques** ayant pour objet la fixation d'un rendez-vous, des informations générales telles que les conditions d'accès au service, pourraient être traitées par le service administratif d'accueil téléphonique par accès direct au calendrier de l'agent d'insertion et de probation sur APPI ; le service administratif pourrait être chargé d'informer les personnes suivies en cas d'absence du conseiller, si celle-ci est connue au moins un jour à l'avance ; pour cette raison, il convient de permettre au service administratif de fixer un rendez-vous de remplacement en accédant directement à l'agenda du conseiller sur APPI, sur des plages d'entretien prédéfinies par lui.

L'article D575 (dernier alinéa) du code de procédure pénale devrait être modifié en ce sens.

Proposition : Centraliser dans les services administratifs des SPIP l'édition des convocations et le traitement de premier niveau des appels téléphoniques.

1.4.4.2. Le support informatique doit être renforcé par une amélioration des fonctionnalités d'APPI

APPI ne constitue pas à ce jour un instrument ergonomique de gestion et de suivi administratif. Cette application est plus orientée vers la saisie d'information que vers leur utilisation par les agents. Or, le meilleur moyen d'améliorer l'exhaustivité et la fiabilité des données saisies par les services est de démultiplier les fonctionnalités et les outils de productivité pouvant être mobilisés par eux à partir des données saisies.

APPI doit donc évoluer vers un véritable outil de gestion et de productivité. Ses fonctionnalités doivent laisser plus de place à :

- ◆ l'individualisation des requêtes et à la souplesse du traitement ;
- ◆ la restitution d'informations utiles pour le service ;
- ◆ la gestion concertée des activités, par une meilleure utilisation de l'agenda ;
- ◆ la coordination des acteurs de la chaîne pénale, par des dispositifs plus systématiques d'alerte et de transmission automatique de données.

Proposition : Faire évoluer APPI vers un outil d'aide à la gestion et de productivité, lors de l'introduction d'une nouvelle version ou d'un correctif de l'application.

L'introduction de fonctionnalités d'édition plus riches permettrait des gains de productivité dans le traitement des écrits. Un éditeur de texte plus élaboré devrait être introduit, comportant les fonctionnalités suivantes :

- ◆ sauvegarde automatique des travaux ;
- ◆ possibilités d'enregistrement de modèles de document propres au service, le cas échéant à partir d'une trame pré-établie au niveau national.

Proposition : Améliorer les fonctionnalités de l'éditeur de texte d'APPI.

Les fonctionnalités statistiques et de traitement de l'information de l'application APPI pourraient être améliorées :

- ◆ un requêteur libre devrait être introduit dans l'application, permettant des extractions de base de données multicritères et individualisées⁹ ;
- ◆ un infocentre opérationnel devrait être mis en place présentant, sous forme de tableau, des données prétraitées ; cet infocentre devrait inclure, outre les requêtes déjà disponibles dans APPI, les dates de prise en charge effective par le service (et non la date de transmission du dossier par le SAP) ;
- ◆ une fonction de gestion de l'archivage devrait être introduite, permettant notamment d'extraire une liste complète des dossiers archivés sur une période donnée.

Proposition : Améliorer les fonctionnalités statistiques d'APPI par l'introduction d'un infocentre-requêteur plus souple.

⁹ La requête suivante serait utile pour les services administratifs : une liste des mesures en cours global (pour tout le service et non par utilisateur) avec les rubriques suivantes : nom, prénom, numéro du dossier, date de naissance, sexe, commune du domicile, mesure ou intervention avec date de début et date de fin.

1.5. L'interruption et la fin de la prise en charge

1.5.1. Description des pratiques observées dans les SPIP visités

La prise en charge d'une personne placée sous main de justice peut être interrompue par divers événements. La personne peut être incarcérée ou ré-incarcérée suite à la commission d'une nouvelle infraction. Elle peut également être amenée à changer de domicile. Dans ce cas, le SPIP se dessaisit de la mesure au profit d'un SPIP de milieu fermé ou d'un autre service de milieu ouvert.

En **fin de mesure**, lorsque le suivi prend fin, l'agent d'insertion et de probation établit un rapport de fin de mesure à destination du JAP, transmis dans les mêmes conditions que les autres rapports.

Il remet le dossier au **service administratif** qui procède à la vérification de la validation du rapport de fin de mesure, à la clôture de la mesure dans APPI et à l'archivage du dossier. Dans certains cas, la mesure est clôturée dans APPI par le service d'application des peines. La clôture des mesures sur APPI est une étape-clé dans la fiabilisation du nombre des personnes suivies et des mesures prises en charge.

1.5.2. Analyse critique de certaines pratiques observées sur le terrain

Pratiques constatées dans certains SPIP	Observations
Les SPIP ne sont pas systématiquement informés du changement de situation personnelle ou pénale d'une personne suivie et peuvent tarder à transmettre le dossier au nouveau service compétent.	L'absence d'information immédiate et systématique du changement de situation individuelle ou pénale de la personne crée un risque élevé de rupture de la prise en charge (cf. <i>annexe I</i>).
La clôture des mesures sous APPI est tantôt assurée par les SPIP, tantôt par les SAP.	Afin d'assurer la fiabilité des statistiques d'activité des SPIP, il importe que la clôture soit réalisée dès la fin effective du suivi. Il importe que le JAP conserve un droit de regard sur la clôture des mesures par le SPIP. Cependant, la réalisation de l'opération de clôture par les SAP n'est pas optimale car elle peut intervenir avec retard et fausser les statistiques.

Source : Mission IGF/IGSJ.

1.5.3. Schéma d'organisation cible proposé par la mission

L'interruption du suivi devrait faire l'objet d'une procédure d'alerte automatisée entre les services afin de prévenir le risque de rupture de prise en charge. Un croisement automatique systématique de la base de données APPI avec le fichier des personnes détenues (GIDE) lors d'une incarcération permettrait d'introduire une alerte automatique à destination du service administratif du SPIP sur l'interface APPI en vue du transfert rapide du dossier.

De même, il pourrait être envisagé de créer une alerte automatique de transfert de dossier sur APPI à destination du SPIP du nouveau lieu de résidence dès modification de l'adresse sur la fiche individuelle par le SPIP du lieu d'origine.

Proposition : Introduire une procédure d'alerte automatique dans APPI en cas de transfert de dossier.

En fin de prise en charge, la clôture des mesures devrait intervenir le plus rapidement possible. Afin d'éviter l'oubli de certaines mesures achevées non clôturées informatiquement, il conviendrait d'introduire dans APPI une alerte automatique de pré-clôture à expiration de la durée de la mesure, afin d'informer les personnels d'insertion et de probation, les services administratifs et la hiérarchie. Dans ce cas, la clôture du dossier interviendra de manière automatique à expiration de la date de prise en charge, une fois le rapport de fin de mesure transmis au JAP, sauf opération contraire réalisée par le SPIP. Parallèlement, une alerte automatique de clôture de la mesure pourrait être introduite à destination du JAP, qui serait habilité à suspendre l'opération de clôture pour évoquer, le cas échéant, le dossier avec le SPIP.

Proposition : Introduire un processus de pré-clôture automatique des mesures dans APPI.

1.6. Synthèse : l'optimisation du plan de charge des personnels d'insertion et de probation en milieu ouvert

Le plan de charge des personnels d'insertion et de probation est rendu complexe par la multiplicité des missions et des tâches qui leur sont confiées. Celles-ci se répartissent schématiquement en trois blocs principaux :

- ◆ le contrôle et l'accompagnement des probationnaires par entretiens individuels ;
- ◆ la réalisation de démarches de suivi et de soutien des probationnaires en dehors du temps d'entretien ;
- ◆ la rédaction de rapports et la réalisation de tâches administratives diverses.

Ces différents éléments n'ont pas fait l'objet d'une pondération claire, de sorte que l'organisation du temps des personnels d'insertion et de probation est dans les faits, extrêmement variable (cf. Tableau 13). Les CPIP/ASS peuvent consacrer de trois à cinq demi-journées aux entretiens individuels, d'une à quatre demi-journées à la rédaction d'écrits, de moins d'une à plus de deux demi-journées en permanence au sein de l'antenne, de zéro à cinq demi-journées en permanence sur le terrain.

Tableau 13 : Temps consacré à différentes activités par les personnels d'insertion et de probation interrogés, en nombre de demi-journées par semaine

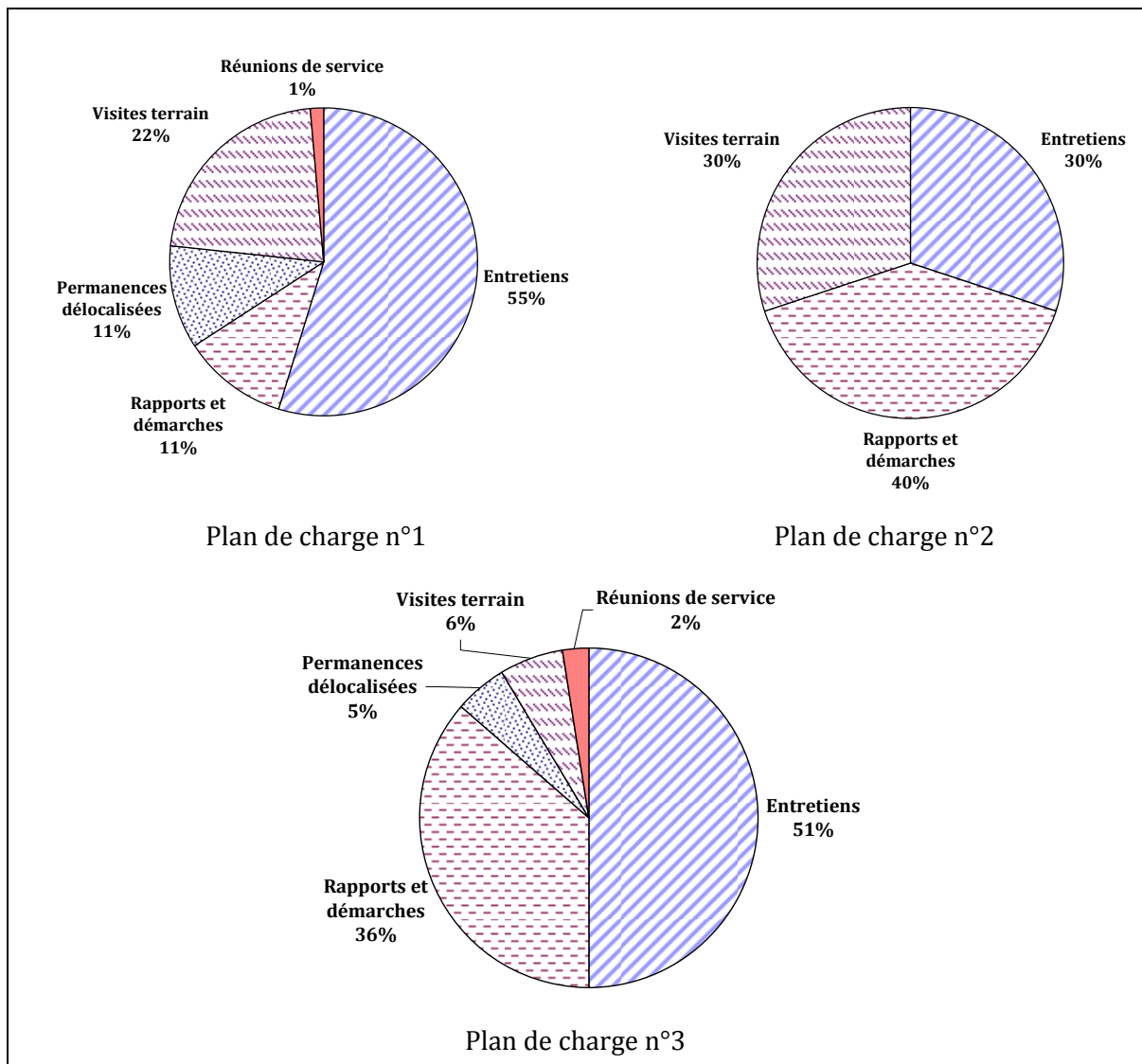
Total	Entretiens	Rapports	Permanences localisées	Permanences délocalisées	Visites terrain	Réunions de service	PPR
Moyenne	4,6	2,5	1,2	1,6	1,4	0,4	0,0
Minimum	3,0	1,0	0,6	0,0	0,0	0,1	0,0
Maximum	5,0	4,0	2,5	5,0	3,0	1,0	0,5

Source : Mission IGF/IGSJ. Echantillon : 14 agents.

Le Graphique 5 présente trois plans de charge de personnels d'insertion et de probation, issus de données déclaratives et qui illustrent la différence de pondération des différentes activités dans la semaine de travail des personnels :

- ◆ le plan de charge n°1 est caractérisé par la prépondérance des entretiens (55 % du temps hebdomadaire) et des visites de terrain et permanences délocalisées (33 %) et par le faible poids des écrits et des démarches ;
- ◆ le plan de charge n°2 est marqué par un poids équivalent des activités d'entretien, des démarches et des tâches administratives ;
- ◆ le plan de charge n°3 est caractérisé par la part importante de temps consacré aux entretiens (50 %) mais aussi aux rapports et démarches (36 %).

Graphique 5 : Exemples de répartition du temps de travail des personnels d'insertion et de probation interrogés



Source : Mission IGF/IGSJ. Echantillon : 3 agents.

L'hétérogénéité de la répartition du temps de travail entre les agents est pour partie due à la spécificité des publics pris en charge :

- ◆ le poids des visites de terrain et des permanences délocalisées augmente lorsque le CPIP/ASS a en charge un secteur éloigné de l'antenne du SPIP ;
- ◆ la charge des démarches et des rapports s'accroît lorsque le public suivi est caractérisé par de plus grandes difficultés sociales, professionnelles ou d'insertion.

Cette hétérogénéité trouve également sa cause dans des schémas d'organisation des SPIP inégalement optimaux, dans le contexte d'une grande diversité de missions et de mesures à prendre en charge :

- ◆ la charge des permanences est plus ou moins lourde selon les services ;
- ◆ les tâches de compte rendu et les formalités administratives à accomplir sont également très variables ;
- ◆ l'activité d'accompagnement en entretien individuel est plus ou moins normalisée : certains services imposent une fréquence d'entretiens très régulière et des formats

Annexe II

d'entretiens partiellement standardisés, alors que dans d'autres services, les conseillers peuvent de fait ne jamais recevoir certaines personnes.

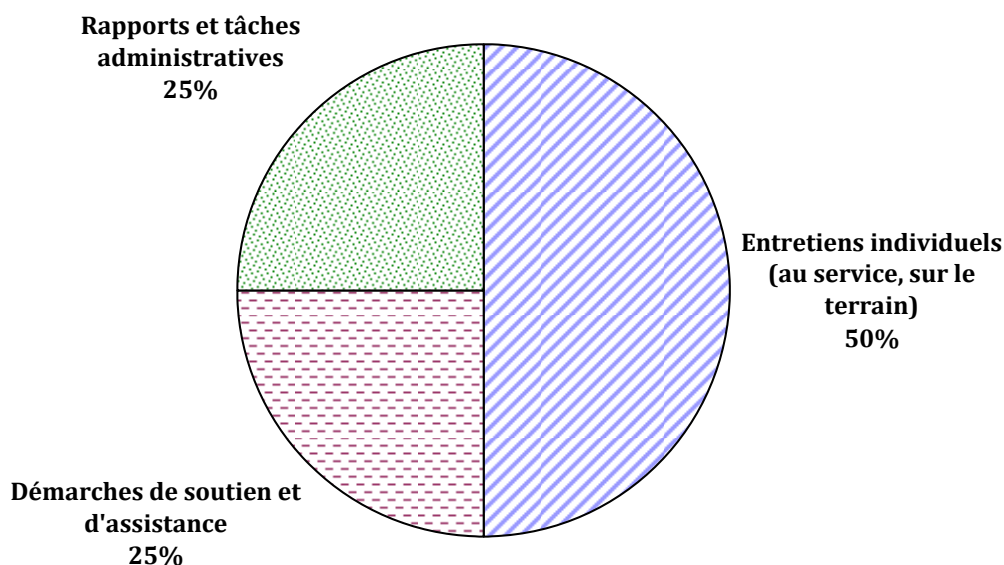
Dans ces conditions, un cadrage plus précis du temps d'activité des personnels d'insertion et de probation apparaît nécessaire ; il va de pair avec l'affirmation plus nette des priorités stratégiques des SPIP. L'absence d'orientations conduit dans certains cas à une perte d'efficacité du service par une déperdition d'énergie sur des tâches à moindre valeur ajoutée ou qui ne sont pas centrées sur l'objectif principal des SPIP, à savoir le suivi des personnes placées sous main de justice en vue de prévenir la récidive. Pour les agents, elle va de pair avec une insuffisante priorisation des objectifs et contribue à l'incertitude, voire au mal-être des agents.

La mission préconise donc la mise en œuvre d'un planning de référence pour l'ensemble des personnels d'insertion et de probation, centré sur la mission de suivi et d'accompagnement des personnes placées sous main de justice (Graphique 6). Ce planning de référence repose sur un schéma simple et structurant de répartition du temps de travail hebdomadaire, fondé sur trois blocs principaux :

- ◆ les entretiens individuels d'accompagnement devraient représenter au minimum 50 % du temps d'activité des personnels d'insertion et de probation, ces entretiens pouvant être conduits soit au sein de l'antenne du SPIP, soit en permanences délocalisées ;
- ◆ les démarches de soutien et d'assistance aux probationnaires devraient représenter 25 % du temps global d'activité, soit la moitié du temps dévolu aux entretiens, en cohérence avec la majorité des pratiques actuelles des personnels d'insertion et de probation ;
- ◆ le temps consacré aux écrits et aux diverses tâches administratives, incluant les commissions et réunions de service, devrait être strictement contingenté et limité à 25 % du temps opérationnel.

Proposition : Organiser l'activité des personnels d'insertion et de probation en milieu ouvert selon la norme de référence suivante : 50 % du temps en entretien, 25 % du temps consacré aux démarches d'accompagnement social, 25 % du temps consacré aux tâches administratives.

Graphique 6 : Proposition de planning hebdomadaire de référence des personnels d'insertion et de probation en milieu ouvert



Source : Mission IGF/IGSJ.

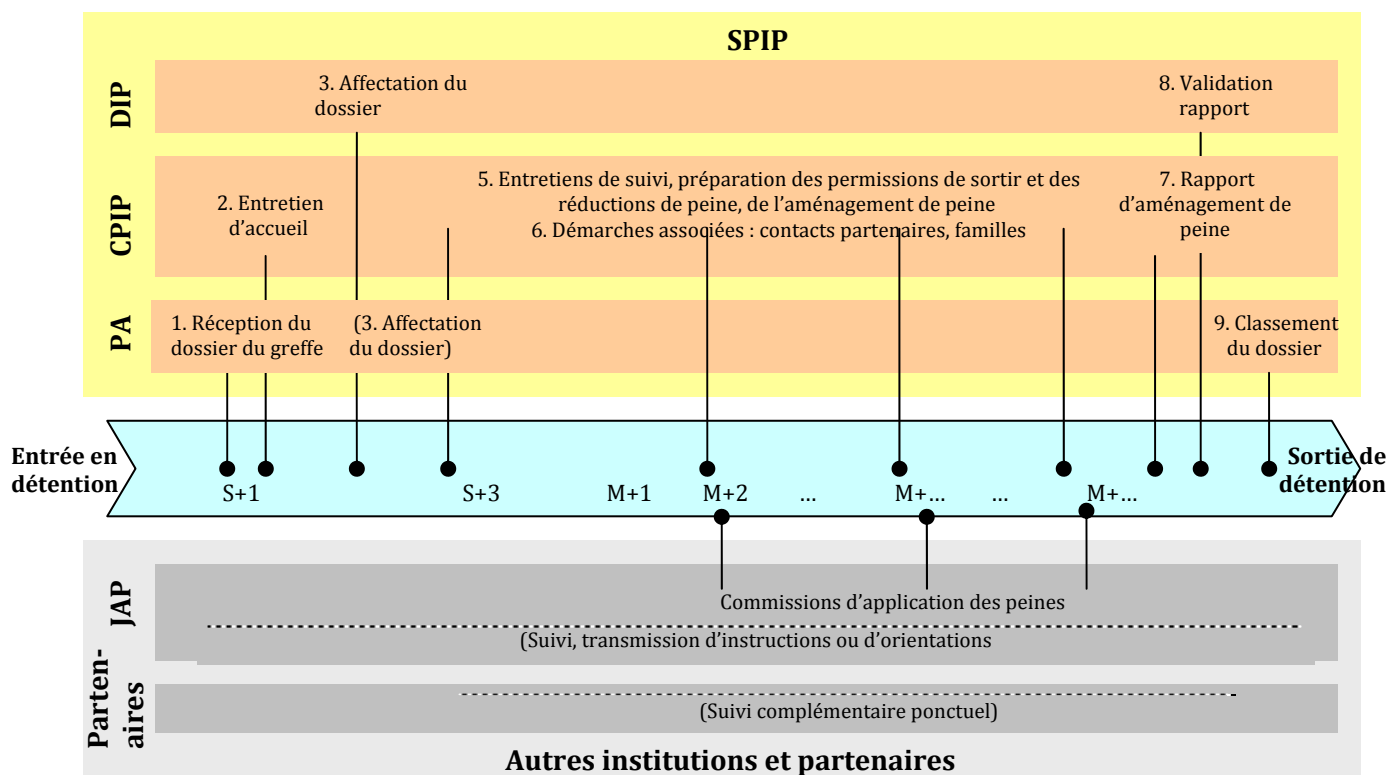
2. Le processus standard de prise en charge d'une personne placée sous main de justice détenue et suivie par le SPIP en milieu fermé

Le processus de prise en charge d'un détenu en établissement pénitentiaire est proche de celui décrit en milieu ouvert, mais présente plusieurs spécificités significatives.

Le cadre juridique de prise en charge est plus simple, en l'absence du régime d'obligations caractérisant les aménagements de peine en milieu ouvert.

En revanche, les contraintes liées à la détention ont une répercussion importante sur l'organisation des SPIP. Il s'agit notamment des flux plus ou moins importants d'entrées et de sorties de détenus selon la nature de l'établissement pénitentiaire concerné, ainsi que des contraintes matérielles et organisationnelles de la détention, qui limitent la capacité d'accès aux détenus ou affectent la qualité des échanges pouvant être établis avec eux.

Graphique 7 : Processus standard de prise en charge des personnes placées sous main de justice en milieu fermé observé sur le terrain



Source : Mission IGF/IGSJ.

Note : ce diagramme décrit les étapes de prise en charge d'une personne placée sous main de justice par les différents acteurs du SPIP en milieu fermé, incluant les personnels administratifs (PA), les conseillers d'insertion et de probation (CPIP) et les assistants de service social (ASS), ainsi que l'encadrement du service, c'est-à-dire les directeurs d'insertion et de probation (DIP). Il mentionne également l'intervention du juge de l'application des peines (JAP) et d'éventuels partenaires institutionnels ou associatifs dans le cadre de mesures ou d'obligations spécifiques (Pôle emploi, missions locales, associations d'insertion, etc.) Les actes métiers figurant entre parenthèse correspondent à des actes métiers observés dans certains SPIP seulement.

2.1. Le début de la prise en charge : l'accueil du détenu et l'affectation du dossier

2.1.1. Description des pratiques observées dans les SPIP visités

Le service administratif du SPIP procède en premier lieu à l'ouverture du dossier du détenu, ce qui implique l'ouverture d'un dossier papier comprenant la fiche pénale tirée de GIDE, d'éventuelles pièces judiciaires complémentaires, ainsi que l'ouverture d'une fiche informatique dans APPI, incluant l'identité du détenu, sa condamnation et la durée de sa détention.

Dans tous les établissements pénitentiaires, l'accueil des détenus par le SPIP est systématique et intervient dans des délais assez courts. L'entretien d'accueil peut intervenir, dans certains établissements, dès le jour de l'arrivée du détenu ; ou, dans d'autres cas, au cours de la semaine suivant l'incarcération.

L'entretien d'accueil a pour objectif une prise de contact et de renseignements, l'information des proches et de la famille, ainsi qu'une première évaluation du profil du détenu. Au cours de cet entretien d'une durée allant de 15 à 30 minutes, les points suivants sont abordés :

- ◆ prise de renseignements individuels consignés dans une fiche d'accueil ;
- ◆ collecte de l'identité et des coordonnées des proches en vue de leur contact par le personnel d'insertion et de probation ;
- ◆ évocation d'éventuels antécédents judiciaires du détenu ;
- ◆ évocation des faits, de la procédure judiciaire et de l'organisation de la détention ;
- ◆ orientation du détenu vers une activité en détention, notamment le travail pénitentiaire.

Au cours de l'entretien, le personnel d'insertion et de probation vise à évaluer plus précisément :

- ◆ les besoins de la personne nécessitant un signalement à certains services de l'établissement (service médical, vestiaire, etc.) ;
- ◆ le positionnement du détenu vis-à-vis des faits commis ;
- ◆ sa capacité d'intégration en détention ;
- ◆ d'éventuels risques suicidaires.

Dans certains établissements (par ex. à la maison d'arrêt des Baumettes, Marseille), **l'entretien d'accueil est scindé en deux étapes :**

- ◆ une permanence d'accueil arrivant permet la prise de renseignement, l'établissement des premiers contacts à l'extérieur et les éventuels signalements aux services ;
- ◆ un entretien d'accueil dans le bâtiment de détention permet d'évoquer les aspects pénaux de la situation individuelle, dans une perspective de premier diagnostic.

Cet entretien est réalisé en vue de l'examen de la situation individuelle du détenu par la commission pluridisciplinaire unique. Cette commission, prévue aux articles D. 88 et suivants du code de procédure pénale, est chargée de l'élaboration du parcours d'exécution des peines de chaque détenu (Encadré 3).

Encadré 3 : La commission pluridisciplinaire unique

La commission pluridisciplinaire unique (CPU) est instituée pour une durée de cinq ans auprès du chef de l'établissement pénitentiaire.

Elle est présidée par le chef d'établissement ou son représentant et composée du directeur du SPIP, d'un responsable du secteur de détention du détenu dont la situation est examinée, d'un représentant du service du travail, d'un représentant du service de la formation professionnelle et du service de l'enseignement. Peuvent également être sollicités, en fonction de l'ordre du jour, un psychologue, un membre du service de la protection judiciaire de la jeunesse, un représentant de l'unité de consultations et de soins ambulatoires ou du service médico-psychologique régional.

Elle se réunit au moins une fois par mois. Elle peut proposer une prise en charge individualisée du détenu en fonction de sa situation individuelle et de son comportement en détention.

Source : Code de procédure pénale (art. D 88 et s.).

L'affectation individuelle des dossiers de détenus aux personnels d'insertion et de probation fait l'objet de procédures très différentes selon les établissements.

- ◆ dans les maisons d'arrêt les plus importantes visitées par la mission (par exemple à la maison d'arrêt de Fresnes), l'ensemble des détenus n'est pas systématiquement affecté. Ne sont affectés que les détenus pour lesquels l'entretien d'accueil ou les courriers transmis ont révélé un besoin d'accompagnement particulier. Les détenus ne présentant pas de difficulté particulière, ainsi que les prévenus, ne sont généralement pas affectés ;
- ◆ dans les petites maisons d'arrêt (par exemple la maison d'arrêt de Blois) ou les centres de détention (centre de détention de Melun), l'ensemble des détenus sont affectés, de manière à égaliser le nombre de personnes suivies par conseiller ;
- ◆ dans certaines antennes (Blois), l'affectation est réalisée par le secrétariat administratif, dans d'autres services, le chef de service procède lui-même à l'affectation des dossiers.

2.1.2. Évaluation de la charge d'activité à partir des déclarations des agents consultés

La charge d'activité liée aux entrées en détention est fonction des flux entrants dans l'établissement, qui sont extrêmement variables. Dans les établissements visités par la mission, le nombre de détenus entrants peut aller d'une ou deux personnes par semaine, à plusieurs dizaines. Au sein de l'échantillon de personnels d'insertion et de probation interrogés par la mission, le nombre de détenus nouvellement affectés aux conseillers varie de trois à vingt personnes par mois.

Cette charge d'activité est répartie entre les agents administratifs et les personnels d'insertion et de probation (cf. Tableau 14). La création du dossier individuel, dans APPI et sous format papier, dure en moyenne 17,5 minutes dans l'échantillon étudié par la mission. Les entretiens d'accueil par les personnels d'insertion et de probation sont de durée très variables selon les établissements et l'importance du flux entrant ; leur durée moyenne est de 42 minutes.

Tableau 14 : Charge de travail liée à l'accueil des détenus par le SPIP en milieu fermé, estimée de manière déclarative

Actes métier	Type d'agent	Nombre de déclarants	Durée minimale observée (en min.)	Durée maximale observée (en min.)	Durée moyenne observée (en min.)
Création du dossier individuel dans APPI	Administratif	2	5,0	5,0	5,0

Annexe II

Actes métier	Type d'agent	Nombre de déclarants	Durée minimale observée (en min.)	Durée maximale observée (en min.)	Durée moyenne observée (en min.)
Ouverture du dossier individuel et affectation du dossier	Administratif	2	5,0	20,0	12,5
Entretien d'accueil	Personnel d'insertion et de probation	9	20,0	90,0	42,1

Source : Mission IGF/IGSJ.

2.1.3. Analyse critique de certaines pratiques observées sur le terrain

Pratiques constatées dans certains SPIP	Observations
Dans certaines antennes de milieu fermé, à l'issue d'un premier diagnostic d'arrivée, tous les détenus condamnés ne sont pas systématiquement affectés. Ces détenus ne sont suivis qu'à l'occasion de courriers transmis au SPIP et pris en charge par une équipe de permanence.	La non-affectation de certains détenus à un personnel d'insertion et de probation implique que ces personnes ne seront pas suivies tout au long de leur période de détention, si elles ne se manifestent pas spontanément au SPIP. Cette situation ne permet pas au SPIP de repérer, chez ses personnes, une évolution individuelle pathologique ou certaines formes d'instabilité, de mauvaises conditions de détention, etc.
Certaines maisons d'arrêt n'affectent pas les prévenus en vue d'un suivi individuel par un personnel d'insertion et de probation.	La situation des prévenus est différente de celle des détenus. Bénéficiant de la présomption d'innocence, ils ne peuvent faire l'objet d'un suivi pénal en vue de la prévention de la récidive. Cependant, un accompagnement individuel est nécessaire afin d'aider le prévenu à surmonter l'épreuve individuelle de la détention provisoire, à s'assurer du bon déroulement de la détention et à favoriser la continuité des liens professionnels, personnels et familiaux du prévenu.
Dans certaines antennes, l'affectation des dossiers est réalisée par le service administratif.	L'absence de validation de l'affectation du dossier de la part du chef de service affaiblit le contrôle interne au sein du service. Elle ne permet pas d'identifier, dès le début de la prise en charge, les risques et difficultés éventuelles associés aux différents détenus.

2.1.4. Schéma d'organisation cible proposé par la mission

L'accueil du détenu a fait l'objet de nettes améliorations avec la mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes¹⁰. Les détenus font l'objet d'un accueil rapide par le SPIP permettant d'identifier les premiers besoins de la personne et de collecter les informations nécessaires à sa prise en charge.

¹⁰ La règle n°16 aborde spécifiquement la question de l'accueil des détenus dans l'établissement : « Dès que possible après l'admission : a. les informations relatives à l'état de santé du détenu doivent être complétées par un examen médical conformément à la règle 42 ; b. le niveau de sécurité applicable à l'intéressé doit être déterminé conformément à la règle 51 ; c. le risque que fait peser l'intéressé doit être déterminé conformément à la règle 52 ; d. toute information existante sur la situation sociale du détenu doit être évaluée de manière à traiter ses besoins personnels et sociaux immédiats ; et e. concernant les détenus condamnés, les mesures requises doivent être prises afin de mettre en place des programmes conformément à la partie VIII des présentes règles. »

Le principe d'un accueil individuel immédiat par le SPIP doit donc être conforté. Comme en milieu ouvert, il est préférable que le détenu soit suivi, dès le premier entretien, par le personnel d'insertion et de probation qui sera en charge de son suivi tout au long de la détention. Cette formule devrait donc être privilégiée à celle de permanences d'accueil où le détenu est pris en charge par un conseiller qu'il ne sera pas nécessairement amené à revoir.

Les principales marges d'amélioration concernent l'affectation des dossiers individuels. Celle-ci devrait intervenir systématiquement, quels que soient le motif et la durée de la détention. Les détenus condamnés comme prévenus devraient se voir notifier rapidement l'identité du personnel d'insertion et de probation qui assure leur suivi et qui constitue leur référent. Cette affectation devrait être réalisée sous le contrôle du chef de service, qui doit identifier les dossiers à risque afin d'exercer une supervision accrue à leur égard.

Proposition : Procéder à une affectation individuelle systématique des dossiers en milieu fermé.

2.2. Le déroulement du suivi : les entretiens d'accompagnement

2.2.1. Description des pratiques observées dans les SPIP visités

2.2.1.1. Le contenu des entretiens de suivi

Les modalités de suivi individuel en entretien sont beaucoup plus hétérogènes en milieu fermé qu'en milieu ouvert. Contrairement au probationnaire du milieu ouvert, le détenu n'a pas d'obligation particulière à respecter nécessitant un contrôle régulier par le SPIP. Présent en permanence dans l'enceinte de l'établissement, il peut être convoqué à tout moment par le SPIP, ce qui permet une plus grande souplesse dans l'organisation du suivi et, en théorie, un suivi plus intensif de la personne placée sous main de justice.

Dans la pratique, le plus souvent, le suivi est largement déterminé par les sollicitations des détenus ou de leurs proches. Dans une des antennes visitées par la mission (Blois), certains personnels d'insertion et de probation convoquent cependant mensuellement les détenus en entretien. Cependant, dans les autres antennes visitées, les entretiens individuels ont toujours pour origine une demande du détenu transmise par courrier ou occasionnellement, ses proches ou sa famille et rarement à l'initiative du SPIP lui-même. Dans ces services, les détenus peuvent n'être reçus que lors de l'examen annuel des propositions de réduction de peine supplémentaire et au moment de la sortie.

La démarche de diagnostic est rarement mise en œuvre. Seule une des antennes visitées par la mission pratiquait un diagnostic inspiré du DAVC préconisé par la DAP, au cours des premiers entretiens organisés avec le détenu (antenne de Bordeaux Gradignan). Comme en milieu ouvert, ce diagnostic a alors pour objectif d'évoquer avec le détenu son parcours pénal, ses antécédents judiciaires et son positionnement vis-à-vis de la condamnation, d'évaluer les projets envisageables pendant la période de détention et d'aborder la perspective d'un aménagement de peine.

Le format des entretiens de suivi est également variable, en fonction de la demande du détenu ou de sa situation individuelle.

Il peut s'agir d'un **entretien court** visant à entendre le détenu sur une difficulté particulière de détention ou à répondre à une demande précise ; ces entretiens ponctuels peuvent durer moins de dix minutes.

Annexe II

Dans le cadre de **l'instruction d'une demande de réduction de peine ou d'aménagement de peine**, le suivi individuel prend ponctuellement la forme d'entretiens réguliers (jusqu'à deux ou trois entretiens sur une période d'un à deux mois) et d'une durée plus longue, pouvant atteindre une heure. Ces entretiens ont pour objet :

- ◆ la présentation des différentes modalités d'aménagement de peine ;
- ◆ une discussion sur les faits commis et l'évaluation du positionnement du détenu vis-à-vis de la sanction pénale ;
- ◆ la préparation du projet d'insertion et du projet professionnel du détenu ;
- ◆ la préparation du débat contradictoire.

Lorsque **le détenu conserve un reliquat de peine important** et qu'aucun aménagement de peine n'est envisageable, l'entretien intervient à une fréquence plus espacée ; il est centré sur :

- ◆ les projets envisageables en détention, en matière de formation, d'activités professionnelles ou de loisirs ;
- ◆ la réflexion sur les faits et sur le sens de la sanction pénale.

La **préparation de la sortie du détenu** ne donne pas lieu, dans les services visités, à des entretiens systématiques.

2.2.1.2. Les groupes de parole et les animations en détention

Dans certains SPIP, les conseillers assurent un rôle de référent thématique. Ils sont alors en charge de l'organisation d'animations ou de stages de prévention de la récidive auprès des détenus. A la maison d'arrêt des Baumettes (Marseille), les thèmes choisis sont la prévention routière et le code de la route, la préparation à la sortie et l'insertion professionnelle. A la maison d'arrêt de Fresnes, un conseiller est en charge d'une animation théâtre.

L'organisation des activités culturelles et sportives en détention échappe largement au SPIP. Dans cinq des six établissements visités, les animations culturelles et sportives sont directement prises en charge par la direction de l'établissement, en dépit des dispositions du code de procédure pénal, qui prévoient la participation du SPIP dans la définition de la programmation culturelle et sportive de l'établissement¹¹.

En raison de sa charge d'activité, mais également de l'absence de compétence spécifique en ce domaine, les agents du SPIP ne sont pas en mesure d'organiser ces activités de manière régulière. Au sein des services visités, seule l'antenne de Melun du SPIP de Seine-et-Marne comprend un agent uniquement en charge de l'organisation des activités culturelles et sportives.

2.2.2. Évaluation de la charge d'activité à partir des déclarations des agents consultés

Le nombre de personnes suivies par conseiller est apparu très fluctuant dans les différentes antennes visitées par la mission :

- ◆ les centres pour peines aménagées (CPA), par exemple à Marseille, où les personnes placées sous main de justice bénéficient d'un accompagnement renforcé pour une durée limitée (un mois), sur la base d'un suivi très intensif avec un ratio de 2 personnels d'insertion et de probation pour 12 personnes ;

¹¹ Articles D. 441-1, D. 457, D. 459-1 du code de procédure pénale.

Annexe II

- ◆ au centre de détention de Melun, ainsi qu'à la maison d'arrêt de Fresnes, chaque conseiller suit environ 60 détenus ;
- ◆ à la maison d'arrêt des Baumettes (Marseille), chaque personnel d'insertion et de probation est en charge du suivi de 75 à 100 détenus ;
- ◆ dans l'antenne mixte de Blois, les personnels d'insertion et de probation sont affectés pour part au milieu fermé (entre 50 et 60 détenus par conseiller), pour part au milieu ouvert, où ils suivent un nombre de personnes équivalent, soit au total de 110 à 130 dossiers par agent.

L'évaluation déclarative du temps d'activité liée aux différents actes métiers d'accompagnement est rendue complexe par l'hétérogénéité des modes de prise en charge, notamment en entretien individuel. La durée des entretiens est extrêmement fluctuante selon la demande et les besoins de la personne. Les déclarations recueillies par la mission auprès des personnels interrogés révèlent néanmoins que :

- ◆ les entretiens normaux durent de 15 à 30 minutes et en moyenne 23 minutes sur l'échantillon étudié ;
- ◆ dans le cadre d'un suivi intensif, lié à des difficultés particulières ou à la mise en œuvre d'un projet spécifique d'aménagement de peine, les entretiens sont généralement plus longs, d'une durée moyenne de 37 minutes ;
- ◆ les entretiens liés à une demande ponctuelle du détenu sont en revanche plus courts, de 5 à 10 minutes (7,5 minutes en moyenne) ;
- ◆ aucune indication n'a pu être obtenue sur la durée des entretiens dans le cadre d'un suivi espacé.

Tableau 15 : Charge de travail liée au suivi des détenus par le SPIP en milieu fermé, estimée de manière déclarative

Actes métier	Type d'agent	Nombre de déclarants	Durée minimale observée (en min.)	Durée maximale observée (en min.)	Durée moyenne observée (en min.)
Entretiens de suivi - suivi normal	Personnel d'insertion et de probation	9	15,0	30,0	22,8
Entretiens de suivi - suivi intensif		3	20,0	60,0	36,7
Entretiens de suivi - suivi espacé		n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Entretiens de suivi - demande ponctuelle		2	5,0	10,0	7,5

Source : Mission IGF/IGSJ.

En revanche, les personnels d'insertion et de probation ont été en mesure d'évaluer précisément la fréquence des entretiens selon le type de suivi réalisé, attestant des pratiques de suivi différencié en milieu fermé :

- ◆ les entretiens en suivi normal se tiennent en moyenne toutes les trois semaines au sein de l'échantillon étudié ;
- ◆ en suivi intensif, les entretiens ont lieu en moyenne toutes les 1,5 semaines ;
- ◆ les entretiens de suivi espacé se tiennent en moyenne tous les 10 jours ;
- ◆ les entretiens conduits auprès de prévenus se tiennent environ toutes les 8 semaines.

Annexe II

Tableau 16 : Périodicité des entretiens en fonction du type de suivi réalisé, estimée de manière déclarative

Actes métier	Nombre de déclarants	Durée entre deux entretiens (en semaine)		
		Minimale	Maximale	Moyenne
Entretiens de suivi - suivi normal	3	2	4	2,8
Entretiens de suivi - suivi intensif	8	1	3	1,5
Entretiens de suivi - suivi espacé	8	1	24	10,0
Entretiens de suivi - prévenus	2	4	12	8,0

Source : Mission IGF/IGSJ.

Il n'a pas été possible de quantifier précisément la proportion de détenus relevant de tel ou tel type de prise en charge. La proportion de détenus nécessitant un suivi intensif pourrait varier de 10 à 30 % selon les personnels d'insertion et de probation et les établissements.

2.2.3. Analyse critique de certaines pratiques observées sur le terrain

Pratiques constatées dans certains SPIP	Observations
Dans certains établissements, les détenus sont reçus uniquement à leur demande. Certains détenus, y compris ceux qui sont affectés ne sont jamais reçus, faute d'en avoir formulé la demande au SPIP.	L'absence de suivi régulier et systématique de tous les détenus constitue une insuffisance manifeste du service, tant en termes de détection des profils à risque et des situations difficiles en détention, que de prévention de la récidive et d'aide à la réinsertion.
Certains personnels d'insertion et de probation, pour assurer la traduction des entretiens conduits avec les détenus ne parlant pas le français, font appel aux services d'autres détenus de la même nationalité.	Cette solution expédiente n'est pas satisfaisante du point de vue de la confidentialité des entretiens, notamment sur la situation pénale du détenu, la nature de l'infraction commise, sa situation individuelle, familiale et professionnelle.
Les personnels d'insertion et de probation sont confrontés à de fréquents retards dans le démarrage des entretiens avec les détenus.	Les difficultés rencontrées dans l'organisation des mouvements de détenus en détention peuvent conduire à un retard important dans l'arrivée du détenu à son entretien. Ces retards entravent l'activité des personnels d'insertion et de probation et génèrent un sentiment de frustration et de manque de considération au sein de l'établissement.
Dans certains établissements, les personnels d'insertion et de probation disposent des clés des surveillants pour aller chercher eux-mêmes les détenus dans leur cellule.	Cette solution, qui permet d'éviter un temps d'attente excessif pour le conseiller en détention, présente des risques en termes de sécurité des personnels d'insertion et de probation et génère un délai de déplacement dans l'établissement. Elle doit être écartée.

2.2.4. Schéma d'organisation cible proposé par la mission

L'ensemble des détenus doivent être affectés et suivis régulièrement en entretien individuel à l'initiative du SPIP. S'il est important que le SPIP puisse répondre avec réactivité aux demandes des détenus, il n'est pas souhaitable que les entretiens individuels soient organisés uniquement à leur demande. Au contraire, les personnels d'insertion et de probation devraient organiser un plan de suivi de l'ensemble des détenus dont ils ont la charge, en cohérence avec le parcours d'exécution des peines discuté en commission pluridisciplinaire unique, afin de conduire une action effective de prévention de la récidive.

Le suivi individuel à l'initiative du SPIP doit tenir compte de la situation du détenu ; à cet égard, un schéma indicatif de suivi différencié devrait être établi. Ce schéma pourrait suivre la chronologie du parcours de détention, dans un cadre proche du parcours de suivi préconisé pour le milieu ouvert.

La première phase du suivi devrait être consacrée à un diagnostic approfondi de la situation pénale et criminologique du détenu, ainsi que de ses conditions d'intégration dans l'établissement. Après l'entretien d'accueil, les premiers mois de détention devraient être consacrés au suivi de l'intégration du détenu dans le milieu carcéral et à la détection d'éventuelles situations à risque, ainsi qu'à l'approfondissement du diagnostic et de l'évaluation de la situation du détenu, dans le cadre de la procédure de DAVC préconisée par la DAP. Dans ce cadre, un suivi régulier et rapproché, bihebdomadaire ou mensuel, pourrait être envisagé.

Comme en milieu ouvert, **à l'issue de la période de diagnostic, le dossier pourrait être évoqué devant une instance collégiale**, afin d'envisager les suites à donner à l'accompagnement de la personne. Par cohérence avec le mécanisme proposé en milieu ouvert, cette instance pourrait être la commission d'application des peines, en présence du juge de l'application des peines.

Proposition : Généraliser le diagnostic en début de prise en charge en milieu fermé.

A l'issue du diagnostic, cette instance collégiale pourrait préconiser un suivi individualisé, adapté à la situation de la personne :

- ◆ les personnes éligibles à l'aménagement de peine recevraient un suivi renforcé en vue de la préparation de leur projet, si celui-ci n'a pas été engagé dès l'arrivée en détention ;
- ◆ de même, les personnes rencontrant des difficultés individuelles ou familiales, des difficultés d'adaptation importantes au milieu carcéral, des troubles médicaux ou psychiques, des tendances suicidaires ou violentes, devraient recevoir un suivi renforcé dans un cadre pluridisciplinaire ;
- ◆ les détenus non éligibles à un aménagement de peine ou ayant un reliquat de peine à purger important pourraient être suivis par le SPIP de manière plus espacée ;
- ◆ les détenus ne présentant pas de difficulté d'adaptation particulière, ni de situation sociale ou familiale problématique, pourraient bénéficier d'un suivi allégé.

Tableau 17 : Proposition de schéma de suivi différencié des détenus en milieu fermé

Type de suivi	Périodicité des entretiens
Diagnostic	Toutes les 3 semaines à 1 mois
Intensif	Toutes les 1 ou 2 semaines
Normal	Tous les mois
Espacé	Tous les 2 à 3 mois

Source : Mission IGF/IGSJ.

Proposition : Faire valider par une instance collégiale interne à l'établissement pénitentiaire le principe d'un suivi différencié de certains détenus.

Il n'est pas certain que la durée des entretiens puisse être standardisée, comme cela est préconisé en milieu ouvert. La diversité des circonstances possibles de l'entretien, des demandes du détenu et de ses besoins, rend difficilement prévisible la durée de l'entretien, qui est par ailleurs tributaire des conditions de déplacement du détenu dans l'établissement. A des fins de planification des effectifs, une durée indicative moyenne est cependant utilisée par la mission à partir des durées déclarées par les personnels d'insertion et de probation interrogés.

Annexe II

Les prévenus devraient bénéficier d'un suivi individuel systématique mais adapté. Comme l'ensemble des détenus, ils devraient être suivis en entretien individuel à intervalle régulier, par exemple tous les mois. Cet entretien pourra prendre une forme allégée, la question du positionnement par rapport aux faits commis et à la condamnation pénale n'ayant pas d'objet dans leur cas. L'accent devrait davantage être porté sur le bon déroulement de la détention et le maintien des liens professionnels, personnels et familiaux du prévenu.

Proposition : Assurer un suivi régulier des prévenus.

Afin d'assurer le suivi individuel des détenus étrangers, les SPIP devraient s'assurer le concours de traducteurs spécifiques astreint à une obligation de confidentialité, *a minima* pour des entretiens clefs.

Proposition : Obtenir le concours de partenaires extérieurs pour la traduction des entretiens en détention.

L'optimisation du temps des personnels d'insertion et de probation nécessiterait une refonte de l'organisation des mouvements de détenu en détention. Afin de limiter les retards dans le démarrage des entretiens et d'accroître le temps de suivi effectif, un surveillant pourrait être spécifiquement chargé des mouvements des détenus convoqués par le SPIP.

Proposition : Affecter un surveillant pénitentiaire à la gestion des mouvements de détenus en vue des entretiens au SPIP.

Cette solution devrait être préférée au déplacement du personnel d'insertion et de probation au sein de la zone de détention pour aller chercher lui-même le détenu.

Pendant, il est important que les personnels d'insertion et de probation puissent parcourir fréquemment les lieux de détention afin de prendre connaissance des conditions de détention des personnes placées sous main de justice.

La mission d'animation de la détention, notamment par des activités culturelles et sportives, devrait être retirée aux SPIP. L'organisation de ces activités nécessite une très forte articulation avec l'organisation de la détention, qu'il est plus aisé de confier à un membre de l'équipe de direction de l'établissement pénitentiaire.

Cette mission nécessite des compétences spécifiques et un réseau de partenaires qui ne coïncident pas toujours avec les moyens du SPIP. Cette mission ne recoupe que très partiellement la mission d'accompagnement individuel des détenus. En outre, l'organisation de ces activités nécessite une très forte articulation avec l'organisation de la détention, qu'il est plus aisé à assurer par un membre de l'équipe de direction de l'établissement pénitentiaire.

Proposition : Retirer la mission d'organisation des animations culturelles et sportives du champ d'intervention du SPIP.

2.3. Le déroulement du suivi : les démarches d'accompagnement social

2.3.1. Description des pratiques observées dans les SPIP visités

En détention, le SPIP assure un rôle de liaison entre les détenus et le monde extérieur à la prison. Il est l'interlocuteur privilégié des familles et des proches du détenu, mais également de l'ensemble des interlocuteurs habituels du détenu (employeur, hébergeur, services sociaux, etc.) Pour cette raison, les démarches d'accompagnement social ont une double composante :

- ◆ les démarches « entrantes », du milieu ouvert vers le milieu fermé (*i.e.* le traitement des demandes des familles et des proches, et des interlocuteurs habituels du détenu) ;
- ◆ les démarches « sortantes », du milieu fermé vers le milieu ouvert (*i.e.* le traitement des demandes et besoins du détenu).

Les démarches d'accompagnement social sont principalement orientées vers le maintien des liens extérieurs, la gestion des biens éventuels de la personne, la préparation de sa sortie de détention.

2.3.1.1. Les démarches entrantes, à la demande ou pour le compte des familles et d'autres interlocuteurs extérieurs

La gestion des demandes des familles et des interlocuteurs extérieurs du détenu constitue une charge d'activité variable pour les antennes de milieu fermé. Les appels téléphoniques sont inégalement fréquents selon les établissements ; ils sont plus nombreux dans les établissements où la rotation des détenus est importante (maison d'arrêt de Fresnes, des Baumettes) que dans les établissements pour peine ou les établissements à rotation limitée.

Le SPIP est généralement destinataire de la grande majorité des appels extérieurs, même lorsque ceux-ci sont en réalité destinés à d'autres services de l'établissement.

Les appels téléphoniques sont généralement pris en charge par le service administratif du SPIP. Cependant, dans certains cas (maison d'arrêt de Fresnes), une permanence téléphonique de personnels d'insertion et de probation a été introduite afin de répondre aux appels des familles et de traiter le courrier quotidien ; chaque conseiller assure la permanence par rotation, à raison de trois permanences quotidiennes par mois.

2.3.1.2. Les démarches sortantes, à la demande ou pour le compte du détenu

L'arrivée en détention implique des démarches systématiques, incluant :

- ◆ une prise de contact avec les familles et des proches du détenu afin de les informer de la situation du détenu, des possibilités de visite et de contact avec la personne ;
- ◆ pour les prévenus, un contact avec le juge d'instruction, notamment pour solliciter une autorisation de contacts à l'extérieur pour le détenu ;
- ◆ des signalements auprès de différents services, tels que le service d'intendance, l'unité de consultations et de soins ambulatoires en cas de besoins de soins.

En cours de détention, le volume des démarches d'accompagnement en détention est lié à deux facteurs principaux : la présence, dans les effectifs de l'établissement, de détenus éligibles à un aménagement de peine ; le niveau de précarité de la population carcérale.

Annexe II

La préparation d'un projet d'aménagement de peine implique de nombreuses démarches de la part du personnel d'insertion et de probation. C'est notamment le cas dans le cadre de la procédure simplifiée d'aménagement de peine (PSAP), où le projet d'aménagement de peine est à l'initiative du SPIP. Dans ce cas, le personnel d'insertion et de probation doit solliciter l'accompagnement du service public de l'emploi, contacter les employeurs potentiels du détenu, mettre en œuvre un projet de formation, ou encore vérifier ses conditions de logement.

La précarité de la population carcérale génère des besoins importants d'assistance sociale. Cette précarité implique, selon les personnes, un niveau très faible ou irrégulier de revenus, une forte désocialisation et la rupture des liens personnels et familiaux, une instabilité psychologique prononcée ou des difficultés de santé. Elle peut également concerner les détenus des établissements pour peine, qui en raison de leur âge, de leurs faibles revenus et de liens personnels distendus, ont une faible capacité d'insertion et d'autonomie au moment de la sortie de prison.

Les personnels d'insertion et de probation peuvent être alors sollicités pour :

- ◆ assurer la gestion du logement de la personne pendant sa détention, par un contact avec un assistant de service social du lieu de domicile ;
- ◆ répondre aux sollicitations des créanciers du détenu ou des parties civiles devant être indemnisées ;
- ◆ en fin de période de détention, l'identification de possibilités d'hébergement et d'accompagnement social.

Les interlocuteurs du SPIP sont variés. Il s'agit en premier lieu d'institutions publiques, du service public de l'emploi (Pôle emploi, missions locales) et des services d'assistance sociale de droit commun. Il peut s'agir également d'associations d'insertion, des structures d'hébergement, les relais enfants/parents ou la Cimade.

Les personnels d'insertion et de probation effectuent très rarement des démarches à l'extérieur de l'établissement. Il peut s'agir, occasionnellement, d'une réunion avec un partenaire institutionnel ou associatif à l'extérieur. Les vérifications de l'identité des employeurs et des hébergeurs sollicités dans le cadre d'un projet d'aménagement de peine donnent rarement lieu à une visite de terrain.

La préparation de la sortie de prison soulève la question de la continuité de la prise en charge du détenu. Lorsqu'un détenu bénéficie d'un aménagement de peine, il a vocation à être suivi par une antenne du SPIP en milieu ouvert. Il peut également nécessiter un soutien particulier dans l'accès aux dispositifs d'assistance sociale de droit commun.

2.3.1.3. La réponse au courrier individuel des détenus

Le courrier interne constitue le principal mode de communication entre le détenu et le SPIP au sein de l'établissement. C'est par le courrier interne que les détenus font part de leurs demandes au SPIP qui lui apporte les suites qu'il juge adaptées.

La réception et le tri du courrier des détenus constituent une charge d'activité importante pour le personnel du SPIP. Le volume du courrier reçu par le SPIP peut être important. Ainsi, à la maison d'arrêt de Fresnes, un conseiller accompagnant 65 détenus reçoit en moyenne quinze courriers par jour.

Le courrier est ensuite traité par le personnel d'insertion et de probation en charge du détenu concerné. En fonction de la nature de la demande, le personnel d'insertion et de probation peut répondre par courrier, transmettre la demande à un autre service ou convoquer la personne en entretien individuel.

Annexe II

Les principaux motifs de demande sont :

- ◆ des informations sur la famille et les proches ;
- ◆ le transfert d'argent et la réception de mandats ;
- ◆ la demande de papiers et de documents administratifs ;
- ◆ l'accès aux droits sociaux.

Dans certains établissements (par exemple à la maison d'arrêt de Fresnes), **le traitement du courrier fait l'objet d'une permanence de personnels d'insertion et de probation**. Les agents de permanence assurent en outre d'éventuels entretiens d'urgence non planifiés, ainsi que le traitement des appels téléphoniques.

2.3.2. Évaluation de la charge d'activité à partir des déclarations des agents consultés

La charge de démarches est liée aux caractéristiques de la population pénale, très hétérogène d'un établissement à l'autre (cf. supra). Dans les maisons d'arrêt, une part très élevée de la population carcérale est éligible à un aménagement de peine.

L'analyse des plannings-types hebdomadaires déclarés par les agents interrogés fait apparaître une charge d'activité liée aux démarches de soutien et d'assistance sociale inférieure à la charge d'entretiens (incluant les permanences d'accueil).

Après retraitement, le ratio moyen observé sur l'échantillon s'élève à **35 %** du temps passé en entretien individuel.

Tableau 18 : Charge d'activité hebdomadaire liée aux démarches de soutien et d'assistance sociale en milieu fermé, évaluée de manière déclarative

	Charge de travail moyenne hebdomadaire (en demi-journées)		
	Entretiens	Permanences d'accueil	Démarches
Moyenne	3,14	1,83	1,25
Minimum	2,00	1,00	0,50
Maximum	4,00	2,00	2,00

Source : Mission IGF/IGSJ. Echantillon : 4 agents.

2.3.3. Analyse critique de certaines pratiques observées sur le terrain

Pratiques constatées dans certains SPIP	Observations
La situation sociale des détenus âgés condamnés à une longue peine de détention ne leur permet pas, dans certains cas, d'obtenir un hébergement en maison de retraite ou en structure spécialisée, du fait de la réticence de ces structures à accueillir une personne condamnée.	L'insuffisance de partenariats entre l'administration pénitentiaire et les structures d'hébergement spécialisé rend particulièrement difficile la tâche du SPIP.
Les moyens mis à disposition par le service public de l'emploi, notamment par Pôle emploi, pour l'accompagnement des détenus, sont limités à 62,5 ETP de conseillers Pôle emploi-justice, en vertu de la convention-cadre nationale de collaboration 2010-2012 entre Pôle emploi et la DAP.	Les ressources d'accompagnement mis à disposition par Pôle emploi dans le cadre de la convention cadre-nationale sont insuffisantes. Rapporté au nombre de détenu éligibles à un aménagement de peine, qui s'élève à 26 881 en avril 2011, l'effectif de conseillers de Pôle emploi disponible conduit à une charge d'activité de 430 détenus par conseiller, ce qui est très supérieur au ratio de prise en charge classique de Pôle emploi, qui est proche de 100 demandeurs d'emploi par conseiller.

Annexe II

Pratiques constatées dans certains SPIP	Observations
Dans certains établissements, le standard téléphonique transfère systématiquement au SPIP des appels qui relèvent d'autres services (économat, régie, service des parloirs).	La mauvaise orientation des appels téléphoniques extérieurs génère un encombrement du SPIP et un désagrément pour l'utilisateur qui ne peut aisément atteindre le service recherché.
La sortie d'un détenu bénéficiant d'une mesure d'aménagement de peine ne fait pas systématiquement l'objet d'une notification à l'antenne du SPIP en milieu ouvert (cf. annexe I).	En dépit du rattachement à un service commun et à une même autorité hiérarchique, les antennes de milieu ouvert et de milieu fermé établissent rarement des liens structurés d'échange sur la situation des détenus.

Source : Mission IGF/IGSJ.

2.3.4. Schéma d'organisation cible proposé par la mission

2.3.4.1. Le traitement du courrier, qui doit être effectué sans délai, pourrait être confié partiellement au service administratif du SPIP

La prise en charge des courriers des détenus dans de brefs délais est indispensable pour assurer une circulation fluide de l'information. Chaque courrier devrait être traité au plus tard le lendemain de son envoi par le détenu.

A cette fin, et pour décharger les conseillers d'une partie de cette tâche, le service administratif du SPIP pourrait assurer un premier traitement des demandes ne nécessitant pas d'intervention spécifique de la part des personnels d'insertion et de probation :

- ◆ les demandes matérielles destinées à d'autres services de l'établissement (greffe, régie des comptes nominatifs, vestiaire, service des parloirs), pourraient être retransmises directement au service concerné ;
- ◆ les demandes d'information simples.

Le courrier serait alors archivé dans le dossier du détenu.

Ne seraient transmis aux personnels d'insertion et de probation pour traitement que les courriers de demandes complexes, relatifs aux contacts à l'extérieur, relatant d'éventuelles difficultés en détention ou liés à un projet du détenu.

Proposition : Confier au service administratif du SPIP un traitement de premier niveau du courrier des détenus.

Une norme globale de délai de traitement du courrier au sein du SPIP pourrait être introduite. Il pourrait être préconisé un traitement de 90 % des courriers dans le délai de trois jours ouvrés et de 100 % des courriers dans le délai d'une semaine.

Proposition : Introduire une norme globale de délai de traitement du courrier des détenus.

2.3.4.2. L'accueil téléphonique doit être réparti entre le service administratif et les personnels d'insertion et de probation et mieux coordonné au sein de l'établissement

Comme en milieu ouvert, la gestion des appels téléphoniques est rendue complexe par la forte mobilité des personnels d'insertion et de probation qui, en raison de leurs entretiens, ne sont pas systématiquement disponibles au bureau et ne peuvent répondre aux sollicitations téléphoniques en temps réel. A cette difficulté s'ajoute celle des flux d'appels entrants, importants dans les grands établissements.

Annexe II

La gestion de l'accueil téléphonique au sein du SPIP pourrait faire l'objet d'un traitement à deux niveaux, comme cela est également proposé pour le courrier.

Un accueil de premier niveau pourrait être assuré par le service administratif, chargé de réorienter les appels ou de traiter les questions simples, notamment par l'utilisation de l'application GIDE. Afin d'assurer la protection des données confidentielles, une mention explicite de confidentialité pourrait être introduite dans les différentes rubriques de GIDE.

Les appels plus complexes pourraient être transférés aux personnels d'insertion et de probation ou, en leur absence, donner lieu à une prise de message. Un dispositif de notes téléphoniques pourrait être introduit dans cette application.

Proposition : Confier au service administratif du SPIP un traitement de premier niveau des appels extérieurs à l'établissement.

La gestion optimale des appels téléphoniques implique une meilleure capacité d'orientation des appels au standard de l'établissement. Il pourrait être envisagé de ne pas autoriser l'appel direct au SPIP et de faire transiter tous les appels extérieurs par le filtre du standard. Les agents du standard pourraient également recevoir une formation spécifique, en lien avec les différents services de l'établissement, en vue d'améliorer l'orientation des appels en fonction de la demande des usagers.

Proposition : Assurer une meilleure répartition des appels téléphoniques au sein de l'établissement pénitentiaire.

2.3.4.3. Les démarches en lien avec des institutions et partenaires extérieurs gagneraient à être davantage structurées

Comme c'est le cas en milieu ouvert, la mission d'accompagnement social du SPIP serait facilitée par l'existence, au niveau local ou national, de partenariats institutionnels avec des institutions spécialisées.

Des conventions spécifiques sont nécessaires pour assurer :

- ◆ l'accompagnement du détenu pendant sa période de détention, notamment en vue de construire un projet d'insertion professionnelle ou d'assurer certaines démarches en lien avec ses activités antérieures à la détention ;
- ◆ la prise en charge du détenu à sa sortie de prison.

Un référent pourrait être désigné, au sein des DISP, en vue d'établir et d'animer des conventions de prise en charge des personnes détenues, avec des structures spécialisées dans :

- ◆ l'accompagnement et l'insertion professionnels (Pôle emploi, chantiers d'insertion, etc.) ;
- ◆ l'hébergement social et l'hébergement médicalisé ;
- ◆ le suivi social et l'assistance à domicile.

Ces partenariats devraient faire l'objet d'un pilotage national spécifique par l'administration centrale.

Proposition : Améliorer les partenariats avec des structures et institutions partenaires afin de faciliter la prise en charge à la sortie de prison.

L'accompagnement par le service public de l'emploi, notamment Pôle emploi, des détenus éligibles à un aménagement de peine ou préparant leur sortie de détention devrait être renforcé afin de garantir un service adapté, semblable à celui accordé aux demandeurs d'emploi classiques, notamment en termes d'intensité du suivi.

Annexe II

A cet égard, une norme de dimensionnement du nombre de détenus par conseiller Pôle emploi-justice devrait être établie en fonction du nombre de détenus éligibles à un aménagement de peine ou sortant de prison dans un délai inférieur à six mois.

Proposition : Établir un ratio de dimensionnement de la charge d'activité des conseillers Pôle emploi-justice en fonction du nombre de détenus éligibles à un aménagement de peine ou sortant de prison dans un délai proche et renforcer le suivi de ces publics par le service public de l'emploi.

2.4. Le déroulement du suivi : les écrits, les réunions de service et les tâches administratives diverses

2.4.1. Description des pratiques observées dans les SPIP visités

2.4.1.1. Les rapports et écrits

La charge de rapports et d'écrits des personnels d'insertion et de probation est importante, quoiqu'inférieure à celle constatée en milieu ouvert.

Les principaux rapports devant être produits par les conseillers de milieu fermé sont :

- ◆ les rapports à destination de la cour d'assise ou de la cour d'appel pour les prévenus ;
- ◆ les rapports en vue d'une confusion des peines à la demande du parquet ;
- ◆ les avis à destination de la commission pluridisciplinaire unique inscrits sur le cahier électronique de liaison (CEL) ;
- ◆ les rapports d'instruction d'une demande d'aménagement de peine ; ceux-ci rappellent le contexte pénal du détenu, ses conditions de détention et présentent le projet d'insertion préparé, avant de formuler un avis sur les possibilités d'aménagement de peine dont le détenu pourrait bénéficier ;
- ◆ les rapports d'instruction d'une demande de permission de sortir ;
- ◆ les rapports en vue de l'exécution de la peine sous la forme d'une surveillance électronique de fin de peine (SEFIP) ;
- ◆ les rapports à l'attention de la commission départementale d'expulsion consultée par le préfet ; ces rapports évoquent la situation familiale du détenu et ses attaches sur le territoire national, sa situation administrative et son comportement en détention ;
- ◆ le cas échéant, les rapports de fin de détention à destination des SPIP de milieu ouvert.

Parmi ces différents rapports, les rapports d'aménagement de peine et de permissions de sortir constituent les documents les plus complexes et les plus longs à établir.

Enfin, certains personnels d'insertion et de probation procèdent à la saisie informatique des informations recueillies en entretien, afin d'actualiser le dossier APPI des personnes placées sous main de justice.

2.4.1.2. Les commissions internes à l'établissement et les réunions de service

Les personnels d'insertion et de probation sont tenus de participer à plusieurs commissions internes à l'établissement.

Annexe II

Se réunissant fréquemment, généralement une fois par semaine, **la commission pluridisciplinaire unique** (CPU - Encadré 3, p. 45) traite des dossiers des détenus arrivants et des situations particulières en cours de détention. Les personnels d'insertion et de probation en charge d'un détenu dont la situation est évoquée participent à la séance de la CPU. Les CPU peuvent se décliner en plusieurs formations : CPU arrivants, CPU de préparation des séances de débats contradictoires et des audiences du tribunal de l'application des peines, CPU relative aux situations d'indigence, CPU d'orientation vers les dispositifs de formation, CPU sur les détenus à risque (« CPU suicides »).

De même, les personnels d'insertion et de probation peuvent participer à la **commission d'application des peines** (CAP - Encadré 2, p. 24), qui émet un avis sur les demandes de permission de sortir et de réduction de peine, en présence du juge de l'application des peines et d'un représentant du parquet. Les personnels d'insertion et de probation y participent, par rotation ou pour présenter le dossier d'un détenu dont ils assurent le suivi.

En revanche, les personnels d'insertion et de probation n'assistent pas aux **débats contradictoires** tenus en chambre du conseil (art. 712-6 du code de procédure pénale) ou aux audiences du tribunal de l'application des peines (art. 712-7 du code de procédure pénale), auxquels assistent généralement le chef du service du SPIP. Les personnels d'insertion et de probation en préparent cependant les audiences par des rapports circonstanciés.

Les personnels d'insertion et de probation peuvent être associés aux travaux d'autres commissions internes à l'établissement, telles que la commission santé, la commission petite enfance chargée du suivi des enfants placés en nurserie dans les établissements pour femmes.

Des **réunions de service ou d'antenne** sont organisées par la hiérarchie du SPIP à intervalle régulier, en moyenne une fois par mois. De façon plus exceptionnelle, des réunions de service associant les agents du milieu ouvert et ceux du milieu fermé sont organisées, notamment à Marseille.

2.4.1.3. Les autres tâches administratives assurées par le service administratif

D'autres tâches administratives sont prises en charge par les agents administratifs des antennes de milieu ouvert :

- ◆ l'accueil téléphonique de premier niveau ;
- ◆ l'établissement de statistiques à la demande de l'administration pénitentiaire ; ces données sont collectées manuellement à partir d'états bruts de l'application APPI ou de l'application GIDE ; ces statistiques portent sur les mesures d'aménagement de peine en cours, le nombre de détenus sans domicile fixe entrant et sortant (destiné à la préfecture) ; le suivi des PSAP et SEFIP ;
- ◆ la réalisation de laissez-passer pour les partenaires associatifs du SPIP ;
- ◆ l'agrément des visiteurs de prison et des membres de l'association Génépi ;
- ◆ l'organisation matérielle des activités et ateliers organisés par le service, incluant l'établissement de conventions de financement, la réservation des salles.

2.4.2. Évaluation de la charge d'activité à partir des déclarations des agents consultés

L'évaluation de la charge d'activité liée aux activités administratives est délicate. Plus qu'en milieu ouvert, les personnels d'insertion et de probation interrogés éprouvent des difficultés à quantifier précisément la charge de travail liée à ces démarches.

Annexe II

L'analyse des plannings-types hebdomadaires déclarés permet cependant de recomposer la charge d'activité liée aux diverses tâches administratives mentionnées (rédaction de rapports, réunions de service et commissions administratives). Sur l'échantillon de personnels d'insertion et de probation étudié :

- ◆ deux agents consacrent plus de temps aux tâches administratives qu'à l'accompagnement en entretien (au maximum, 117 % du temps d'entretien) ;
- ◆ *a contrario*, trois agents y consacrent moins de 50 % du temps d'entretien (au minimum, 33 %) ;
- ◆ en moyenne sur l'échantillon étudié, les tâches administratives représentent 84 % du temps d'entretien.

Tableau 19 : Charge d'activité hebdomadaire liée aux démarches de soutien et d'assistance sociale en milieu fermé, évaluée de manière déclarative

	Charge de travail moyenne hebdomadaire (en demi-journées)				
	Entretiens	Permanences d'accueil	Rapports	Commissions	Réunions de service
Moyenne	3,14	1,83	2,50	1,08	0,50
Minimum	2,00	1,00	2,00	0,50	0,50
Maximum	4,00	2,00	3,00	1,50	0,50

Source : Mission IGF/IGSJ. Échantillon : 6 agents.

À titre indicatif, les rapports d'aménagement de peine, qui constituent les écrits les plus lourds à établir, imposent une charge de travail évaluée à 45 minutes en moyenne sur l'échantillon considéré.

Tableau 20 : Charge d'activité associée au rapport d'aménagement de peine, estimée de manière déclarative

Acte métier	Type d'agent	Nombre de déclarants	Durée minimale observée (en min.)	Durée maximale observée (en min.)	Durée moyenne observée (en min.)
Rapport d'aménagement de peine	Personnel d'insertion et de probation	3	30,0	60,0	45,0

Source : Mission IGF/IGSJ.

2.4.3. Analyse critique de certaines pratiques observées sur le terrain

Pratiques constatées dans certains SPIP	Observations
Les bureaux d'entretien en détention ne sont pas équipés de matériel informatique et des applications GIDE et APPI, ainsi que du cahier électronique de liaison (CEL).	L'absence des applications prive le conseiller d'informations utiles permettant de corroborer les dires du détenu pendant l'entretien ou de lui fournir des renseignements plus détaillés. En outre, elle ne permet pas de compléter directement le dossier dématérialisé du détenu et accroît le temps de traitement administratif, ou conduit à une sous-utilisation des applications.
Les vérifications effectuées sur l'identité des employeurs ou des hébergeurs potentiels déclarés par les détenus dans le cadre de leur projet d'aménagement de peine se limitent généralement à un contrôle déclaratoire par simple appel téléphonique. Aucune vérification matérielle n'est effectuée.	Faute de disponibilité, les personnels d'insertion et de probation ne procèdent plus à des vérifications sur le terrain. Ils recourent rarement à l'enquête de police, qui implique de transmettre une demande au juge de l'application des peines.

Annexe II

Pratiques constatées dans certains SPIP	Observations
<p>Les services administratifs établissent des statistiques par recensement manuel d'informations tirées de l'application APPI. Ces statistiques portent notamment sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'état du stock de mesures et de personnes suivies, globalement pour le service et par conseiller ; ▪ le flux de mesures et des personnes prises en charge sur une période donnée. 	<p>L'infocentre de l'application APPI est insuffisamment développé et manque de souplesse. Il ne répond pas aux besoins du suivi opérationnel.</p> <p>Pour établir ces statistiques, le service administratif doit procéder à un décompte manuel ou à une extraction de base et à un retraitement complexe dans un tableur.</p>
<p>Dans certains SPIP, la totalité des conseillers assiste aux commissions pluridisciplinaires uniques et aux commissions d'application des peines.</p>	<p>Cette organisation est peu efficiente en termes de temps de travail. Le système de rotation mis en œuvre dans d'autres services est plus performant de ce point de vue.</p>

Source : Mission IGF/IGSJ.

2.4.4. Schéma d'organisation cible proposé par la mission

La place accordée aux tâches administratives (réunions, rapports) dans le plan de charge des personnels d'insertion et de probation devrait être équivalente en milieu fermé et en milieu ouvert. En effet, si la production d'écrits est moins lourde en milieu fermé, la participation aux commissions internes est plus systématique,

Une amélioration des conditions de réalisation de ces tâches implique :

- ◆ un recours accru aux applications informatiques disponibles, notamment en détention par des ordinateurs mis à disposition dans les box d'entretien, afin d'éviter les doubles saisies, sous réserve de la faisabilité technique et au regard des normes de sécurité existantes ;
- ◆ la mise à disposition des personnels d'insertion et de probation de trames de rapport adaptées et pré-remplies à partir des informations détenues sur APPI.

L'amélioration de l'accessibilité et des fonctionnalités d'APPI inciterait les personnels d'insertion et de probation à une saisie plus régulière et plus exhaustive des informations portant sur les détenus.

Proposition : Introduire des équipements informatiques dans les bureaux d'entretien permettant l'utilisation d'APPI lors des entretiens en détention.

Afin d'alléger la charge de travail associée à la participation aux différentes commissions administratives, une rotation systématique des personnels d'insertion et de probation dans ces instances pourrait être introduite, en limitant le nombre de représentants du SPIP à chaque séance.

Proposition : Instaurer une participation par rotation aux différentes commissions administratives de l'établissement.

Un dispositif de saisine simplifiée des services de police et de gendarmerie aux fins d'une enquête rapide de vérification pourrait être mis en œuvre. Cette procédure, qui pourrait être directement initiée par le chef de service du SPIP, devrait faciliter les contrôles matériels sur l'identité de l'employeur ou de l'hébergeur, en cas de doute sérieux de la part du personnel d'insertion et de probation.

Proposition : Mettre à l'étude un dispositif de saisine simplifié des services de police et de gendarmerie en matière d'enquêtes rapides.

2.5. La fin de la période de détention

2.5.1. Description des pratiques observées dans les SPIP visités

En fin de détention, certains personnels d'insertion et de probation produisent un rapport de synthèse. En cas de transfèrement du détenu dans un autre établissement ou de suivi du détenu en milieu ouvert dans le cadre d'une mesure d'aménagement de peine, le rapport est transféré, ainsi que le dossier papier, au service assurant la prise en charge du détenu.

Le secrétariat administratif procède à la clôture du dossier dans APPI et selon les cas, à son transfert par courrier, ou à son archivage.

2.5.2. Évaluation de la charge d'activité à partir des déclarations des agents consultés

La charge de travail associée à la rédaction d'un rapport de fin de détention n'a pu être évaluée, ces rapports étant très rarement établis dans l'échantillon étudié.

La clôture administrative d'un dossier en fin de détention est évaluée à 5 minutes de travail pour le service administratif en moyenne.

Tableau 21 : Charge d'activité liée à la clôture d'un dossier de suivi en fin de détention, évaluée de manière déclarative

Actes métier	Type d'agent	Nombre de déclarants	Durée minimale observée (en min.)	Durée maximale observée (en min.)	Durée moyenne observée (en min.)
Clôture du dossier	Administratif	2	5,0	5,0	5,0

Source : Mission IGF/IGSJ.

2.5.3. Analyse critique de certaines pratiques observées sur le terrain

Pratiques constatées dans certains SPIP	Observations
Les personnels d'insertion et de probation ne produisent pas systématiquement de rapports de fin de détention pouvant être utilisés pour le suivi en milieu ouvert.	L'absence de synthèse écrite, même courte, en fin de détention, nuit à la continuité de la prise en charge du milieu fermé ou milieu ouvert.

2.5.4. Schéma d'organisation cible proposé par la mission

Une synthèse de fin de détention devrait être systématiquement effectuée par le SPIP lorsque le détenu est transféré, notamment vers une antenne du SPIP en milieu ouvert. Ce rapport pourrait être succinct et aisé à établir à partir du rapport d'aménagement de peine. Il pourrait être introduit dans APPI dans une rubrique spécifique.

Proposition : Rendre systématique la synthèse de fin de prise en charge en fin de détention, notamment lorsque le détenu est transféré vers un autre service.

En outre, un dispositif spécifique de veille et de communication doit être établi entre l'antenne du SPIP de milieu fermé et l'antenne de milieu ouvert (*cf. annexe I*).

2.6. Synthèse : l'optimisation du plan de charge des personnels d'insertion et de probation en milieu fermé

Comme en milieu ouvert, l'organisation du temps-agent des personnels d'insertion et de probation présente d'importantes variations entre agents et entre services. La consolidation des plans de charge énoncés par les agents rencontrés met en évidence une forte variabilité des pratiques ;

- ◆ la durée moyenne passée en entretien s'élève à environ 3 demi-journées par semaine, auquel il faut ajouter les permanences d'accueil, qui peuvent représenter de 1 à 2 demi-journées par semaine ; au total, le temps de travail passé au contact direct des détenus avoisine 5 demi journées par semaine, mais peut varier dans une fourchette allant de 3 à 6 demi journées ;
- ◆ la durée moyenne de travail consacrée à la rédaction des rapports s'élève à 2,6 demi-journées par semaine, variant de 2 à 3 demi-journées selon les agents ;
- ◆ la durée moyenne de travail consacré aux démarches s'élève à 1,25 demi-journée par semaine, variant de 0,5 à 2 demi-journées selon les agents interrogés ;
- ◆ le temps consacré aux commissions administratives et aux réunions atteint 1,5 demi-journée par semaine, variant de 1 à 2 demi-journées selon les agents.

Tableau 22 : Plan de charge des personnels d'insertion et de probation en milieu fermé, évalué de manière déclarative, en nombre de demi-journées par semaine

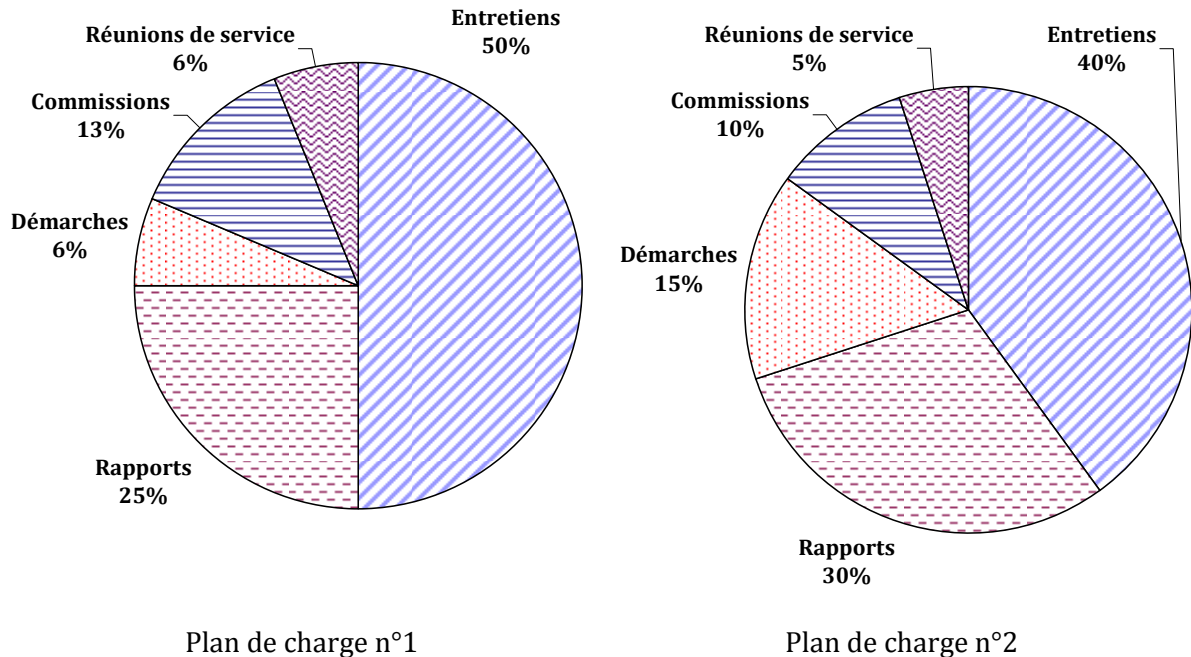
	Entretiens	Rapports	Démarches	Commissions	Permanences d'accueil	Réunions de service
Moyenne	3,14	2,67	1,25	1,08	1,83	0,50
Minimum	2,00	2,00	0,50	0,50	1,00	0,50
Maximum	4,00	3,00	2,00	1,50	2,00	0,50

Source : Mission IGF/IGSJ (échantillon : 12 agents).

L'étude de deux plannings hebdomadaires montre que les **principaux facteurs de variation entre les personnels d'insertion et de probation** sont le temps passé en entretien et permanence d'accueil, les démarches et les écrits.

Annexe II

Graphique 8 : Exemples de répartition du temps de travail des personnels d'insertion et de probation interrogés en milieu fermé



Source : Mission IGF/IGSJ. Echantillon : 2 agents.

La variabilité de l'organisation des personnels d'insertion et de probation en milieu fermé est liée à l'hétérogénéité du contexte pénitentiaire des établissements considérés, notamment en termes de taille, impliquant des flux entrants et sortants d'une intensité variable, mais également des contraintes de mouvement et de locaux différentes au sein de la zone de détention.

En outre, la population pénale est hétérogène selon les établissements :

- ◆ en maison d'arrêt, la proportion de **prévenus** peut atteindre 50 % du public suivi par conseiller, tandis que d'autres établissements n'affectent pas les prévenus en vue d'un suivi individuel ;
- ◆ la proportion des **détenus éligibles à un aménagement de peine** est généralement importante dans les maisons d'arrêt (plus de la moitié des détenus¹²), ce qui n'est pas le cas des détenus en établissement pour peine ;
- ◆ la proportion des détenus nécessitant un **accompagnement intensif** en raison de difficultés personnelles ou d'un niveau de précarité élevé représente de 10 à 30 % des détenus.

Comme en milieu ouvert, la mission préconise une standardisation accrue de l'activité des personnels d'insertion et de probation, centrée sur l'accompagnement individuel du détenu.

Le suivi par entretien individuel constitue une priorité. Lui seul permet la mise en œuvre d'une démarche de réflexion sur la sanction pénale et l'établissement d'un projet de réinsertion. Le temps passé en entretien devrait ainsi être accru pour atteindre **60 % du temps d'activité hebdomadaire** (soit 6 demi-journées à temps plein). L'optimisation du temps en entretien nécessite une amélioration des conditions d'organisation des audiences en détention.

¹² Au 1^{er} avril 2011, 60 % des détenus condamnés n'ayant pas fait l'objet d'un aménagement de peine sont éligibles à un aménagement de peine sous écrou ; 69 % sont éligibles à un aménagement de peine toutes mesures confondues.

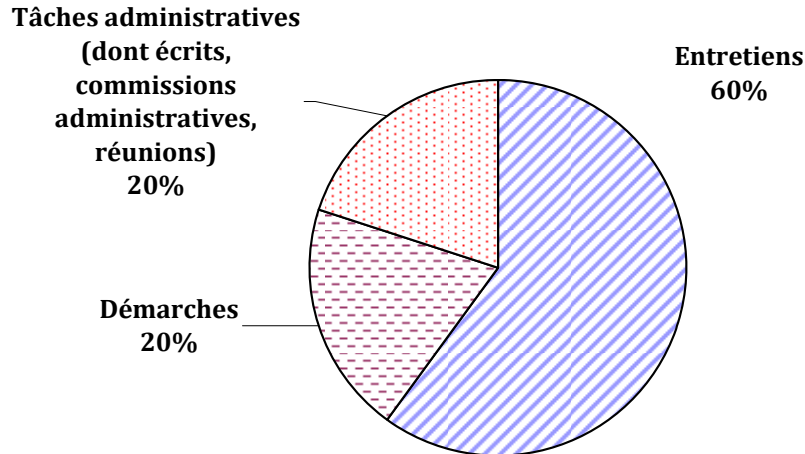
Annexe II

Les démarches de soutien et d'assistance sociale constituent également un pan important de l'activité des personnels d'insertion et de probation. Le temps d'activité qui y est consacré doit permettre aux personnels d'insertion et de probation d'assurer la double mission d'intermédiation entre le détenu et ses interlocuteurs hors de l'établissement, et de contribution à l'élaboration du projet individuel de réinsertion du détenu en vue de sa sortie de prison. Les démarches pourraient ainsi correspondre à **20 % du temps d'activité** des personnels d'insertion et de probation, soit 5 % de moins que la durée proposée en milieu ouvert. En effet, ces démarches n'ont pas pour fonction d'assurer le contrôle d'obligations judiciaires, comme c'est le cas en milieu ouvert. Une rationalisation de la gestion des appels téléphoniques et du courrier au sein des SPIP permettra également des gains d'efficacité en cette matière.

Les tâches administratives, incluant les écrits et la participation aux différentes commissions administratives et réunions du SPIP ou de l'établissement, ne devraient pas excéder 20 % du temps de travail global (soit un tiers du temps d'entretien). L'optimisation du temps d'activité administratif pourrait être obtenue par une meilleure répartition des personnels d'insertion et de probation dans les commissions administratives, l'utilisation systématique de modèles préétablis pour les rapports ponctuels et le rapport de fin de prise en charge.

Proposition : Organiser l'activité des personnels d'insertion et de probation en milieu fermé selon la norme de référence suivante : 60 % du temps en entretien, 20 % consacré aux démarches d'accompagnement social, 20 % du temps consacré aux tâches administratives.

Graphique 9 : Proposition de planning hebdomadaire de référence des personnels d'insertion et de probation en milieu fermé



Source : Mission IGF/IGSJ.

3. Les spécificités de prise en charge associées aux différentes mesures en milieu ouvert et en milieu fermé

3.1. Le sursis avec mise à l'épreuve

3.1.1. Cadre légal

Texte applicable		Art. 132-40 et suivants du code pénal	
Mesure suivie en milieu fermé		Mesure suivie en milieu ouvert	×
Mesure sous écrou		Recueil de l'accord du condamné	
Durée minimale de la mesure	12 mois	Durée maximale de la mesure (si récidive légale)	3 ans (5 ans)

3.1.2. Conditions d'éligibilité

Durée maximale de la peine d'emprisonnement ferme prononcée restant à courir	2 ans (1 an si récidive légale)
Exercice d'une activité professionnelle	×
Suivi d'un stage ou d'une formation	×
Recherche d'emploi	×
Participation essentielle à la vie familiale	×
Suivi d'un traitement médical	×
Efforts sérieux de réadaptation sociale résultant d'une implication durable dans un projet d'insertion	×

3.1.3. Description de la mesure

Le sursis avec mise à l'épreuve est **une peine restrictive de liberté** qui a pour objectif de lutter contre les effets désocialisants des courtes peines, d'une part, et d'aider le condamné en l'accompagnant dans ses efforts de resocialisation, d'autre part.

Le SME constitue une **modalité d'exécution de la peine d'emprisonnement** (peine alternative à l'incarcération). Le condamné reste en liberté, mais est contraint de respecter durant un temps déterminé des mesures de contrôle (art. 132-44 du CP) et des obligations particulières (art. 132-45 du CP).

Ces **obligations** (cf. *pièce jointe n°2*) sont imposées soit par la juridiction de jugement, soit par le juge de l'application des peines chargé de suivre le déroulement de la mesure. Le SME peut assortir tout ou partie de la peine d'emprisonnement. Dans ce cas, le condamné exécute d'abord la partie ferme de l'emprisonnement.

Si le condamné commet, au cours du délai d'épreuve, un crime ou un délit de droit commun suivi d'une condamnation à une peine privative de liberté sans sursis, la juridiction de jugement peut, après avis du juge de l'application des peines, ordonner la **révocation** en totalité ou en partie du ou des sursis antérieurement accordés.

Annexe II

3.1.4. Spécificités de prise en charge

Le suivi des personnes faisant l'objet d'une mesure de sursis avec mise à l'épreuve repose sur le cadre standard de prise en charge des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert, par entretien individuel.

Il repose sur les mêmes formats d'entretien et peut donner lieu à un suivi différencié comme indiqué *supra* (cf. 1.2.1.2).

3.2. Les ajournements avec mise à l'épreuve

3.2.1. Cadre légal

Texte applicable		Art. 132-63 et suivants du code pénal	
Mesure suivie en milieu fermé		Mesure suivie en milieu ouvert	×
Mesure sous écrou		Recueil de l'accord du condamné	
Durée minimale de la mesure		Durée maximale de la mesure (si récidive légale)	1 an

3.2.2. Description de la mesure

La juridiction peut ajourner le prononcé de la peine lorsqu'il apparaît que le reclassement du coupable est en voie d'être acquis, que le dommage causé est en voie d'être réparé et que le trouble résultant de l'infraction va cesser.

La juridiction peut ajourner le prononcé de la peine en plaçant l'intéressé sous le régime de la mise à l'épreuve (art. 132-44, 132-45 du code pénal – cf. *pièce jointe n°2*).

3.2.3. Spécificités de prise en charge

Le suivi des personnes faisant l'objet d'une mesure d'ajournement avec mise à l'épreuve repose sur le cadre standard de prise en charge des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert, par entretien individuel.

Cependant, étant donnée la durée limitée de la mesure, le suivi est nécessairement plus régulier que dans le cadre d'une mise à l'épreuve plus longue (entretien mensuel).

La mesure donne lieu à un rapport du SPIP en vue de l'audience de renvoi.

3.3. Le contrôle judiciaire

3.3.1. Cadre légal

Texte applicable		Art. 137-2 du code de procédure pénale	
Mesure suivie en milieu fermé		Mesure suivie en milieu ouvert	×
Mesure sous écrou		Recueil de l'accord du condamné	
Durée minimale de la mesure	-	Durée maximale de la mesure (si récidive légale)	-

3.3.2. Description de la mesure

Le contrôle judiciaire peut être ordonné par le juge d'instruction ou par le juge des libertés et de la détention si la personne mise en examen encourt une peine d'emprisonnement correctionnel ou une peine plus grave, à titre de mesure de sûreté ou en raison des nécessités de l'instruction.

Le contrôle astreint la personne à se soumettre à une ou plusieurs obligations énoncées à l'article 138 du code de procédure pénale, incluant des mesures socio-éducatives d'insertion sociale et de prévention de la récidive, pour lesquelles le SPIP peut être compétent.

3.3.3. Spécificités de prise en charge

Le suivi des personnes faisant l'objet d'une mesure de contrôle judiciaire repose sur le cadre standard de prise en charge des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert, par entretien individuel.

Les personnes sont reçues à intervalle régulier, généralement une fois par mois, pour évoquer le contrôle des obligations, le parcours professionnel et les démarches d'insertion envisageables. La prise en charge peut être différenciée : elle peut être allégée une fois la situation sociale de la personne stabilisée et en fonction de ses antécédents judiciaires, ou renforcée en cas de difficultés particulières.

3.3.4. Observations et préconisations d'organisation

Deux évolutions sont envisageables afin de renforcer l'efficacité de l'action du SPIP dans le suivi des mesures de contrôle judiciaire.

D'une part, les liens entre le SPIP et l'autorité judiciaire (juge d'instruction, juge de la liberté et de la détention) pourraient être renforcés. Le SPIP n'a actuellement pas connaissance des délais et de l'avancée de l'instruction, générant une forte incertitude sur la durée de la prise en charge, qui peut perdre en substance avec le temps. En outre, il n'existe pas de mode de communication structuré entre le SPIP et le juge d'instruction/juge de la liberté et de la détention, notamment en cas d'incident. Un accès à APPI pourrait être ouvert au juge d'instruction/juge de la liberté et de la détention, permettant au SPIP de transmettre, le cas échéant, des notes de suivi ou des rapports d'incident.

D'autre part, il pourrait être envisagé que soit transmis un rapport de suivi assorti d'une proposition de fin de prise en charge par le personnel d'insertion et de probation au juge d'instruction/juge de la liberté et de la détention.

Proposition : Dans le cadre du contrôle judiciaire, renforcer les liens entre le SPIP et le juge d'instruction/juge de la liberté et de la détention.

3.4. Les enquêtes d'aménagement de peine (art. 723-15 du code de procédure pénale)

3.4.1. Cadre légal

Texte applicable		Art. 723-15 du code de procédure pénale	
Mesure suivie en milieu fermé		Mesure suivie en milieu ouvert	×
Mesure sous écrou		Recueil de l'accord du condamné	×
Durée minimale de la mesure	-	Durée maximale de la mesure	2 mois

3.4.2. Conditions d'éligibilité

Durée maximale de la peine d'emprisonnement ferme prononcée restant à courir	2 ans
--	-------

3.4.3. Description de la mesure

Les personnes non incarcérées, condamnées à une peine inférieure ou égale à deux ans d'emprisonnement ou pour lesquelles la durée de la détention restant à subir est inférieure ou égale à deux ans sont éligibles à un aménagement de peine.

Le SPIP peut être saisi par le JAP afin d'examiner les modalités d'exécution de la décision d'aménagement de peine et, le cas échéant, de lui présenter une autre proposition d'aménagement ou de conversion, dans un délai de deux mois à compter de cette saisine.

Au vu du rapport motivé du SPIP, le JAP peut ordonner l'aménagement ou la conversion de la peine du condamné.

3.4.4. Spécificités de prise en charge

L'enquête 723-15 conduite par le SPIP ne constitue pas un suivi, mais une intervention pré-sentencielle d'aide à la décision judiciaire.

Le personnel d'insertion et de probation en charge de la mesure convoque à **un ou plusieurs entretiens** la personne condamnée, de deux à trois en général dans les SPIP visités, destinés à présenter le cadre de l'aménagement de peine à la personne, à évaluer son positionnement face à la condamnation pénale et à envisager un projet d'aménagement de peine compatible avec ses activités habituelles.

Les entretiens de suivi sont destinés à recueillir les justificatifs nécessaires à la constitution du dossier ou à clarifier le projet d'insertion de la personne.

Ces entretiens sont généralement assortis d'une **enquête de terrain** ayant pour objet d'évaluer les conditions de vie de la personne, l'existence de difficultés familiales, matérielles ou sociales éventuelles, les caractéristiques de son environnement habituel et son caractère favorable ou défavorable à la mise en œuvre de la mesure d'aménagement de peine. Il peut également s'agir de recueillir l'assentiment des hébergeurs ou de vérifier l'existence de l'employeur.

A l'issue de la procédure, le personnel d'insertion et de probation élabore un **rapport** à destination du JAP, accompagné des justificatifs.

3.4.5. Observations et préconisations d'organisation

La visite de terrain effectuée dans le cadre de l'enquête 723-15 est souvent utile à l'appréhension de la situation de la personne, en permettant d'identifier les contraintes liées à son environnement immédiat.

L'organisation des visites de terrain est cependant fortement consommatrice en temps pour les personnels d'insertion et de probation. Du fait du temps de déplacement, il est difficile à un agent d'effectuer plus de trois visites dans une demi-journée. Au sein de l'échantillon de personnels d'insertion et de probation interrogés par la mission, la durée de réalisation d'une visite de terrain pouvait aller de 30 minutes à une demi-journée.

Annexe II

Afin d'améliorer l'organisation des enquêtes au sein du SPIP, il pourrait être envisagé :

- ◆ de regrouper les enquêtes au sein d'un pôle lorsque la taille du service le justifie, comme cela est déjà pratiqué par certains SPIP, afin de rationaliser autant que possible les visites sur le terrain, éventuellement avec l'appui de surveillants pénitentiaires dans le cas de vérifications simples (consentement de l'hébergeur, existence de l'employeur) ;
- ◆ de solliciter une vérification de terrain auprès des services de sécurité publique, tels que la police ou la gendarmerie, pratique déjà en vigueur dans certaines antennes de milieu fermé (par exemple la maison d'arrêt de Fresnes), sur saisine du juge de l'application des peines.

Proposition : Optimiser la charge de travail liée aux enquêtes d'aménagement de peine en milieu ouvert par le regroupement des enquêtes dans un pôle spécialisé et/ou en associant les services de police et de gendarmerie à certaines vérifications.

3.5. Les enquêtes extérieures

3.5.1. Cadre légal

Texte applicable	Art. 41 du code de procédure pénale
------------------	-------------------------------------

3.5.2. Description de la mesure

Les SPIP peuvent être sollicités par les autorités judiciaires, notamment le procureur de la République, pour différents types d'enquêtes ponctuelles :

- ◆ enquêtes sur la situation des victimes ;
- ◆ enquête de vérification de l'employeur.

3.5.3. Spécificités de prise en charge

Ces enquêtes prennent une forme moins lourde que les enquêtes 723-15. Elles consistent généralement en :

- ◆ un appel téléphonique ou un déplacement de terrain court afin de vérifier l'état du domicile, l'identité de l'employeur et la réalité de l'emploi déclaré ;
- ◆ l'établissement d'un rapport.

3.6. Les interdictions de séjour

3.6.1. Cadre légal

Texte applicable		Art. 131-31 et suivants du code pénal Art. 762-1 du code de procédure pénale	
Mesure suivie en milieu fermé	×	Mesure suivie en milieu ouvert	×
Mesure sous écrou		Recueil de l'accord du condamné	
Durée minimale de la mesure	-	Durée maximale de la mesure (si récidive légale)	10 ans

Annexe II

3.6.2. Description de la mesure

La peine d'interdiction de séjour emporte défense de paraître dans certains lieux déterminés par la juridiction. Elle comporte, en outre, des mesures de surveillance et d'assistance :

- ◆ se présenter périodiquement aux services ou autorités désignés par la décision de condamnation ;
- ◆ informer le juge de l'application des peines de tout déplacement au-delà de limites déterminées par la décision de condamnation ;
- ◆ répondre aux convocations de toute autorité ou de toute personne qualifiée désignée par la décision de condamnation.

3.6.3. Spécificités de prise en charge

Un suivi classique, avec phase de diagnostic, a lieu dans un premier temps ; il donne lieu ensuite à un suivi allégé ou administratif, avec simple transmission de justificatifs.

3.6.4. Observations et préconisations d'organisation

Les personnels d'insertion et de probation interrogés déplorent leur faible valeur ajoutée dans le suivi de cette peine. Ils n'ont en effet aucun moyen matériel de vérifier le respect de l'interdiction de séjour ; les caractéristiques du public suivi ne nécessitent pas un suivi intensif, qui n'est astreint, dans le cadre de cette mesure, à aucune obligation particulière d'insertion.

Il pourrait être envisagé de **transférer le suivi de cette peine** aux services de police et de gendarmerie, dont la proximité avec le lieu de résidence et/ou le lien d'interdiction de séjour faciliterait le contrôle effectif du respect de l'interdiction.

Proposition : Mettre à l'étude le transfert du suivi de la mesure d'interdiction de séjour aux services de police et de gendarmerie.

3.7. La libération conditionnelle

3.7.1. Cadre légal

Texte applicable		Art. 729 et suivants du code de procédure pénale	
Mesure suivie en milieu fermé		Mesure suivie en milieu ouvert	×
Mesure sous écrou		Recueil de l'accord du condamné	
Durée minimale de la mesure	-	Durée maximale de la mesure (si récidive légale)	18 ans (22 ans)

Annexe II

3.7.2. Conditions d'éligibilité

Durée maximale de la peine d'emprisonnement ferme prononcée restant à courir	La moitié de la peine prononcée (un tiers en cas de récidive)
Exercice d'une activité professionnelle	×
Suivi d'un stage ou d'une formation	
Recherche d'emploi	
Participation essentielle à la vie familiale	×
Suivi d'un traitement médical	×
Efforts sérieux de réadaptation sociale résultant d'une implication durable dans un projet d'insertion	×
Effort d'indemnisation des victimes	×

3.7.3. Description de la mesure

La libération conditionnelle est une mesure d'exécution de peine ayant pour objectif la réinsertion des condamnés ayant effectué une peine de détention.

Le bénéfice de la libération conditionnelle peut être assorti de conditions particulières ainsi que de mesures d'assistance et de contrôle destinées à faciliter et à vérifier le reclassement du libéré. Celui-ci peut en particulier être soumis à une ou plusieurs des mesures de contrôle ou obligations mentionnées aux articles 132-44 et 132-45 du code pénal (*cf. pièce jointe n°2*).

3.7.4. Spécificités de prise en charge

Le suivi des personnes faisant l'objet d'une mesure de libération conditionnelle repose sur le cadre standard de prise en charge des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert, par entretien individuel.

Les entretiens sont cependant réalisés à fréquence régulière, généralement une fois par mois, et le suivi des obligations fait l'objet d'une vigilance particulière en raison du profil pénal de la personne, qui a purgé une peine de prison ferme. Le passage à un suivi allégé est moins fréquent et généralement plus tardif que dans d'autres mesures de milieu ouvert. Il peut intervenir après plusieurs années et éventuellement, la dernière année de suivi.

3.8. Le placement à l'extérieur et la semi-liberté

3.8.1. Cadre légal

Texte applicable		Art. 132-25 et suivants du code pénal Art. 723 et suivants du code de procédure pénale	
Mesure suivie en milieu fermé	×	Mesure suivie en milieu ouvert	×
Mesure sous écrou	×	Recueil de l'accord du condamné	
Durée minimale de la mesure		Durée maximale de la mesure (si récidive légale)	

Annexe II

3.8.2. Conditions d'éligibilité

Durée maximale de la peine d'emprisonnement ferme prononcée restant à courir	2 ans
Exercice d'une activité professionnelle	×
Suivi d'un stage ou d'une formation	×
Recherche d'emploi	×
Participation essentielle à la vie familiale	×
Suivi d'un traitement médical	×
Efforts sérieux de réadaptation sociale résultant d'une implication durable dans un projet d'insertion	×

3.8.3. Description de la mesure

Le placement à l'extérieur (*cf. également sur ce point l'annexe VI*) et la semi-liberté sont des mesures d'exécution de peine autorisant la personne condamnée à quitter l'établissement pénitentiaire afin d'exercer une activité professionnelle, de suivre un enseignement, une formation professionnelle, de rechercher un emploi, de participer de manière essentielle à sa vie de famille, de subir un traitement médical ou de s'investir dans tout autre projet d'insertion ou de réinsertion.

L'octroi de la mesure peut être subordonné au respect de certaines obligations mentionnées aux articles 123-44 et 132-45 du code pénal (*cf. pièce jointe n°2*).

3.8.4. Spécificités de prise en charge

En théorie, le suivi des personnes faisant l'objet d'une mesure de placement à l'extérieur ou de semi-liberté repose sur le cadre standard de prise en charge des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert, par entretien individuel. Les détenus sont reçus par le SPIP mensuellement.

Dans la pratique, le suivi par le SPIP est rendu complexe par la difficile conciliation des horaires de présence du détenu en détention et les horaires d'ouverture du SPIP.

Le suivi des personnes en emploi, dont les disponibilités sont plus limitées et qui présentent moins de difficultés sociales ou d'insertion, est moins intensif que celui des personnes en recherche d'emploi.

3.8.5. Observations et préconisations d'organisation

Le suivi du SPIP dans le cadre d'une mesure de placement à l'extérieur ou de semi-liberté pourrait être facilité en attribuant le suivi à l'antenne du SPIP de milieu fermé proche du centre de semi-liberté ou à l'antenne du SPIP de milieu ouvert à proximité de laquelle se déroule l'activité quotidienne du détenu. L'affectation du dossier à l'antenne du lieu de domicile du probationnaire, comme c'est le cas dans certains SPIP, ne permet pas un suivi effectif de la personne.

Proposition : Affecter les détenus bénéficiant d'une mesure de placement à l'extérieur ou de semi-liberté à l'antenne de milieu fermé du lieu de détention ou à l'antenne de milieu ouvert du lieu d'activité.

3.9. Le suivi socio-judiciaire

3.9.1. Cadre légal

Texte applicable		Art. 131-36 et suivants du code pénal	
Mesure suivie en milieu fermé		Mesure suivie en milieu ouvert	×
Mesure sous écrou		Recueil de l'accord du condamné	
Durée minimale de la mesure	-	Durée maximale de la mesure	Trente ans

3.9.2. Description de la mesure

Le suivi socio-judiciaire emporte, pour le condamné, l'obligation de se soumettre, sous le contrôle du juge de l'application des peines et pendant une durée déterminée par la juridiction de jugement, à des mesures de surveillance et d'assistance destinées à prévenir la récidive. La personne est notamment soumise à une injonction de soins.

Il est notamment prononcé à l'encontre de personnes reconnues coupables d'infractions à caractère sexuel ou de violences.

Les mesures de suivi sont celles prévues à l'art. 132-44 du code pénal (*cf.* pièce jointe n°2).

3.9.3. Spécificités de prise en charge

Eu égard à la spécificité du public soumis au suivi socio-judiciaire, le SPIP procède généralement à un suivi approfondi des personnes concernées.

Le suivi des personnes repose sur le cadre standard de prise en charge des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert, mais les entretiens sont conduits à une fréquence plus élevée, toutes les trois semaines ou tous les mois. Le contrôle de l'obligation de soins fait l'objet d'une attention particulière.

L'introduction d'un suivi plus allégé est systématiquement soumise à la validation du JAP.

3.10. Les travaux d'intérêt général (TIG) et le sursis-TIG

3.10.1. Cadre légal

Texte applicable		Art. 131-22 et suivants du code pénal	
Mesure suivie en milieu fermé		Mesure suivie en milieu ouvert	×
Mesure sous écrou		Recueil de l'accord du condamné	
Durée minimale de la mesure	-	Durée maximale de la mesure	18 mois

3.10.2. Description de la mesure

Le travail d'intérêt général constitue une peine correctionnelle (art. 131-3 du code pénal) ou contraventionnelle (art. 131-17).

La juridiction qui prononce la peine de travail d'intérêt général fixe le délai pendant lequel le travail d'intérêt général doit être accompli, dans la limite de dix-huit mois. Le délai prend fin dès l'accomplissement de la totalité du travail d'intérêt général ; il peut être suspendu provisoirement pour motif grave d'ordre médical, familial, professionnel ou social.

Annexe II

Les modalités d'exécution du travail d'intérêt général sont fixées par le JAP.

3.10.3. Spécificités de prise en charge

La mesure de travail d'intérêt général implique une prise en charge très spécifique pour le SPIP, concentrée sur le début de la mesure.

Dans un premier temps, un personnel d'insertion et de probation reçoit la personne condamnée pour un **entretien de cadrage** (parfois deux entretiens), permettant d'évoquer sa situation personnelle et de déterminer les modalités d'organisation de la mesure.

Le personnel d'insertion et de probation procède ensuite **aux démarches** d'organisation de la mesure, impliquant :

- ◆ l'identification d'une structure d'accueil ;
- ◆ le contact avec la structure et la présentation du détenu, puis une prise de rendez-vous dans la structure ;
- ◆ les démarches d'inscription et le regroupement des justificatifs nécessaires, incluant : l'envoi d'une proposition d'ordonnance d'affectation au JAP, la collecte d'un certificat médical et l'immatriculation à la sécurité sociale.

Le rendez-vous est ensuite notifié à la personne condamnée en vue de débiter le travail dans la structure d'accueil.

Certains TIG peuvent être convertis en stage de citoyenneté.

La mise en œuvre du TIG peut être retardée ou fractionnée tout au long de la période de 18 mois, en fonction des disponibilités de la personne.

Le suivi par le SPIP en cours de mesure est très hétérogène. Quelques conseillers se rendent dans la structure pour vérifier le bon déroulement du travail, mais dans la majorité des cas, aucun suivi sur place n'est effectué, sauf en cas de difficultés signalées par la structure d'accueil.

De même, la mesure donne rarement lieu à un entretien de fin de mesure.

A contrario, le sursis TIG donne lieu à un suivi régulier sans allègement du suivi, eu égard à la spécificité du public pris en charge. Cependant, la charge administrative liée à la mise en place de la mesure est similaire.

3.10.4. Observations et préconisations d'organisation

L'identification de places disponibles dans les structures d'accueil des TIG, qui sont généralement des institutions publiques (collectivités territoriales notamment) ou des associations, constitue une démarche complexe pour le personnel d'insertion et de probation pour trois raisons :

- ◆ le nombre de places disponibles dans chaque structure est limité, ce qui implique un travail de prospection élargi ;
- ◆ les structures contactées peuvent être sollicitées par plusieurs agents du SPIP, ce qui nuit à la lisibilité de l'action du service ;
- ◆ les démarches administratives sont lourdes, pouvant nécessiter plusieurs heures de travail, sans réelle valeur ajoutée du point de vue de l'insertion et de la probation.

Annexe II

La mise en œuvre d'un **pôle TIG**, constitué d'un ou plusieurs personnels d'insertion et de probation en charge de l'ensemble de ces mesures appuyé par le service administratif pour la réalisation des démarches, améliorerait l'efficacité du traitement de ces mesures par une répartition plus efficace des tâches administratives et une meilleure connaissance des places disponibles, y compris dans les petits services.

En outre, il importe qu'un bilan soit tiré à l'issue de la mesure. Un **entretien de fin de mesure devrait être prévu dans tous les cas**, donnant lieu à un rapport de fin de mesure attestant de l'aboutissement de la prise en charge.

Proposition : Confier la prise en charge des mesures de travail d'intérêt général à un pôle spécialisé associant un ou plusieurs personnels d'insertion et de probation et personnels administratifs.

3.11. Le placement sous surveillance électronique (PSE) et le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM), l'assignation à résidence électronique (ARSE) et l'assignation à résidence électronique mobile (ARSEM)

3.11.1. Cadre légal

Texte applicable		Art. 123-26-1 du code pénal Art. 142-5 et suivants du code de procédure pénale Art. 723-7 et suivants du code de procédure pénale Art. 763-10 et suivants du code de procédure pénale	
Mesure suivie en milieu fermé		Mesure suivie en milieu ouvert	×
Mesure sous écrou	×	Recueil de l'accord du condamné	×
Durée minimale de la mesure	-	Durée maximale de la mesure (si récidive légale)	6 mois (assignation)

3.11.2. Conditions d'éligibilité

Durée maximale de la peine d'emprisonnement ferme prononcée restant à courir	2 ans (1 an si récidive légale)
Exercice d'une activité professionnelle	×
Suivi d'un stage ou d'une formation	×
Recherche d'emploi	×
Participation essentielle à la vie familiale	×
Suivi d'un traitement médical	×
Efforts sérieux de réadaptation sociale résultant d'une implication durable dans un projet d'insertion	×

3.11.3. Description de la mesure

Le condamné placé sous **surveillance électronique (PSE)** a l'interdiction de s'absenter de son domicile ou de tout autre lieu désigné par le juge de l'application des peines en dehors des périodes fixées par celui-ci.

Le placement sous surveillance électronique emporte également pour le condamné l'obligation de répondre aux convocations de toute autorité publique désignée par le juge de l'application des peines.

Annexe II

Le **placement sous surveillance électronique mobile (PSEM)** emporte pour le condamné l'obligation de porter pour une durée de deux ans, renouvelable une fois en matière délictuelle et deux fois en matière criminelle, un émetteur permettant à tout moment de déterminer à distance sa localisation sur l'ensemble du territoire national.

Le placement sous surveillance électronique mobile ne peut être ordonné qu'à l'encontre d'une personne majeure condamnée à une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à sept ans et dont une expertise médicale a constaté la dangerosité, lorsque cette mesure apparaît indispensable pour prévenir la récidive.

L'assignation à résidence (ARSE) avec surveillance électronique est ordonnée par le juge d'instruction ou le juge de la liberté et de la détention à titre de mesure de sûreté ou pour les besoins de l'instruction, avec l'accord ou à la demande de l'intéressé, si la personne mise en examen encourt une peine d'emprisonnement correctionnel d'au moins deux ans ou une peine plus grave.

Cette mesure oblige la personne à demeurer à son domicile ou dans une résidence fixée par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention et de ne s'en absenter qu'aux conditions et pour les motifs déterminés par ce magistrat.

Cette obligation est exécutée sous le régime du placement sous surveillance électronique.

Elle peut également être exécutée sous le régime du **placement sous surveillance électronique mobile (ARSEM)**, si la personne est mise en examen pour une infraction punie de plus de sept ans d'emprisonnement et pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru.

3.11.4. Spécificités de prise en charge

La prise en charge des mesures de surveillance électronique et de surveillance électronique mobile obéit à un mode opératoire commun, spécifique au sein des SPIP, et faisant intervenir au côté des personnels d'insertion et de probation, des surveillants pénitentiaires.

En début de mesure, les surveillants pénitentiaires sont chargés de l'enquête initiale de faisabilité, puis, une fois la mise sous écrou intervenue au greffe de l'établissement pénitentiaire, de la pose du dispositif au domicile du condamné ou du prévenu et du paramétrage du boîtier de surveillance.

Une fois la pose du dispositif intervenue, **la personne est affectée à un personnel d'insertion et de probation** pour suivi de la mesure par entretien. Ce suivi prend des formes variables selon les services interrogés ; il est généralement assez intensif, en raison des spécificités du public pris en charge ; il peut au contraire s'apparenter à un suivi espacé. Lors des entretiens de suivi, les thèmes suivants sont évoqués de manière prioritaire :

- ◆ la conciliation du port du bracelet avec la vie quotidienne de la personne ;
- ◆ le projet d'insertion de la personne ;
- ◆ les demandes de remises de peine supplémentaire.

Le **traitement des incidents** est réalisé par les surveillants pénitentiaires. La rédaction des rapports d'incident est confiée, selon les établissements, au personnel d'insertion et de probation ou aux surveillants.

La **gestion des demandes de changement d'horaire** dans le paramétrage du boîtier incombe aux personnels d'insertion et de probation.

3.11.5. Observations et préconisations d'organisation

L'organisation mise en œuvre par la DAP dans la gestion des mesures de placement avec surveillance électronique, associant surveillants pénitentiaires et personnels d'insertion et de probation, assure une répartition des tâches efficace qui devrait permettre d'accompagner la montée en charge de cette mesure.

Un suivi différencié pourrait être envisagé, en ciblant l'accompagnement sur les personnes en recherche d'emploi, et en soumettant à un suivi administratif les personnes en emploi ou ne présentant pas de difficultés manifestes d'insertion sociale et professionnelle.

En outre, des points d'incertitude demeurent dans la réalisation de certaines tâches. Il pourrait être opportun de transférer totalement aux surveillants pénitentiaires la gestion des demandes de changement d'horaire et la transmission des rapports d'incidents simples, l'agent d'insertion et de probation n'intervenant en cette matière qu'en cas d'incidents graves ou répétés.

Proposition : Confier le suivi des demandes de changement d'horaire et de la transmission de rapports d'incidents simples aux personnels de surveillance.

3.12. La surveillance électronique de fin de peine (SEFIP)

3.12.1. Cadre légal

Texte applicable		Art. 723-28 du code de procédure pénale	
Mesure suivie en milieu fermé		Mesure suivie en milieu ouvert	×
Mesure sous écrou	×	Recueil de l'accord du condamné	×
Durée minimale de la mesure	-	Durée maximale de la mesure (si récidive légale)	6 mois (assignation)

3.12.2. Conditions d'éligibilité

Durée maximale de la peine d'emprisonnement ferme prononcée restant à courir	6 mois
--	--------

3.12.3. Description de la mesure

Pour les peines d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans, lorsqu'aucune mesure d'aménagement n'a été ordonnée six mois avant la date d'expiration de la peine, toute personne condamnée à laquelle il reste quatre mois d'emprisonnement à subir ou, pour les peines inférieures ou égales à six mois, à laquelle il reste les deux-tiers de la peine à subir, exécute le reliquat de sa peine selon les modalités du placement sous surveillance électronique sauf en cas d'impossibilité matérielle, de refus de l'intéressé, d'incompatibilité entre sa personnalité et la nature de la mesure ou de risque de récidive important.

Le placement est mis en œuvre par SPIP sous l'autorité du procureur de la République.

En l'absence de décision de placement, la personne condamnée peut saisir le juge de l'application des peines pour qu'il statue par jugement après débat contradictoire conformément à l'article 712-6 du code de procédure pénale.

3.12.4. Spécificités de prise en charge

La SEFIP, qui constitue une mesure d'exécution de peine, nécessite :

- ◆ le recensement des personnes éligibles, réalisé soit par le greffe pénitentiaire, soit par le secrétariat du SPIP, selon les établissements ;
- ◆ une enquête rapide conduite par le personnel d'insertion et de probation dans un délai de quinze jours, constituée d'un entretien de courte durée visant à présenter la mesure au détenu et à solliciter le consentement de la personne et d'un rapport simplifié ; l'agent peut également procéder à certaines vérifications concernant l'hébergement de la personne ou son projet professionnel ;
- ◆ l'agent d'insertion et de probation peut proposer la mise en œuvre de la mesure, soumise à validation du supérieur hiérarchique avant transmission au procureur de la République, qui assure lui-même la transmission du dossier au JAP.

3.12.5. Observations et préconisations d'organisation

En dépit d'un formalisme limité, la mise en œuvre de la SEFIP est difficile :

- ◆ en raison de la spécificité du public : le public concerné par la SEFIP, par définition, n'a pas fait l'objet d'une proposition d'aménagement de peine de la part du SPIP dans le cadre de la procédure simplifiée d'aménagement de peine (PSAP) ; il s'agit donc de détenus présentant des difficultés particulières ou dont les conditions d'insertion ne sont pas pleinement assurées ;
- ◆ du fait du nombre limité d'heures autorisées de déplacement, qui peut entraîner le refus du détenu.

Pour ces raisons, il y aurait lieu de clarifier le régime juridique de la SEFIP et notamment, de la distinguer plus nettement des mesures d'aménagement de peine, s'agissant d'une mesure d'exécution de peine.

Proposition : Clarifier le régime juridique de la surveillance électronique de fin de peine en la distinguant plus nettement d'une mesure d'aménagement de peine.

Conclusion

L'accompagnement individuel des probationnaires constitue le cœur de l'activité des SPIP. Il permet le suivi des obligations associées à la peine prononcée par l'autorité judiciaire et constitue probablement la modalité de prise en charge la plus efficace pour favoriser l'insertion et prévenir la récidive.

S'il est peu envisageable d'imposer à l'administration pénitentiaire une obligation de résultat en matière de prévention de la récidive (*cf. annexe V*), en raison de la pluralité de facteurs pouvant y contribuer, il apparaît indispensable de prévoir une obligation de moyens, notamment en matière d'accompagnement individuel.

Pour cette raison, l'administration pénitentiaire doit viser un haut niveau de performance dans la réalisation de l'accompagnement individuel, en veillant à l'homogénéité des pratiques, à la fiabilité et à la régularité du suivi individuel.

Synthèse des propositions

- ◆ Généraliser l'entretien individuel d'accueil réalisé par le personnel d'insertion et de probation en charge du suivi de la personne, dans un délai rapide.
- ◆ Consacrer le principe de l'affectation individuelle de l'ensemble des dossiers sous la validation du chef de service.
- ◆ Introduire un flux automatisé de Cassopée vers APPI permettant l'ouverture automatique des mesures et la transmission dématérialisée de pièces judiciaires.
- ◆ Généraliser l'utilisation de l'agenda APPI afin d'automatiser l'édition des convocations.
- ◆ Introduire une fréquence d'entretiens mensuelle pour les suivis standards.
- ◆ Généraliser le diagnostic de début de prise en charge à partir d'outils simplifiés.
- ◆ Généraliser la commission d'évaluation et d'orientation en la plaçant sous la présidence du juge de l'application des peines.
- ◆ Soumettre la différenciation du suivi des personnes placées sous main de justice à une décision du juge de l'application des peines.
- ◆ Décliner le suivi différencié sous trois formes : suivi normal, suivi renforcé, suivi allégé, suivi administratif.
- ◆ Définir par des critères harmonisés au niveau national les critères d'implantation des permanences délocalisées des SPIP.
- ◆ Améliorer les conditions de sécurité et les outils de travail dans les locaux de permanence délocalisée.
- ◆ Recentrer les missions d'accompagnement social sur l'orientation et l'aide à l'accès aux dispositifs sociaux de droit commun.
- ◆ Limiter le temps des démarches à 50 % du temps d'entretien.
- ◆ Introduire une visite régulière des partenaires de terrain, notamment au moment de la prise de poste.
- ◆ Renforcer, par une convention nationale, la participation de Pôle emploi et de l'AFPA à l'accompagnement des détenus.
- ◆ Introduire de nouvelles fonctionnalités de suivi des obligations et des aides dans APPI
- ◆ Limiter l'ensemble des tâches administratives à 50 % du temps passé en entretien.
- ◆ Supprimer les rapports semestriels systématiques et les rapports ponctuels de situation pouvant être remplacés par une alerte APPI.
- ◆ Centraliser dans les services administratifs des SPIP l'édition des convocations et le traitement de premier niveau des appels téléphoniques.
- ◆ Faire évoluer APPI vers un outil d'aide à la gestion et de productivité afin d'améliorer la fiabilité des informations saisies.
- ◆ Améliorer les fonctionnalités de l'éditeur de texte d'APPI.
- ◆ Améliorer les fonctionnalités statistiques d'APPI par l'introduction d'un infocentre-requêteur plus souple.
- ◆ Introduire une procédure d'alerte automatique dans APPI en cas de transfert de dossier.
- ◆ Introduire un processus de pré-clôture automatique des mesures dans APPI.
- ◆ Normaliser l'activité des personnels d'insertion et de probation en milieu ouvert selon la règle : 50 % du temps en entretien, 25 % consacré aux démarches d'accompagnement social, 25 % du temps consacré aux tâches administratives.
- ◆ Procéder à une affectation individuelle systématique des dossiers en milieu fermé.

Annexe II

- ◆ Généraliser le diagnostic en début de prise en charge en milieu fermé.
- ◆ Faire valider par une instance collégiale interne à l'établissement pénitentiaire le principe d'un suivi différencié de certains détenus.
- ◆ Assurer un suivi régulier des prévenus.
- ◆ Obtenir le concours de partenaires extérieurs pour la traduction des entretiens en détention.
- ◆ Affecter un surveillant pénitentiaire à la gestion des mouvements de détenus en vue des entretiens au SPIP.
- ◆ Supprimer l'animation culturelle et sportive des missions du SPIP.
- ◆ Confier au service administratif du SPIP un traitement de premier niveau du courrier des détenus.
- ◆ Introduire une norme globale de délai de traitement du courrier des détenus.
- ◆ Confier au service administratif du SPIP un traitement de premier niveau des appels extérieurs à l'établissement.
- ◆ Assurer une meilleure répartition des appels téléphoniques au sein de l'établissement pénitentiaire.
- ◆ Améliorer les partenariats avec des structures et institutions partenaires afin de faciliter la prise en charge en sortie de prison.
- ◆ Établir un ratio de dimensionnement de la charge d'activité des conseillers Pôle emploi – justice en fonction du nombre de détenus éligibles à un aménagement de peine ou sortant de prison dans un délai proche et renforcer le suivi de ces publics par le service public de l'emploi.
- ◆ Introduire des équipements informatiques dans les bureaux d'entretien permettant l'utilisation d'APPI lors des entretiens en détention.
- ◆ Instaurer une participation par rotation aux différentes commissions administratives de l'établissement.
- ◆ Introduire un dispositif de saisine simplifié des services de police et de gendarmerie en matière d'enquêtes rapides.
- ◆ Rendre systématique la synthèse de fin de prise en charge en fin de détention, notamment lorsque le détenu est transféré vers un autre service.
- ◆ Normaliser l'activité des personnels d'insertion et de probation en milieu fermé selon la règle : 60 % du temps en entretien, 20 % consacré aux démarches d'accompagnement social, 20 % du temps consacré aux tâches administratives.
- ◆ Dans le cadre du contrôle judiciaire, renforcer les liens entre le SPIP et le juge d'instruction ; introduire une procédure de fin de prise en charge.
- ◆ Optimiser la charge de travail liée aux enquêtes d'aménagement de peine en milieu ouvert par le regroupement des enquêtes dans un pôle spécialisé et/ou en associant les services de police et de gendarmerie à certaines vérifications.
- ◆ Transférer le suivi de la mesure d'interdiction de séjour aux services de police et de gendarmerie.
- ◆ Affecter les détenus bénéficiant d'une mesure de placement à l'extérieur ou de semi-liberté à l'antenne de milieu fermé du lieu de détention ou à l'antenne de milieu ouvert du lieu d'activité.
- ◆ Introduire au sein du SPIP un suivi pluridisciplinaire des personnes faisant l'objet d'une mesure de suivi socio-judiciaire.
- ◆ Confier la prise en charge des mesures de travail d'intérêt général à un pôle spécialisé associant personnels d'insertion et de probation et personnels administratifs.

Annexe II

- ◆ Confier le suivi des demandes de changement d'horaire et de la transmission de rapports d'incidents simples aux personnels de surveillance.
- ◆ Clarifier le régime juridique de la surveillance électronique de fin de peine en la distinguant plus nettement d'une mesure d'aménagement de peine.

PIÈCES JOINTES

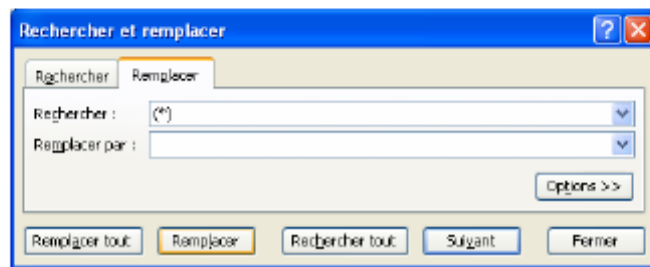
Pièce jointe 1

**Procédure de collecte manuelle de statistiques mensuelles
de stock de personnes placées sous main de justice mise en
place par l'antenne de milieu ouvert de Créteil - SPIP du
Val-de-Marne**

Recherche des DONNEES

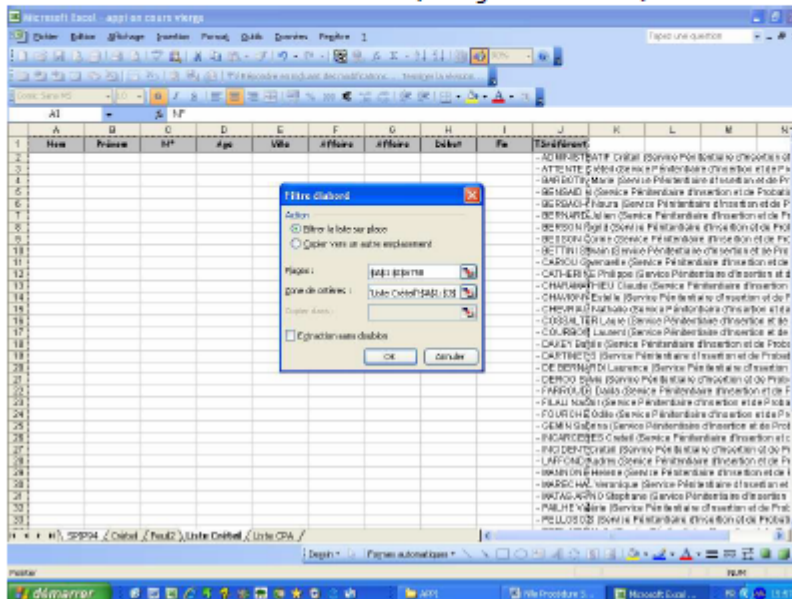
- Aller dans APPI
- Outils,
- Tableau de bord
- Liste des mesures en cours (Différé)
- Faire un export Excel, Ouvrir
- Remettre en forme les colonnes des cellules dates
- Trier par TS référent puis modifier les « bugs » APPI avec double affectation
- Faire ctrl+*, copier puis ouvrir Secrétariat MO, Statistiques :
- APPI MOUVE à partir dec2006, Données, APPI, Année « en cours »
- Appi en cours vierge
- puis coller dans onglet SPIP 94
- Supprimer la 2ème ligne et renommer le fichier avec la date du jour.

- Faire « ctrl+m »
- Ou
- (Cette macro se résume en :
- Insérer une colonne après ville
- Sélectionner la colonne Affaire puis faire copier-coller dans la nouvelle colonne
- Sélectionner cette nouvelle colonne, puis faire Edition, Remplacer (*)
- Cliquer dans remplacer tout puis fermer)



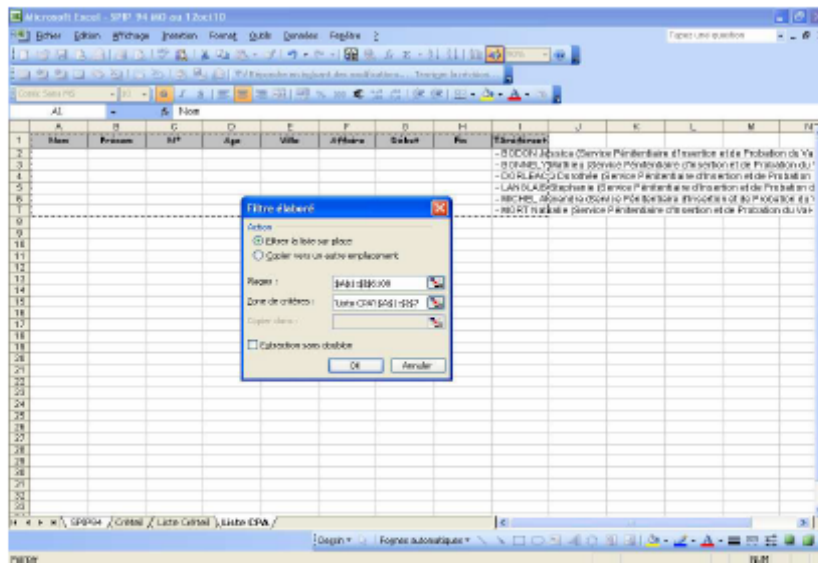
TRI AVEC FILTRE ELABORE

- *Attention si arrivée de nouveaux collègues revoir les listes TS déjà définies sur « APPI en cours ».*
-
-
- Données
- Filtrer
- Filtre élaboré
- Choisir dans :
- 1. « Plages » = le tableau à filtrer (Ex : onglet SPIP 94 ttes les données)
- 2. « Zone de critères » = la liste à extraire (Ex onglet liste Créteil).



Annexe II

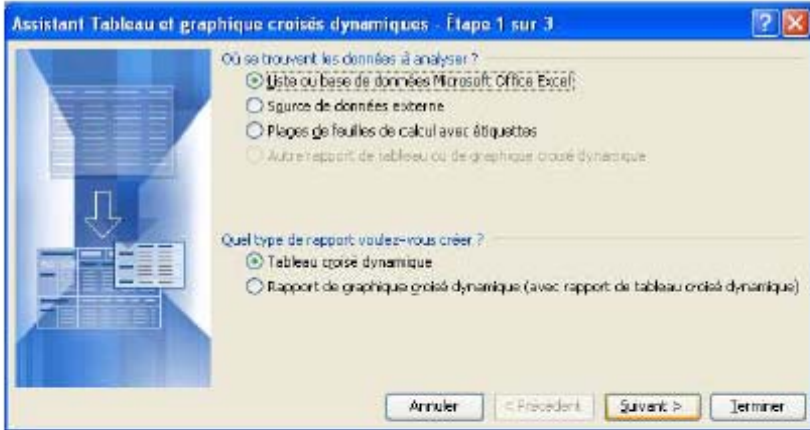
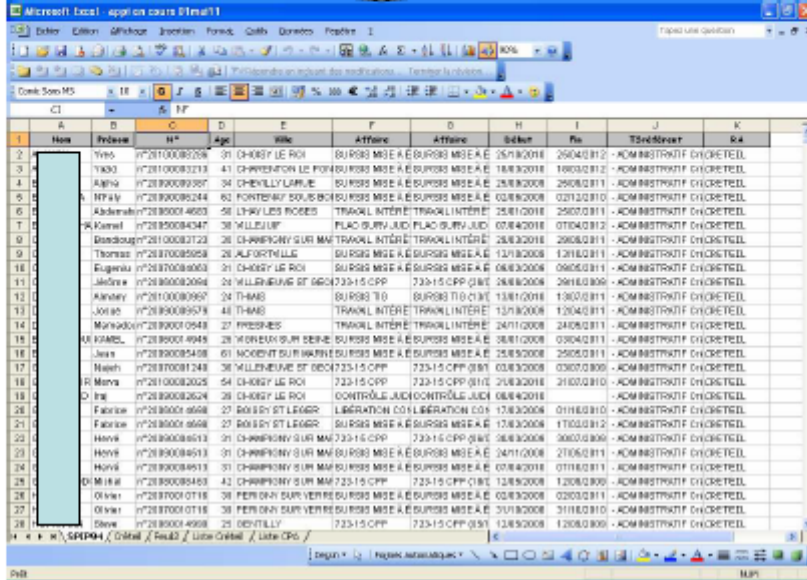
- Après sélection, indiquer dans la colonne « RA » => CRETEIL.
- Faire « Données-Filtrer-Afficher tout » avant de répéter la même opération avec la liste du CPA. Indiquer dans la colonne « RA » => CPA.



Refaire « Données-Filtrer-Afficher tout ». Puis « Données-Trier par RA ». Mettre FRESNES dans les cases correspondantes.

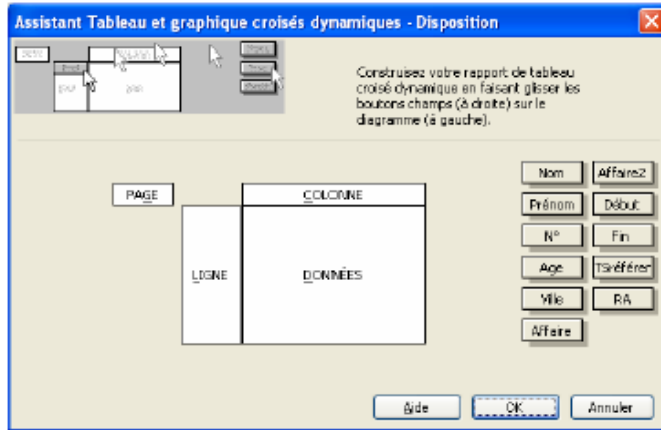
Extraction des Stats

• Se mettre dans une cellule du tableau et
 • cliquer sur « Données -Rapport de tableau croisé dynamique »

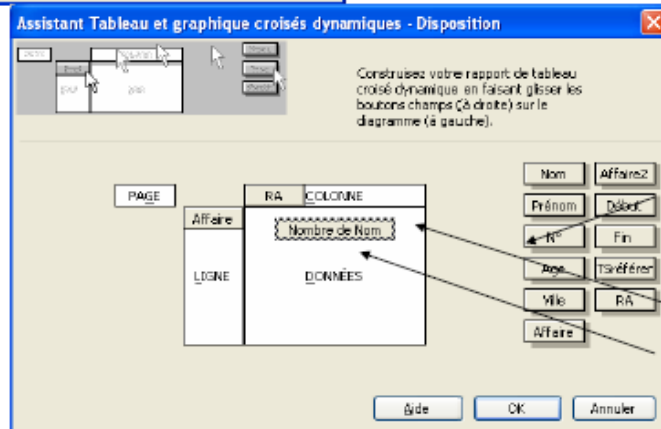


Cliquer sur « Disposition »

Annexe II



Faire glisser chaque rubrique dans la case correspondante selon le tableau ci-dessous



7



Cliquer sur « Terminer »

Affaire	RA	FREQUENCES	CEP	total	Total
72315 OPP	74		25		99
AJOURNEMENT MAE	15				15
AMENAGEMENT DE PEINE		4			4
AMENAGEMENT DE PEINE		368	1		369
ASSIGNATION A RESIDENCE - PSE	1				1
ASSIGNATION A RESIDENCE - PSEEN	1				1
avis de convocation à comparaitre	16				16
CONTROLE JUDICIAIRE	28				28
Déjà NPAP		71		1	72
EMPRISONNEMENT		1625	4	3	1632
ENJ. FAISABUTE PSE	1				1
enquête		4			4
ententes d'arrestat		44			44
EXPIRATION PRESSION		36			36
INTERDICTION SEJOUR	11		1		12
LIBERATION CONDITION	250		7		257
PLAC SURV JUD APRES UB	2				2
Placement en attente post-con		28			28
PLACEMENT EXTERIEUR	8		26		34
PLACT SURV ELECT	121		42		163
Prévisio TAP		2			2
résumé sur état d'enquête	1				1
SEMI LIBERTE		41	106		147
SORTANT DE PRISON	3				3

Annexe II

	RA	FRESNES CPA	Total	Total
5. TACTIS CPP	74	20	94	94
6. AUTREMENT NAC	15		15	15
7. AMENAGEMENT DE PEINE		4	4	4
8. AMENAGEMENT DE PEINE		368	368	368
9. ASSIGNATION A RESIDENCE - PSE	1		1	1
10. ASSIGNATION A RESIDENCE - PSEM	1		1	1
11. avis de convocation à comparaitre	16		16	16
12. CONTRÔLE JUDICIAIRE	28		28	28
13. EMOI FASABUTE PSE	1	74	75	75
14. EMPRISONNEMENT		1026	1026	1026
15. EMOI FASABUTE PSE	1		1	1
16. enquête		4	4	4
17. ententes d'arrestat		44	44	44
18. INTERDICTION DE PASSER		36	36	36
19. INTERDICTION SEJOUR	11		11	11
20. LIBERATION CONDITION	200	7	207	207
21. PLAC SURV JUD APRES US	2		2	2
22. Placement en détention provisoire	8	26	34	34
23. PLACEMENT EXTÉRIEUR		25	25	25
24. PLAC SURV ELEVÉ	121	42	163	163
25. PRIX DE TAP		2	2	2
26. ordonnance des disputes	1		1	1
27. SEM LIBERTÉ		41	41	41
28. SORTANT DE PRISON	3	106	109	109

- (Afficher tout)
- CRETEIL
- FRESNES
- CPA
- (vide)

**Dans « RA »,
 décocher « FRESNES »
 et
 « (vide) »**

- (Afficher tout)
- CRETEIL
- FRESNES
- CPA
- (vide)

	RA	CRETEIL CPA	Total
5. TACTIS CPP	74	20	94
6. AUTREMENT NAC	15		15
7. AMENAGEMENT DE PEINE		4	4
8. AMENAGEMENT DE PEINE		368	368
9. ASSIGNATION A RESIDENCE - PSE	1		1
10. ASSIGNATION A RESIDENCE - PSEM	1		1
11. avis de convocation à comparaitre	16		16
12. CONTRÔLE JUDICIAIRE	28		28
13. EMPRISONNEMENT		1026	1026
14. INTERDICTION SEJOUR	11		11
15. LIBERATION CONDITION	200	7	207
16. PLAC SURV JUD APRES US	2		2
17. Placement en détention provisoire	8	26	34
18. PLAC SURV ELEVÉ	121	42	163
19. ordonnance des disputes	1		1
20. SEM LIBERTÉ		41	41
21. SORTANT DE PRISON	3	106	109
22. STAGI OTOYONNETS	16		16
23. SAUM SOUO JUDIC	54		54
24. D'ARRES RESE A ENHRAVE	2952		2952
25. D'ARRES TO	336		336
26. TRAVAIL INTERET	241		241
27. TRAVAIL NUM BEUNENE	10		10
28. Total	3620	290	3910

Renommer l'onglet « feuil1 » en « TCD »

Enregistrement des stats

- Aller dans Secrétariat Milieu Ouvert, Statistiques, Ouvrir celles du TGI et renseigner l'onglet du mois concerné à l'aide du tableau (Ne pas oublier de comptabiliser les « LC » du CPA).

Envoi des stats

Aller dans Outlook créer un nouveau message avec Destinataire Stats TGI, faire un copier coller du tableau des stats du mois correspondant et l'envoyer.

Pièce jointe 2

Liste des obligations associées au sursis avec mise à l'épreuve (art. 132-44 et 132-45 du code pénal)

Annexe II

Mesures de contrôle obligatoires (art. 132-44 CP)	Mesures de contrôle pouvant être imposées par le juge (art. 132-45)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Répondre aux convocations du juge de l'application des peines ou du travailleur social désigné ; ▪ Recevoir les visites du travailleur social et lui communiquer les renseignements ou documents de nature à permettre le contrôle de ses moyens d'existence et de l'exécution de ses obligations ; ▪ Prévenir le travailleur social de ses changements d'emploi ; ▪ Prévenir le travailleur social de ses changements de résidence ou de tout déplacement dont la durée excéderait quinze jours et rendre compte de son retour ; ▪ Obtenir l'autorisation préalable du juge de l'application des peines pour tout déplacement à l'étranger et, lorsqu'il est de nature à mettre obstacle à l'exécution de ses obligations, pour tout changement d'emploi ou de résidence 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exercer une activité professionnelle ou suivre un enseignement ou une formation professionnelle ; ▪ Établir sa résidence en un lieu déterminé ; ▪ Se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement ou de soins ; ▪ Justifier qu'il contribue aux charges familiales ou acquitte régulièrement les pensions alimentaires dont il est débiteur ; ▪ Réparer en tout ou partie, en fonction de ses facultés contributives, les dommages causés par l'infraction ; ▪ Justifier qu'il acquitte les sommes dues au Trésor public à la suite de la condamnation ; code de la route ; ▪ Ne pas se livrer à l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise ou ne pas exercer une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs ; ▪ S'abstenir de paraître en tout lieu, toute catégorie de lieux ; ▪ Ne pas engager de paris, notamment dans les organismes de paris mutuels ; ▪ Ne pas fréquenter les débits de boissons ; ▪ Ne pas fréquenter certains condamnés, notamment les auteurs ou complices de l'infraction ; ▪ S'abstenir d'entrer en relation avec certaines personnes, dont la victime, ou certaines catégories de personnes, ▪ Ne pas détenir ou porter une arme ; ▪ Accomplir, à ses frais, un stage de sensibilisation à la sécurité routière ; ▪ S'abstenir de diffuser tout ouvrage ou œuvre audiovisuelle dont il serait l'auteur ou le co-auteur et qui porterait, en tout ou partie, sur l'infraction commise et s'abstenir de toute intervention publique relative à cette infraction ; ▪ Remettre ses enfants entre les mains de ceux auxquels la garde a été confiée par décision de justice ; ▪ Accomplir un stage de citoyenneté ▪ Résider hors du domicile ou de la résidence du couple et, le cas échéant, s'abstenir de paraître dans ce domicile ou cette résidence ; faire l'objet d'une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique.

Source : Code pénal.

Pièce jointe 3

**Questionnaire utilisé pour les entretiens individuels avec
les personnels d'insertion et de probation**

Annexe II

Sous-thème	Intitulé de la question
Identité du service	
	Date de l'entretien
	Nom de la DI
	Nom du SPIP
	Nom de l'antenne
	Milieu ouvert/ milieu fermé/mixte
	Type d'établissement pénitentiaire
	Horaires de début et de fin de journée
Identité de l'agent	
	Nom/Prénom
	Corps, grade
	Ancienneté dans le corps
	Fonctions précédentes
	Ancienneté en poste
	Formation initiale
	Régime horaire
	Fonctions occupées dans le SPIP, spécialisation éventuelle
Évaluation globale de la charge d'activité	
Approche globale du métier - valeur ajoutée	Comment décririez-vous votre métier en quelques mots ? Assistance sociale, criminologie, autres qualifications ?
	Quel est/sont vos principaux objectifs face au public pris en charge ? Que cherchez-vous à lui apporter en premier lieu ?
	Pour ASS : estimez-vous avoir une mission, une valeur ajoutée spécifiques (par rapport aux CPIP)
	Qu'est-ce qui est le plus important pour un détenu dans ce que vous leur apporter ?
	Quelles sont les principales compétences requises pour bien effectuer ce métier ?
	Quels sont les résultats obtenus ? Quels sont les signes de réussite ou d'échec ? A quel moment considérez-vous que vous avez réussi votre mission ?
Quantification de la charge d'activité (flux)	Combien d'enquêtes prises en charge par semaine, par mois en moyenne ?
	Combien de PPSMJ nouveaux par semaine, par mois en moyenne ?
Évolution de la charge d'activité	Comment évaluez-vous cette charge d'activité ? Lourde, convenable ? Comment a-t-elle évolué ?
Quantification de la charge d'activité (stock)	Combien de PPSMJ suivez-vous effectivement ?
	Combien de prévenus suivis ?
	Quel est le profil dominant des PPSMJ suivi ? L'agent est-il spécialisé sur certains publics ?
	Combien de mesures suivies effectivement ? combien de mesures dormantes ? comment ce chiffre a-t-il été calculé (APPI, fichier personnel ?)
	Quelle serait la bonne charge d'activité selon vous ?
Quantification de l'organisation du travail et de la répartition de la ressource temps	
Début de prise en charge	Pour les surveillants : organisation de l'équipe
	La saisine et l'affectation : Comment est réalisée la saisine de l'agent ? Qui affecte les dossiers ? Selon quel(s) critère(s) ?
	La création du dossier individuel : Quels sont les documents constitutifs/disponibles du dossier individuel ? Quelle est la place de l'application APPI ?
	Quels sont les informations essentielles au moment de l'appréhension d'un dossier ?

Annexe II

Sous-thème	Intitulé de la question
	Comment l'historique pénal et pénitentiaire de la PPSMJ est-il appréhendé ?
	Comment les autres services potentiellement concernés (milieu ouvert, milieu fermé, SAP, BEX, intervenants en milieu carcéral...) sont-ils sollicités ?
	Quelle durée de travail pour la prise en charge administrative du dossier ?
	La chronologie des actes métiers réalisés : y a-t-il un parcours type, une progression dans la prise en charge ? Quelle est la fréquence de ces actes ? Quelle est leur durée ?
Entretiens d'accompagnement	Entretien d'accompagnement : durée standard, contenu
	Fréquence et durée des entretiens avec des PPSMJ
	Ces entretiens sont-ils préparés ? Comment ? Quelle durée de préparation ?
	La durée des entretiens est-elle variable ? Quels sont les entretiens les plus courts ? Les plus longs ? Pour quelles raisons ?
	Démarches et suivi des entretiens
	Charge des entretiens dans une semaine
Démarches de suivi	Charge des démarches
Segmentation/différenciation de la prise en charge	Y a-t-il d'un dispositif de prise en charge différenciée selon les catégories de public ? Sur quels fondements, quelles catégories ?
	Concrètement, comment est modulée la prise en charge ? Durée, fréquence des entretiens ? Report sur d'autres personnels ?
	Pour les surveillants : Organisation de la prise en charge différenciée du segment 1
Permanences au service	Contenu des permanences
	Organisation, fréquence des permanences
	Charge des permanences dans la semaine
Visites de terrain, hors permanence	Visites à domicile : objet, fréquence, durée ?
	Autres déplacements de terrain, hors permanence, avec les partenaires ?
Permanences délocalisées	Permanences ou visites de terrain
	Localisation des permanences
	Organisation des déplacements sur le terrain - synergies avec d'autres actes métiers (enquêtes etc.)
	Charge des permanences dans la semaine
Réunions de service, commissions etc.	Nombre et durée des réunions avec d'autres interlocuteurs internes à l'EP (lesquels ?)
	Charge des réunions dans une semaine
Prestations collectives	Organisation des prestations collectives (PPR, autres) : objectifs, contenu, durée, interlocuteurs, nombre de participants, nombre de séances
	Charge horaire des prestations collectives
Contacts avec partenaires	Identité des partenaires et objectif des contacts
	Nombre et durée des réunions avec d'autres interlocuteurs externes (lesquels ?)
	Mode d'organisation : au SPIP, par téléphone, sur place ?
	Temps de déplacements associés
Tâches administratives	Charge des relations avec partenaires
	Temps de travail administratif individuel (rédaction de comptes rendus, de rapport, prise de rendez-vous, etc.) : nature des tâches effectuées, durée estimative
	Charge horaire des tâches administratives

Annexe II

Sous-thème	Intitulé de la question
Priorisation des enjeux et des activités	Quelle est la variable d'ajustement lorsque votre activité augmente ?
	Face à l'ensemble des missions qui vous incombent, quelles sont celles que vous traitez en priorité/qui vous occupent le plus ? Pour quelles raisons ?
	Pourriez-vous établir un classement des trois activités prioritaires et de les pondérer en matière d'investissement temps (en %, en heures ou demi-journées passées par semaine, etc.)
	Quelles sont les missions qui vous occupent de manière résiduelle ? Quelle proportion de votre temps y consacrez-vous (en %, en heures ou demi-journées passées par semaine, etc.)
	Y a-t-il des missions que vous ne voulez/pouvez assurer ? Pour quelles raisons ?
Spécificités locales	Bonnes pratiques de mutualisation/d'organisation collective, spécialisation, etc.
	En milieu fermé : en quoi l'organisation de la prison contraint-elle l'organisation des activités du SPIP ?
	En milieu ouvert : quel est l'impact des déplacements dans l'organisation de la journée de travail ? Nombre, durée moyenne des trajets ?
	Autres spécificités d'organisation locale
Description des processus métiers et actes métiers	
Enquêtes 41 CPP (enquêtes sociales rapides)	Déroulement habituel, durée moyenne (Rennes : 3h)
	Reporting, durée moyenne
	Autres actes métiers : objectif, contenu, durée
Enquêtes 723-15	Déplacements - spécialisation géographique ? - organisation matérielle
	Reporting, durée moyenne
	Autres actes métiers : objectif, contenu, durée
	Comment est réalisée la saisine de l'agent ? Qui affecte les dossiers ? Selon quel(s) critère(s) ?
	Comment est réalisée l'enquête ? Quels sont les principaux actes réalisés ?
	Quelle est la durée de l'enquête ?
	Problèmes éventuels rencontrés
Enquêtes extérieures	Types d'enquêtes
	Déroulement habituel, durée moyenne
	Reporting, durée moyenne
	Problèmes éventuels rencontrés
PSEM	Pose, installation du boîtier
	Suivi et fin de mesure
ARSEM	Pose, installation du boîtier
	Suivi et fin de mesure
ARSE	Organisation de la prise en charge
	Enquêtes ARSE : Déroulement habituel, durée moyenne
	Reporting, durée moyenne
	Autres actes métiers : objectif, contenu, durée
SME	Entretien initial : objectif, durée, contenu (Rennes : 1h)
	Entretiens de suivi (contrôle, assistance sociale) : durée, fréquence, contenu
	Visites : objectifs, durée, fréquence, contenu
	Saisie APPI : objectif, contenu, durée
	Rencontre avec les partenaires : objectif, identité partenaires, contenu, durée

Annexe II

Sous-thème	Intitulé de la question
	Autres actes métiers : objectif, contenu, durée
Enquêtes PSAP	Déroulement habituel, durée moyenne
	Reporting, durée moyenne
	Autres actes métiers : objectif, contenu, durée
Suivi socio-judiciaire	Rencontre avec les partenaires et médecins : objectif, identité partenaires, contenu, durée
	Entretiens de suivi (contrôle, assistance sociale)
	Saisie APPI : objectif, contenu, durée
	Rédaction des rapports : objectif, destinataire, contenu, durée
	Autres actes métiers : objectif, contenu, durée
TIG, sursis TIG	Accueil initial : objectif, durée, contenu
	Temps partenarial : objectif, durée, contenu
	Entretiens de suivi (contrôle, assistance sociale) : durée, fréquence, contenu
	Rédaction des rapports : objectif, destinataire, contenu, durée
	Autres actes métiers : objectif, contenu, durée
Contrôle judiciaire	Organisation générale de la mesure
	Entretiens de suivi (contrôle, assistance sociale) : durée, fréquence, contenu
	Saisie APPI : objectif, contenu, durée
	Rédaction des rapports : objectif, destinataire, contenu, durée
	Autres actes métiers : objectif, contenu, durée
Libération conditionnelle	Organisation générale de la mesure
	Entretiens de suivi (contrôle, assistance sociale) : durée, fréquence, contenu
	Saisie APPI : objectif, contenu, durée
	Rédaction des rapports : objectif, destinataire, contenu, durée
	Rencontre avec les partenaires : objectif, identité partenaires, contenu, durée
	Autres actes métiers : objectif, contenu, durée
Placement extérieur avec hébergement	Organisation générale de la mesure
	Entretiens de suivi
	Rédaction des rapports : objectif, destinataire, contenu, durée
PSE	Bracelets électroniques : présentation générale
	Enquête préalable : objectif, contenu, durée (Renne : 2h)
	Pour les surveillants : Accueil, mise sous écrou
	Pour les surveillants : pose de l'appareil
	Entretiens de suivi (contrôle, assistance sociale) : durée, fréquence, contenu (Rennes : 24h/an)
	Pour les surveillants : gestion des incidents
	Pour les surveillants : fin de mesure
	Pour les surveillants : gestion du stock du matériel
	Saisie APPI : objectif, contenu, durée (Rennes : 3,5h/an)
	Gestion des accidents, autre (Rennes : 0,5h/an)
	Autres actes métiers : objectif, contenu, durée
Interdictions de séjour	Organisation générale de la mesure
	Entretiens initial/ de suivi (fréquence, durée, contenu)
	Rédaction des rapports et saisie APPI : objectif, destinataire, contenu, durée
	Autres actes métiers : objectif, contenu, durée
Ajournements avec mise à l'épreuve	Organisation générale de la mesure, public
	Entretiens initial/ de suivi (fréquence, durée, contenu)
	Rédaction des rapports et saisie APPI : objectif, destinataire, contenu, durée
	Autres actes métiers : objectif, contenu, durée

Annexe II

Sous-thème	Intitulé de la question
(Milieu fermé) Actions d'insertion professionnelle	Type d'actions menées par le SPIP (objectif, contenu, investissement temps)
	Partenaires mobilisés
	Autres actions menées par l'établissement
(Milieu fermé) Actions culturelles et sportives	Type d'actions menées par le SPIP (objectif, contenu, investissement temps)
	Partenaires mobilisés
	Autres actions menées par l'établissement
(Milieu fermé) Autres actions d'animation menées en établissement	Type d'actions menées par le SPIP (objectif, contenu, investissement temps)
SEFIP	Organisation générale de la procédure
	Charge de travail associée
	Difficultés rencontrées
PSAP	Organisation générale de la procédure
	Charge de travail associée
	Difficultés rencontrées
Semi-liberté	Organisation générale de la procédure
	Charge de travail associée
	Difficultés rencontrées
Surveillance judiciaire	Organisation générale de la procédure
	Charge de travail associée
	Difficultés rencontrées
(Milieu fermé) Aménagement de peine	Procédure
	Procédure
	Procédure
Cumul de plusieurs mesures	Fonctionnement du cumul de plusieurs mesures
Stages de citoyenneté/ sécurité routière	Organisation générale de la procédure
	Charge de travail associée
Outils et moyens, contraintes matérielles et organisationnelles du service	
Contraintes du métier	Quelles sont les principales contraintes dans la réalisation du métier ?
GIDE	Comment utilisez-vous GIDE ? Pour quels actes métiers ?
	Intérêt, inconvénient de l'application ?
APPI	Comment utilisez-vous APPI ? Pour quels actes métiers ?
	Intérêt, inconvénient de l'application ?
CEL	Quelle utilisation du cahier électronique de liaison
	Intérêt, inconvénient de l'application ?
GLOBE	Intérêt, inconvénient de l'application ?
Véhicules	Organisation des déplacements
Supports	Supports utilisés pour guider les pratiques métiers
Autres besoins matériels	Autres besoins matériels
Formation	Besoins de formation
Partenariats	Besoins de partenariat
Réforme statutaire	ASS/CPIP : Point de vue sur la réforme statutaire
Sécurité	Conditions de sécurité ?
Positionnement de l'agent dans le service	
Organisation collective	Le fonctionnement du service est-il satisfaisant ?
	Certaines tâches pourraient-elles être mutualisées ? Mieux gérées ?
Cadrage et pilotage de l'activité par la hiérarchie	Y a-t-il un soutien de la part de la hiérarchie sur la prise en charge, les actes métiers ?
	La prise en charge des PPSMJ/de différentes mesures a-t-elle fait l'objet de directives de la hiérarchie ? Lesquelles ?
	Y a-t-il un contrôle exercé sur l'activité / certains dossiers ?
	Y a-t-il une évaluation individuelle ? sur quels critères ?

ANNEXE III

Moyens et gestion des effectifs des SPIP

SYNTHÈSE

S'appuyant sur le constat d'une insuffisante rationalisation de la répartition des ressources budgétaires et humaines au sein des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), la mission a examiné les méthodes d'allocation utilisées par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), par les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) et par la mission Outre-mer (MOM).

Sur le plan budgétaire, les ressources de l'administration pénitentiaire sont essentiellement allouées selon des critères relatifs aux établissements pénitentiaires, alors que l'action des SPIP représente un enjeu significatif compte tenu du nombre de personnes non détenues placées sous main de justice. Ce nombre représentait près de 75 % de la population sous main de justice au 1^{er} janvier 2011, alors que les dépenses des SPIP représentent moins de 10 % des dépenses de l'administration pénitentiaire.

Les moyens budgétaires alloués aux SPIP ne sont pas identifiés de manière exhaustive dans les documents budgétaires. L'évaluation des moyens accordés aux SPIP et à la réinsertion repose sur une agrégation de données complexe à réaliser : les moyens budgétaires accordés aux SPIP ne sont pas identifiés de manière exhaustive dans les documents budgétaires. La mission estime que les dépenses relatives à la réinsertion se seraient élevées en 2010 à près de 254 M€, dont 230 M€ imputés sur le budget des SPIP. L'absence de modèle uniforme de dialogue de gestion pour l'allocation des moyens au niveau des DISP et de la MOM constitue un frein à une prise en compte précisément évaluée des besoins des SPIP.

La mission recommande d'enrichir l'information des documents budgétaires (projets et rapports annuels de performance) concernant les moyens consacrés à la réinsertion et d'enrichir la nomenclature budgétaire sous Chorus pour mieux connaître les dépenses consacrées à la réinsertion. Le dialogue de gestion devrait, au niveau central, mieux prendre en compte l'activité des SPIP et être mieux harmonisé au niveau des DISP et de la MOM.

La sécurité dans les SPIP devrait être renforcée dans le cadre d'un schéma immobilier. Lors de ses déplacements de terrain, la mission a relevé plusieurs sites où le niveau de sécurité des installations était insuffisant alors que le fort taux de féminisation du personnel d'insertion et de probation appelle une vigilance accrue sur ce point.

En matière de gestion des ressources humaines, l'hétérogénéité dans l'organisation des SPIP est liée à l'insuffisance des outils de gestion à laquelle la DAP doit remédier de façon prioritaire :

- ◆ la DAP ne dispose pas d'organigramme de référence au niveau national permettant de structurer le réseau ;
- ◆ les bases de données de ressources humaines sont multiples et insuffisamment fiables ;
- ◆ les DISP et la MOM ont peu de marges de manœuvre pour gérer les vacances d'emploi ;
- ◆ l'absentéisme ne fait pas l'objet d'un suivi par la DAP.

Pour faire face aux variations d'activité liées à l'absentéisme de longue durée et au fonctionnement de la chaîne pénale (*cf. annexe I*), la mission recommande d'introduire davantage de souplesse dans la gestion des effectifs par :

- ◆ la mise en place d'équipes mobiles de renfort au sein des DISP ;
- ◆ la limitation du nombre de résidences administratives au nombre d'antennes, sauf exception liée à l'éloignement géographique.

Sur la base d'un chiffrage préliminaire, la mise en place de ces équipes mobiles mobiliserait 88 ETPT et un budget de 1,1 M€ au titre des primes de remplacement.

SOMMAIRE

1. LE PROCESSUS D'ALLOCATION DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE EST FONDAMENTALEMENT BASÉ SUR DES CRITÈRES RELATIFS AUX ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES	1
1.1. Les outils budgétaires ne permettent pas une connaissance fine de l'activité des SPIP	1
1.1.1. <i>Les moyens budgétaires accordés aux SPIP ne sont pas identifiés de manière exhaustive dans les documents budgétaires.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Le déploiement de Chorus et l'enquête insertion de la DAP permettent désormais de disposer d'une information plus détaillée sur les dépenses de fonctionnement et d'insertion stricto sensu</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>Néanmoins, les nomenclatures de dépenses sur les dépenses de fonctionnement et d'insertion stricto sensu demeurent disparates et la qualité de l'imputation des dépenses est encore perfectible</i>	<i>5</i>
1.1.4. <i>L'évaluation des ressources consacrées à la réinsertion nécessite une agrégation complexe de données.....</i>	<i>10</i>
1.1.5. <i>La répartition des moyens budgétaires par la DAP s'effectue essentiellement sur la base de critères liés aux établissements pénitentiaires, alors que la réinsertion représente un enjeu significatif au regard du nombre de personnes non détenues placées sous main de justice.....</i>	<i>15</i>
1.1.6. <i>L'absence de modèle uniforme de dialogue de gestion pour l'allocation des moyens au niveau interrégional constitue un frein à une prise en compte fine des besoins en matière de réinsertion.....</i>	<i>20</i>
1.2. Recommandations de la mission	22
1.2.1. <i>Les moyens budgétaires accordés à l'insertion devraient faire l'objet d'une identification plus précise et plus exhaustive dans les documents budgétaires.....</i>	<i>23</i>
1.2.2. <i>Le dialogue de gestion au niveau central devrait mieux prendre en compte les indicateurs d'activité des SPIP.....</i>	<i>25</i>
1.2.3. <i>Le dialogue de gestion entre les directions interrégionales et les SPIP devrait être davantage harmonisé.....</i>	<i>26</i>
1.2.4. <i>La sécurité dans les SPIP, qui appelle une vigilance accrue, devrait être renforcée par un plan de mise aux normes.....</i>	<i>26</i>
2. LA CARTOGRAPHIE DES STRUCTURES RÉVÈLE UNE HÉTÉROGÉNÉITÉ DANS L'ORGANISATION DU RÉSEAU DES SPIP PEU PROPICE À LA BONNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	29
2.1. L'hétérogénéité de l'organisation des SPIP est liée à l'insuffisance des outils de GRH	29
2.1.1. <i>Éléments de cartographie des effectifs des SPIP</i>	<i>29</i>
2.1.2. <i>La cartographie des structures et des effectifs révèle une diversité de situation s'agissant de l'organisation des services.....</i>	<i>41</i>
2.1.3. <i>Les outils de GRH relatifs à l'organisation des structures et au suivi des effectifs sont insuffisants</i>	<i>49</i>
2.2. Recommandations de la mission	52
2.2.1. <i>Renforcer la fiabilité des bases de données RH.....</i>	<i>52</i>
2.2.2. <i>Rationaliser l'organisation du réseau sur la base d'organigramme-type</i>	<i>54</i>

2.2.3. *Donner davantage de souplesse de gestion des effectifs à l'échelon local pour faire face aux variations d'activité.....* 55

Liste des pièces jointes

- ◆ Pièce jointe n°1 : Tableaux détaillés
- ◆ Pièce jointe n°2 : Synthèse des travaux du groupe de travail sur l'analyse des modèles d'organisation et de management des SPIP
- ◆ Pièce jointe n°3 : Principales recommandations des rapports des groupes de travail sur les moyens et les effectifs des SPIP

1. Le processus d'allocation des ressources budgétaires de l'administration pénitentiaire est fondamentalement basé sur des critères relatifs aux établissements pénitentiaires

1.1. Les outils budgétaires ne permettent pas une connaissance fine de l'activité des SPIP

1.1.1. Les moyens budgétaires accordés aux SPIP ne sont pas identifiés de manière exhaustive dans les documents budgétaires

Dans son rapport de juillet 2010 sur le service public pénitentiaire, la Cour des comptes avait mis en évidence **un besoin de clarification et d'harmonisation des moyens de fonctionnement des SPIP**, « *les crédits consacrés aux SPIP et aux actions de réinsertion et de probation n'apparaissant pas clairement dans les documents budgétaires de l'administration pénitentiaire* ». La Cour des comptes avait estimé, à partir de diverses sources, les crédits accordés aux SPIP à environ 170 M€, dont :

- ◆ 40 M€ de crédits propres (cf. Tableau 31 en pièce jointe n°1) ;
- ◆ 8 à 10 M€ au titre de crédits imputés sur le budget des établissements pénitentiaires et des DISP pour l'activité des SPIP¹ ;
- ◆ 120 M€ au titre des crédits de personnel, à partir du coût moyen par catégorie de personnel estimé dans le RAP 2008, dont près de 118 M€ hors contractuels (cf. Tableau 32 en pièce jointe n°1).

Ce constat demeure valable au 30 juin 2011. Les crédits accordés aux SPIP sont en effet inclus dans les trois actions du programme 107 (3,3 Md€ en autorisations d'engagement en 2011 ; cf. Tableau 1) mais ne sont pas identifiables dans le projet annuel de performance (PAP), sous réserve des précisions figurant dans la rubrique « *éléments de dépense par nature* » pour certaines dotations fléchées concernant :

- ◆ les mesures de surveillance électronique (PSE² et PSEM³) et les placements à l'extérieur (PE) ;
- ◆ les programmes de prévention de la récidive (PPR) ;
- ◆ les subventions aux associations ;
- ◆ les dépenses de fonctionnement des SPIP.

L'analyse du PAP ne permet donc pas d'identifier de manière exhaustive les moyens budgétaires et humains accordés aux SPIP ou à la réinsertion, mais permet de retracer environ 51 M€ de crédits (cf. Tableau 2), **hors titre 2** (dépenses de personnel) **et titre 5** (dépenses d'investissement).

¹ Source : enquête DAP.

² Placement sous surveillance électronique.

³ Placement sous surveillance électronique mobile.

Annexe III

Tableau 1 : Autorisations d'engagement par action et titre du programme 107 (en M€)

Action	Intitulé	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total des crédits pour 2011
1	Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice (PPSMJ)	1 263,5	95,1	874,2	9,8	2 242,6
2	Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	358,8	222,9	0,0	71,2	652,9
4	Soutien et formation	178,0	192,0	5,0	0,0	375,0
Total		1 800,3	510,0	879,2	81,0	3 270,5

Source : PAP 2011.

Tableau 2 : Éléments de précision sur les dépenses des SPIP figurant dans le PAP 2011

Mesures	AE et CP pour 2011 en M€	Indicateurs d'activité 2011
PSE et PSEM	19,5	9 933
PE	5	483
PPR	1	ND
Subventions aux associations	4,6	ND
Dépenses de fonctionnement des SPIP	21	ND
Total	51,1	-

Source : PAP 2011.

Le niveau de précision du PAP 2011 est cependant supérieur à celui des années précédentes : le PAP 2010 n'identifiait que les dépenses relatives au programme de prévention de la récidive, les subventions aux associations et les dépenses de fonctionnement des SPIP, soit un total de près de 27 M€. De façon symétrique, le degré de précision des rapports annuels de performance est proche de celui des PAP.

1.1.2. Le déploiement de Chorus et l'enquête insertion de la DAP permettent désormais de disposer d'une information plus détaillée sur les dépenses de fonctionnement et d'insertion *stricto sensu*

Le directeur de l'administration pénitentiaire est responsable du programme 107 qui concerne l'ensemble de l'administration pénitentiaire (établissements pénitentiaires, SPIP et autres structures). Au sein de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), le suivi budgétaire est scindé entre trois bureaux, au sein de deux sous-directions :

- ◆ **les dépenses du titre 2 (masse salariale)** sont suivies par le bureau de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (RH3) au sein de la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales ;
- ◆ **les dépenses hors titre 2 et hors immobilier** des SPIP sont suivies par le bureau du budget, de la comptabilité et des finances (SD1), au sein de la sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés (SD) ;
- ◆ **les dépenses immobilières** sont suivies par le bureau des affaires immobilières (SD3) au sein de la sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés (SD).

Annexe III

L'évaluation des moyens budgétaires accordés aux SPIP et aux actions de réinsertion et de probation requiert la consolidation de données provenant de ces trois bureaux.

Chorus a été déployé en 2010 et permet une connaissance plus fine des moyens accordés aux SPIP :

- ◆ ceux-ci sont identifiés comme des centres de coûts distincts des établissements pénitentiaires et des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) ;
- ◆ le référentiel d'activité Chorus par action du programme 107 permet d'isoler certaines activités des SPIP (cf. Tableau 3). Néanmoins, les dépenses de réinsertion (activité n°12) demeurent relativement globalisées (à l'exception des PSE, PSEM, placements à l'extérieur et semi-libertés), ainsi que les loyers, qui sont globalisés avec d'autres dépenses de fonctionnement (activité n°16), alors qu'ils constituent un élément de rigidité fort du budget des SPIP. La nomenclature budgétaire Chorus par activité est complétée par une nomenclature plus fine articulée sur des axes ministériels dits de « niveau 1 », qui permettent par exemple de renseigner des postes de dépenses tels que la préparation à la sortie ou les programmes de prévention de la récidive s'agissant de la rubrique « insertion » de cette nomenclature. Néanmoins, si ces axes ministériels doivent en principe être renseignés par les responsables de BOP, leur non-renseignement n'est pas bloquant ; par ailleurs, comme ils ne constituent pas des sous-activités, mais des axes partiellement indépendants des activités du référentiel Chorus, la DAP indique que les axes ministériels sont peu renseignés par les directions interrégionales.

La préparation et le suivi du budget des centres de coûts sont effectués par la DAP sur la base de la nomenclature Chorus par activité.

Tableau 3 : Liste des activités du référentiel Chorus concernant les SPIP

Action	Liste des activités	Destinations de la dépense (typologie indicative)
Action n°1 Garde et contrôle des PPSMJ	01. Sécurité passive : gestion de l'immobilier - gestion publique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Travaux et rénovation de l'immobilier (y compris matériaux de construction) ▪ Entretien et maintenance de l'immobilier ▪ Travaux immobiliers de sécurisation des sites
	03. Sécurité active : armement et équipements de sécurité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Équipements et matériels
	04. PSE - PSEM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Location des bracelets électroniques, ▪ Autres charges induites : communication téléphonique, déplacement
	05. Autres aménagements de peine : PE & SL (hors PSE - PSEM)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dépenses pour placement à l'extérieur : subventions à des associations et autres frais ▪ Dépenses pour semi-liberté : titres de transports, divers frais

Annexe III

Action		Liste des activités	Destinations de la dépense (typologie indicative)
Action n°2 : accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice		12. Dépenses de réinsertion - Gestion publique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Associations et PPSMJ ▪ Formation professionnelle : formation aux premiers secours, code de la route ▪ Lutte contre l'indigence : titre de transport, ticket de service, hébergement, kit sortant, chaussures ▪ Travail d'intérêt général : cotisations
Action n°4 : soutien et formation	Gestion des ressources humaines	16. Gestion des personnels (soutien) (hors recrutement et formation)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Logement : loyer, entretien et maintenance des logements et locaux pour le personnel ▪ Habillement : uniforme (pour les équipes régionales d'intervention et de sécurité, hors agents en établissement) ▪ Déplacement : frais de mission, de changement de résidence, etc.
		17. Recrutement et formation des personnels	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recrutement : organisation de concours ou d'examen, location de salle, frais de mission, etc. ▪ Formation "prévention suicide" : frais de mission, achat de prestation de formation ▪ Autres formations (e.g. frais de déplacement pour formation)
	Gestion financière et logistique	18. Gestion et pilotage des services administratifs (dont SPIP, ERIS et siège DISP)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Locaux : nettoyage et loyer des locaux administratifs, collecte et traitement des déchets ; taxes et impôts ; énergie et fluides (eau, gaz, électricité, chauffage urbain) ; sécurité civile (incendie) ▪ Véhicules : achat, location et/ou maintenance de véhicules
		19. Organisation et maintenance des systèmes d'information	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Matériels et logiciels : achat, location et/ou maintenance ▪ Consommables et documentation ▪ Prestation de service informatique (travaux de câblage, étude)
		20. Support indivis	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dépenses mutualisées au niveau régional et ne pouvant être imputées sur une autre activité

Source : Mission IGF/IGSJ d'après le référentiel d'activité Chorus.

En avril 2011, la DAP a réalisé une enquête complémentaire sur les dépenses d'insertion qui permet :

- ◆ d'élargir l'analyse aux dépenses de réinsertion imputées sur les budgets des établissements pénitentiaires et des directions interrégionales ;
- ◆ d'affiner la connaissance analytique des dépenses de fonctionnement et d'insertion des SPIP.

Annexe III

Tableau 4 : Nomenclature de l'enquête insertion de la DAP

	Imputées sur le budget des SPIP	Imputées sur le budget des établissements	Imputées sur le budget de la DISP	Total
Dépenses de fonctionnement				
Loyers				
Frais de déplacement				
Autres dépenses de fonctionnement				
Total dépenses de fonctionnement				
Dépenses d'insertion				
Placement à l'extérieur				
PSE/PSEM ⁴				
Dépenses de réinsertion en gestion publique				
▪ dont formation professionnelle				
▪ dont éducation à la santé				
▪ dont enseignement				
▪ dont activités sportives				
▪ dont activités socioculturelles				
▪ dont indigence				
▪ dont autres dépenses				
Total dépenses d'insertion				
Total général				

Source : Enquête DAP.

1.1.3. Néanmoins, les nomenclatures de dépenses sur les dépenses de fonctionnement et d'insertion *stricto sensu* demeurent disparates et la qualité de l'imputation des dépenses est encore perfectible

Si le détail des dépenses de fonctionnement *stricto sensu* varie entre la nomenclature Chorus et celle de l'enquête insertion de la DAP, les ordres de grandeur sont cohérents entre les deux nomenclatures et avec les données figurant dans le PAP. L'information relative aux loyers et aux frais de mission identifiée dans l'enquête insertion est utile, dans la mesure où les loyers sont un poste de dépense rigide et où les frais de mission sont directement liés à l'activité des SPIP (par exemple, les permanences) et au contact direct entre les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) et les PPSMJ.

L'analyse des dépenses d'insertion en revanche demeure plus complexe (cf. Tableau 5) :

- ◆ les nomenclatures ne coïncident que partiellement (sur les PSE/PSEM) ;
- ◆ la nomenclature Chorus est très peu détaillée au niveau de l'activité. La nomenclature de l'enquête insertion est certes plus fine, mais permet davantage d'apprécier les dépenses d'insertion des établissements que celles des SPIP ;
- ◆ l'imputation des dépenses par centres de coûts varie (cf. dépenses sur les PSE/PSEM) ;

⁴ Coût de location de bracelet uniquement, à l'exclusion des autres coûts (par exemple, hébergement).

Annexe III

- ◆ la cohérence des données sur les dépenses d'insertion des établissements en gestion publique n'est pas établie entre les données recueillies sur la base de la nomenclature Chorus (30 M€) et celles recueillies sur la base de l'enquête insertion (6 M€).

Au final, **la qualité des données sur les dépenses d'insertion demeure perfectible et le niveau de détail des nomenclatures ne permet pas d'appréhender finement les dépenses d'insertion liées aux activités des SPIP**, contrairement à celles des établissements.

Annexe III

Tableau 5 : Illustration de la disparité des nomenclatures de dépenses de réinsertion

	Source de la nomenclature	Données présentées dans le PAP 2011	Budget brut 2011 selon la nomenclature d'activité Chorus				Résultats de l'enquête insertion			
		Pas de distinction systématique du niveau d'imputation	SPIP	Établissements	DISP	Total	SPIP	Établissements	DISP	Total
Dépenses de fonctionnement stricto sensu	PAP, enquête insertion	21 (dépenses de fonctionnement des SPIP)	21,2	-	-	-	20,4	0,0	0,4	20,7
Gestion des personnels (loyers des personnels, uniformes, frais de déplacement)	Chorus		2,0	Non spécifique à la réinsertion	Non spécifique à la réinsertion	-	-	-	-	-
Frais de déplacements	Enquête insertion					-	1,0	0,0	0,2	1,2
Recrutement et formation	Chorus		0,3			-	-	-	-	-
Gestion et pilotage (nettoyage et loyers des locaux administratifs)	Chorus		17,2			-	-	-	-	-
Loyers	Enquête insertion					-	10,1	0,0	0,0	10,1
Organisation et maintenance des systèmes d'information	Chorus		0,3			-	-	-	-	-
Support indivis	Chorus		0,9			-	-	-	-	-
Hébergement et restauration en gestion publique	Chorus		0,0			-	-	-	-	-
Transports des détenus en gestion publique	Chorus		0,0			-	-	-	-	-

Annexe III

	Source de la nomenclature	Données présentées dans le PAP 2011	Budget brut 2011 selon la nomenclature d'activité Chorus				Résultats de l'enquête insertion			
		Pas de distinction systématique du niveau d'imputation	SPIP	Établissements	DISP	Total	SPIP	Établissements	DISP	Total
Dépenses de sécurité active et passive	Chorus		0,5			-	-	-	-	-
Autres dépenses de fonctionnement	Enquête insertion		-	-	-	-	9,2	0,0	0,2	9,4
Dépenses d'insertion		30	13,4	47,4	8,2	68,9	12,5	5,7	23,5	41,7
PSE et PSEM	PAP, Chorus et enquête insertion	20	1,5	14,2	3,8	19,5	0,0	0,0	16,6	16,6
PE	Enquête insertion	5	-	-	-	-	2,7	0,0	2,3	5,0
PE et SL	Chorus		3,1	0,7	1,1	4,9	-	-	-	-
PPR	PAP	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Subventions aux associations	PAP	5	-	-	-	-	-	-	-	-
Dépenses de réinsertion en gestion publique	Chorus	-	8,7	30,3	3,3	42,3	-	-	-	-
Dépenses de réinsertion en gestion déléguée	Chorus	-	0,0	2,3	0,0	2,3	-	-	-	-
Dépenses de réinsertion en gestion publique	Enquête insertion	-	-	-	-	-	9,7	5,7	4,7	20,1
▪ formation professionnelle	Enquête insertion	-	-	-	-	-	0,3	0,7	1,6	2,7
▪ éducation à la santé	Enquête insertion	-	-	-	-	-	0,3	0,2	0,2	0,7
▪ enseignement	Enquête insertion	-	-	-	-	-	0,1	0,6	0,2	0,9

Annexe III

	Source de la nomenclature	Données présentées dans le PAP 2011	Budget brut 2011 selon la nomenclature d'activité Chorus				Résultats de l'enquête insertion			
		Pas de distinction systématique du niveau d'imputation	SPIP	Établissements	DISP	Total	SPIP	Établissements	DISP	Total
▪ activités sportives	Enquête insertion	-	-	-	-	-	0,1	0,6	0,1	0,8
▪ activités socioculturelles	Enquête insertion	-	-	-	-	-	2,6	0,2	0,1	2,9
▪ indigence	Enquête insertion	-	-	-	-	-	0,7	3,2	1,1	4,9
▪ autres dépenses d'insertion	Enquête insertion	-	-	-	-	-	5,6	0,2	1,4	7,2
Total		51	34,6	47,4	8,2	68,9	32,8	5,7	23,9	62,4

Source : Mission IGF/IGSJ d'après données DAP.

Note : Les cellules grisées marquent l'absence de données en raison de l'absence de ligne de nomenclature correspondante dans le PAP, Chorus ou l'enquête insertion (à l'exception des lignes de sous-total « dépenses de fonctionnement stricto sensu », « dépenses d'insertion » et de la ligne « total »).

1.1.4. L'évaluation des ressources consacrées à la réinsertion nécessite une agrégation complexe de données

Une analyse en coût budgétaire complet des moyens consacrés à la réinsertion devrait en principe reposer sur une comptabilité analytique permettant de ventiler les principales dépenses par centres de coût et d'analyser si les moyens attribués sont cohérents avec les activités de réinsertion, tel que présenté dans le Graphique 1 ci-dessous. Néanmoins, certains types de dépenses ne peuvent pas être identifiés par les nomenclatures budgétaires du fait de leur complexité :

- ◆ les moyens correspondant aux ETP en charge des actions de réinsertion au sein des établissements pénitentiaires : l'évaluation de ces dépenses nécessiterait une analyse quotidienne fine de l'activité des personnels des établissements, lourde en gestion ;
- ◆ les dépenses de fonctionnement des établissements pénitentiaires liées à la réinsertion, qui sont gérées de manière fongible au sein des dépenses de fonctionnement des établissements.

Ces dépenses représentent en outre un faible enjeu budgétaire.

Graphique 1 : Schéma théorique d'analyse en coûts complets des dépenses de réinsertion

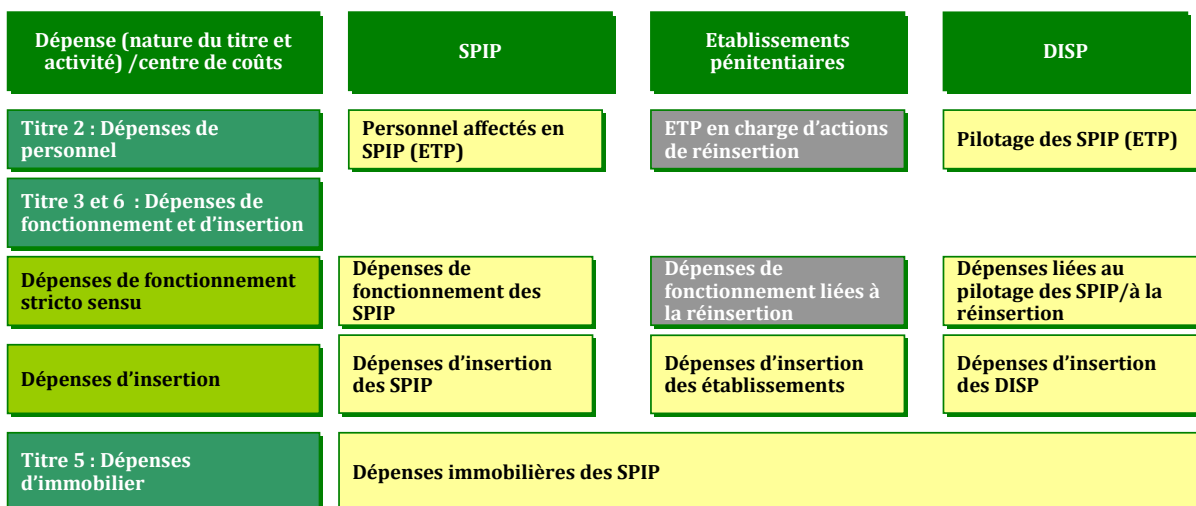
Dépense (nature du titre et activité) /centre de coûts	SPIP	Etablissements pénitentiaires	DISP
Titre 2 : Dépenses de personnel	Personnel affectés en SPIP (ETP)	ETP en charge d'actions de réinsertion	Pilotage des SPIP (ETP)
Titre 3 et 6 : Dépenses de fonctionnement et d'insertion			
Dépenses de fonctionnement stricto sensu	Dépenses de fonctionnement des SPIP	Dépenses de fonctionnement liées à la réinsertion	Dépenses liées au pilotage des SPIP/à la réinsertion
Dépenses d'insertion	Dépenses d'insertion des SPIP	Dépenses d'insertion des établissements	Dépenses d'insertion des DISP
Titre 5 : Dépenses d'immobilier	Dépenses immobilières des SPIP	-	Dépenses liées à la réinsertion et prises en charge par la DISP

Source : Mission IGF/IGSJ.

Les données disponibles de la DAP permettent néanmoins de circonscrire un périmètre financier significatif des moyens consacrés à la réinsertion (cf. Graphique 2).

Annexe III

Graphique 2 : Schéma théorique d'analyse en coûts complets des dépenses de réinsertion



Légende :

Données disponibles

Données non disponibles

Source : Mission IGF/IGSJ.

Les dépenses de personnel des SPIP se sont élevées à environ 194 M€ en 2010, y compris le CAS pensions et les dépenses des personnels en charge de l'insertion et de la probation dans les directions interrégionales se sont élevées à environ 6 M€. Près de 75 % de la masse salariale est constituée des salaires des personnels de probation et d'insertion, le coût moyen d'un CPIP pour l'État charges comprises, s'élevant à près de 4 251 € par mois (51 012 € par an). La rémunération nette moyenne d'un CPIP était de 2 037 €⁵ en 2010 (24 440 € par an).

Tableau 6 : Masse salariale des SPIP (2009-2010)

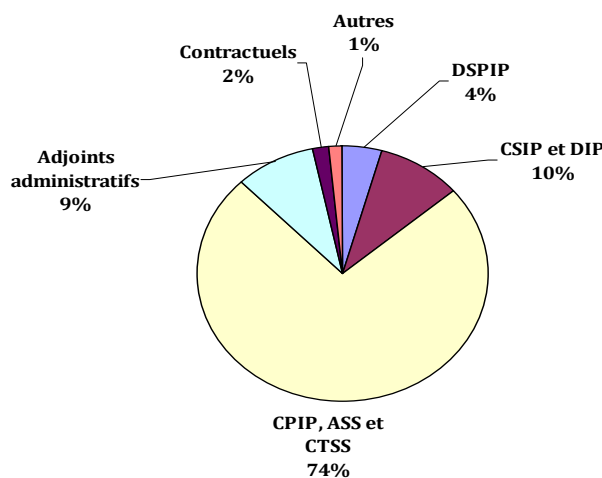
	2009	2010
Hors CAS pensions (en M€)	121,9	132,0
CAS pensions (en M€)	53,3	61,7
Total (en M€)	175,2	193,7

Source : DAP - Winpaie.

⁵ Hors indemnité de résidence, supplément familial de traitement et remboursement du titre de transport.

Annexe III

Graphique 3 : Répartition de la masse salariale dans les SPIP en 2010



Source : Données DAP.

Tableau 7 : Salaire moyen annuel d'un CPIP en 2010

Salaire moyen annuel 2010	Montant annuel en €
Traitement de base	23 337
Allocation complémentaires et primes :	6 636
dont prime de sujétion spéciale	5 136
dont indemnité forfaitaire PIP	1 500
Rémunération brute	29 973
Pensions civile	-2 862
Retraite additionnelle	-75
Contribution solidarité	-270
C.S.G.	-2 181
R.D.S.	-145
Rémunération nette	24 440

Source : Données DAP. Données hors indemnité de résidence, supplément familial de traitement et remboursement du titre de transport.

Les dépenses de fonctionnement et d'insertion *stricto sensu* se seraient élevées à 52 M€ en 2010, dont 34 M€ sur le budget des SPIP. Ces données sont issues de l'enquête insertion réalisée par la DAP en avril 2011⁶ et leur interprétation doit faire l'objet de précautions méthodologiques (cf. Encadré 1), en sus des réserves précédemment soulignées par la mission (cf. 1.1.3).

Encadré 1 : Précautions méthodologiques concernant les résultats de l'enquête insertion

En avril 2011, la DAP a réalisé une enquête sur les dépenses hors titre 2 et hors immobilier des SPIP portant sur l'exécution budgétaire 2009 et 2010 et sur le budget initial 2011.

Des précautions méthodologiques doivent être apportées aux résultats de cette enquête :

- les données sont déclaratives : les données 2009 proviennent d'un outil extrabudgétaire (Geweb), renseigné sur une base déclarative par les DISP à des fins de comptabilité analytique et les

⁶ Les résultats détaillés de l'enquête sont présentés en Pièce jointe n°1 dans le Tableau 34, le Tableau 35 et le Tableau 36.

Annexe III

données 2010 et 2011 proviennent d'un recensement auprès des DISP. La DAP a effectué un travail de vérification de la cohérence de ces données ; néanmoins, selon la DAP, la qualité des imputations demeure perfectible ;

- les lignes de dépenses « lutte contre l'indigence » et « placements extérieurs » ont été créées en 2011 : les dépenses correspondantes étaient ventilées dans les autres catégories de dépenses auparavant. Cette variation de la nomenclature rend difficile l'interprétation de la variation annuelle par type de dépense, certaines réductions pouvant correspondre à un reclassement de la dépense dans la ligne « lutte contre l'indigence ».

Source : Enquête DAP.

Sous réserve de ces précautions méthodologiques, il apparaît que :

- ◆ le niveau des dépenses d'insertion hors titre 2 se serait élevé à environ 52 M€ en 2010 et devrait être de 62 M€ en 2011. Cette hausse de 10 M€ serait imputable à hauteur de 75 % à la hausse des crédits sur les PSE et PSEM ;
- ◆ les dépenses d'insertion *stricto sensu* représenteraient entre 60 et 70 % des dépenses hors titre 2 et hors dépenses immobilières ;
- ◆ les loyers représenteraient entre 45 et 50 % des dépenses de fonctionnement *stricto sensu*, ce qui contribue à la rigidité des dépenses ;

Tableau 8 : Synthèse des dépenses d'insertion (fonctionnement et insertion *stricto sensu*) - (2009-2011)

Type de dépenses	2009 Exécution	2010 Exécution	2011 LFI	Variation 2011/2010
Dépenses de fonctionnement	22,4	21,5	20,7	-4 %
dont loyers	9,4	9,7	10,1	5 %
Dépenses d'insertion	25,1	30,5	41,7	37 %
Placements extérieurs	4,9	5,5	5,0	-9 %
PSE/PSEM	6,8	8,7	16,6	91 %
Autres dépenses de réinsertion en gestion publique	13,3	16,3	20,1	24 %
Total	47,5	52,0	62,4	20 %
Part des dépenses d'insertion dans le total	53 %	59 %	67 %	-
Part des loyers dans les dépenses de fonctionnement	42 %	45 %	49 %	-
Part des placements extérieurs dans les dépenses d'insertion	20 %	18 %	12 %	-
Part des PSE/PSEM dans les dépenses d'insertion	27 %	28 %	40 %	-

Source : Enquête DAP.

- ◆ sur la période 2009-2011, 63 % des dépenses de fonctionnement et d'insertion seraient imputées sur le budget des SPIP, le solde étant majoritairement imputé sur les DISP (30 %), puis sur le budget des établissements (7 %). Les dépenses imputées sur les budgets des DISP concernent essentiellement les PSE/PSEM (imputés en totalité) ainsi que les placements à l'extérieur et la formation professionnelle (imputés pour près de la moitié sur les budgets des DISP). Les dépenses imputées sur les budgets des établissements pénitentiaires concernent principalement les activités de lutte contre l'indigence, l'enseignement, les activités sportives et la formation professionnelle.

Annexe III

Tableau 9 : Imputation des dépenses des SPIP (2009-2011)

	Budget des SPIP	Budget des établissements pénitentiaires	Budget de la DISP
Exécution 2009	69 %	6 %	25 %
Exécution 2010	66 %	6 %	28 %
Budget initial 2011	53 %	9 %	38 %
Moyenne 2009-2011	63 %	7 %	30 %

Source : Enquête DAP.

Tableau 10 : Principaux types de dépenses imputées sur le budget des DISP (2010-2011)

	2010			2011		
	M€	En % du total	En % du type de dépense	En M€	En % du total	en % du type de dépense
Placements extérieurs	2,6	18 %	48 %	2,3	9,5 %	46 %
PSE/PSEM	8,7	60 %	100 %	16,6	69 %	100 %
Formation professionnelle	1,5	10 %	50 %	1,6	7 %	59 %
Autres	1,7	12 %	-	3,5	14,5 %	-
Total	14,5	100 %	-	24	100 %	-

Source : Enquête DAP.

Tableau 11 : Principaux types de dépenses imputées sur le budget des établissements pénitentiaires (2010-2011)

	2010			2011		
	M€	En % du total	En % du type de dépense	M€	En % du total	En % du type de dépense
Formation professionnelle	0,9	29 %	30 %	0,7	13 %	28 %
Enseignement	0,6	19 %	67 %	0,6	11 %	66 %
Activités sportives	0,8	26 %	73 %	0,6	11 %	76 %
Indigence	0,3	10 %	32 %	3,2	55 %	64 %
Autres	0,5	16 %	-	0,6	10 %	-
Total	3,1	100 %	-	5,7	100 %	-

Source : Enquête DAP.

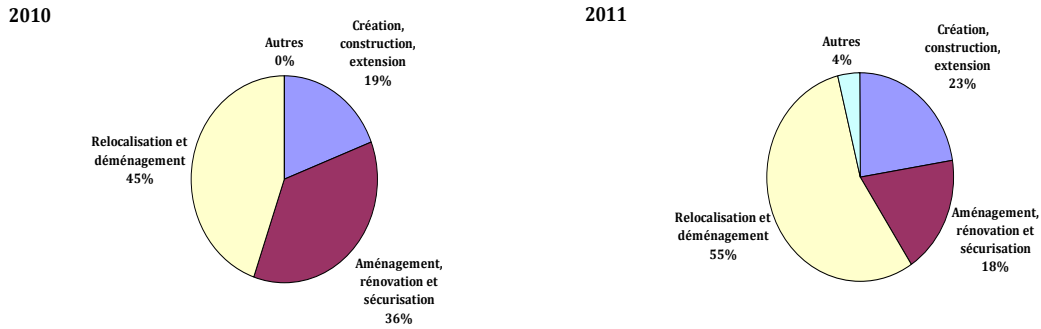
Les dépenses immobilières des SPIP figurant au programme 107 correspondent à des travaux de création de locaux, d'aménagement, de relocalisation et de déménagement⁷ des locaux loués, l'État n'étant que marginalement propriétaire des locaux des SPIP. Les dépenses afférentes à l'entretien lourd des bâtiments de SPIP appartenant à l'État figurent au programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État »⁸. **Les dépenses immobilières relatives aux SPIP sur le programme 107 se sont élevées à 2,3 M€ en 2010** et devraient atteindre 5,1 M€ en 2011. Cette hausse des dépenses est liée à des projets spécifiques tels que la relocalisation du centre de semi-liberté et du SPIP de la Vienne sur une maison d'arrêt, la création de locaux à Nouméa et l'aménagement du SPIP de l'Ille-et-Vilaine (cf. pièce jointe n°1, Tableau 37).

⁷ Dépenses de sécurisation supérieures à 20 000 € ; les dépenses de sécurisation d'un montant inférieur sont incluses dans les dépenses de fonctionnement.

⁸ Ces données n'ont pas fait l'objet d'une estimation par la mission.

Annexe III

Graphique 4 : Typologie des dépenses immobilières du programme 107 relatives aux SPIP (2010 et 2011 ; crédits de paiement)



Source : Estimation mission IGF/IGSJ sur la base de données DAP.

Au total, les dépenses relatives à la réinsertion se seraient élevées en 2010 à près de 254 M€, dont 230 M€ imputés sur le budget des SPIP (cf. Graphique 5).

Graphique 5 : Estimation des dépenses de réinsertion (2010)

Dépense (nature du titre et activité) /centre de coûts	SPIP	Etablissements pénitentiaires	DISP
Titre 2 : Dépenses de personnel	194 M€ (y compris CAS pensions)		6 M€
Titre 3 et 6 : Dépenses de fonctionnement et d'insertion			
Dépenses de fonctionnement stricto sensu	21 M€		Moins de 0,5 M€
Dépenses d'insertion	13M€	3 M€	14 M€
Titre 5 : Dépenses d'immobilier	2M€		
Total	230 M€	3 M€	21 M€
Total général : 254 M€			

Source : Mission IGF/IGSJ d'après données DAP.

1.1.5. La répartition des moyens budgétaires par la DAP s'effectue essentiellement sur la base de critères liés aux établissements pénitentiaires, alors que la réinsertion représente un enjeu significatif au regard du nombre de personnes non détenues placées sous main de justice

Le directeur de l'administration pénitentiaire (DAP) est responsable du programme 107 qui concerne l'ensemble de l'administration pénitentiaire (établissements pénitentiaires, SPIP et autres structures).

Annexe III

S'agissant de la déclinaison du programme 107 en budget opérationnel de programme (BOP), le BOP immobilier est géré par le bureau des affaires immobilières (SD3) de la sous-direction SD de la DAP ; chaque direction interrégionale (DISP) est en charge d'un budget opérationnel de programme (BOP) s'agissant des autres dépenses.

Le dialogue de gestion pour l'allocation des moyens entre DISP est organisé par type de dépenses :

- ◆ **les dépenses du titre 2 (masse salariale et plafond en ETP)** sont suivies par le bureau de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (RH3) au sein de la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales ;
- ◆ **les dépenses hors titre 2 et hors immobilier** des SPIP sont suivies par le bureau du budget, de la comptabilité et des finances (SD1), au sein de la sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés (SD) ;
- ◆ **les dépenses immobilières** sont suivies par le bureau des affaires immobilières (SD3) au sein de la sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés (SD).

Le dialogue de gestion pour chacune de ces dépenses est rythmé par trois conférences budgétaires dites « PEC » (programme d'emploi des crédits) organisées selon des calendriers proches (¼ PEC, mi-PEC, ¾ PEC) par chacun des bureaux budgétaires concernés.

Tableau 12 : Calendrier du dialogue de gestion

Intitulé de la conférence budgétaire	Calendrier	Étape du dialogue de gestion
¼ PEC	Printemps (mars)	Point sur l'exécution de l'année (n-1) et point sur l'exécution du 1 ^{er} trimestre de l'année (n)
Mi-PEC	Été (juin)	Point sur l'exécution du premier semestre de l'année (n)
¾ PEC	Automne (fin septembre-début décembre)	Préparation de la fin de gestion de l'année (n) Définition des besoins de l'année (n+1)

Source : DAP.

Le dialogue de gestion concernant la masse salariale et les plafonds d'emploi ne comprend pas un volet dédié aux SPIP. Le travail de prévision des entrées et des sorties d'emploi est réalisé au niveau de chaque corps : cela permet d'identifier les prévisions d'entrées et de sorties des corps spécifiques de la filière insertion et probation mais pas celles des personnels administratifs affectés dans les SPIP. Les critères de répartition des plafonds d'emplois de la DAP entre directions interrégionales (par exemple au niveau des créations d'emploi ou s'agissant de l'abattement technique réalisé en 2011 pour respecter le plafond d'emploi indiqué par le Premier ministre) sont principalement liés au poids de chaque BOP, ce qui marque un lien fort avec le poids du personnel en établissement pénitentiaire. La DAP notifie ensuite les enveloppes de masse salariale et de plafonds d'emploi de manière globalisée (absence d'emplois fléchés⁹) aux directions interrégionales.

Enfin, le dialogue de gestion sur la masse salariale et les plafonds d'emploi apparaît comme un exercice réalisé à un niveau macroéconomique, largement déconnecté du processus d'allocation plus des ressources humaines lors des commissions administratives paritaires (CAP), en raison du décalage des calendriers budgétaires et des CAP.

⁹ Le plafond d'emploi des contractuels est néanmoins spécifié à titre indicatif.

Annexe III

S'agissant des crédits hors titre 2 et hors dépenses immobilières, le cadre du dialogue de gestion a été rénové en 2010¹⁰ et permet de disposer d'une information plus fine sur les postes de dépenses des SPIP dans l'élaboration et le suivi du BOP. Lors de la 3/4 PEC, les DISP doivent désormais présenter :

- ◆ **des données statistiques**, qui sont principalement axées sur les établissements pénitentiaires, hormis le nombre d'agents en fonction dans les SPIP, le nombre de PSE/PSEM et le nombre de placements à l'extérieur ;

Tableau 13 : Nomenclature des données statistiques recueillies par la DAP dans le cadre du dialogue de gestion des dépenses hors titre 2

	Ensemble	dont gestion publique	dont gestion déléguée
Nombre de détenus hébergés	-	-	-
Capacité théorique (en nombre de places)	-	-	-
Capacité opérationnelle (en nombre de places)	-	-	-
Surface SHON des établissements (en m ²)	-	-	-
Nombre d'agents en fonction à la DI (en ETPT)	-	-	-
<i>dont en établissements</i>	-	-	-
<i>dont au siège</i>	-	-	-
<i>dont en SPIP</i>	-	-	-
<i>autres</i>	-	-	-
Nombre de PSE/PSEM	-	-	-
Nombre de PE	-	-	-

Source : DAP.

- ◆ **une ventilation du budget par activité présentée avec un référentiel distinguant fonctionnement courant et mesures fléchées**, qui permet notamment d'isoler les dépenses de fonctionnement des SPIP par grands postes ainsi que certaines dépenses fléchées liées à l'activité des SPIP ;
- ◆ **une ventilation du budget par centres de coûts** (DISP, établissements pénitentiaires, SPIP), croisée avec le référentiel d'activité Chorus qui permet de détailler les postes de dépenses des SPIP (cf. Tableau 3) ;
- ◆ **des informations détaillées sur certains postes de dépenses** (gestion déléguée, fonctions support et dépenses de réinsertion), non spécifiques aux SPIP.

Les dépenses hors titre 2 et hors dépenses immobilières sont ensuite allouées entre directions interrégionales sur la base de trois critères, qui sont essentiellement liés à l'activité des établissements pénitentiaires et au milieu fermé, pondérés comme suit :

- ◆ nombre de détenus hébergés en gestion publique (40 %) ;
- ◆ nombre d'agents dans le ressort de la direction interrégionale (40 %) ;
- ◆ nombre de place des établissements en gestion publique (20 %).

Ces critères n'intègrent que peu les problématiques de charge d'activité des SPIP. Par ailleurs, la notification des enveloppes aux DISP ne fait pas apparaître les dépenses de réinsertion (hormis les PSE et l'indigence) ou les dépenses des SPIP de manière distincte. Les dépenses sont en effet notifiées en fléchant six catégories de dépenses :

- ◆ gestion déléguée ;
- ◆ loyers PPP (partenariats public-privé) ;

¹⁰ Note de la sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés de la DAP du 29 juillet 2010.

Annexe III

- ◆ PSE ;
- ◆ santé ;
- ◆ indigence ;
- ◆ autres.

La répartition des moyens par « centre de coût » (établissements pénitentiaires, SPIP, autres structures) relève de la responsabilité du responsable de BOP (le directeur interrégional).

Au final, cette nouvelle procédure, bien que constituant un progrès, ne permet pas de s'assurer que les crédits accordés aux SPIP correspondent aux besoins identifiés, pour plusieurs raisons :

- ◆ les informations recueillies sur les besoins des SPIP ne permettent pas de connaître avec finesse les différentes activités des SPIP, notamment en milieu ouvert (cf. les limites de la nomenclature d'activité Chorus soulignées au 1.1.3) ;
- ◆ l'allocation n'est pas réalisée sur la base d'indicateurs liés à l'activité des SPIP ;
- ◆ la notification ne permet pas de préserver les dépenses de réinsertion des établissements et des SPIP (hors PSE et hors indigence) de pressions budgétaires, dans la mesure où elles ne sont pas fléchées.

La prévision des besoins de dépenses immobilières des SPIP en revanche est évaluée au niveau de chaque projet : le bureau SD3 demande à chaque directeur interrégional de lui transmettre l'état des besoins détaillé par opération accompagné d'une fiche de justification.

Graphique 6 : Calendrier et modalités du dialogue de gestion concernant les dépenses immobilières

Juillet	Cadrage de la dotation accordée par la direction du budget dans le cadre du PLF
	Cadrage des enveloppes en autorisation d'engagement (AE) et crédit de paiement (CP) par DISP compte tenu des opérations en cours et des opérations nouvelles prioritaires
Septembre-octobre	Présentation du projet de programmation triennale par les DISP Réunions bilatérales DAP/DISP avec présentation par les DISP des opérations nouvelles Arbitrage DAP
Janvier (N+1)	Notification du budget en AE/CP sur la base d'une liste d'opérations

Source : DAP.

Au final, la répartition des moyens entre directions interrégionales par la DAP ne prend que peu en compte des critères spécifiques aux SPIP. Cela est lié au faible poids (moins de 10 %) des dépenses des SPIP dans les dépenses de l'administration pénitentiaire.

Tableau 14 : Part des crédits des SPIP dans le programme 107 en 2010

	Crédits de paiement du programme 107 M€	Estimation des crédits des SPIP en exécution	%
Total	2 691	254	9 %

Source : Mission IGF/IGSJ d'après données du PAP 2011 et données DAP.

Annexe III

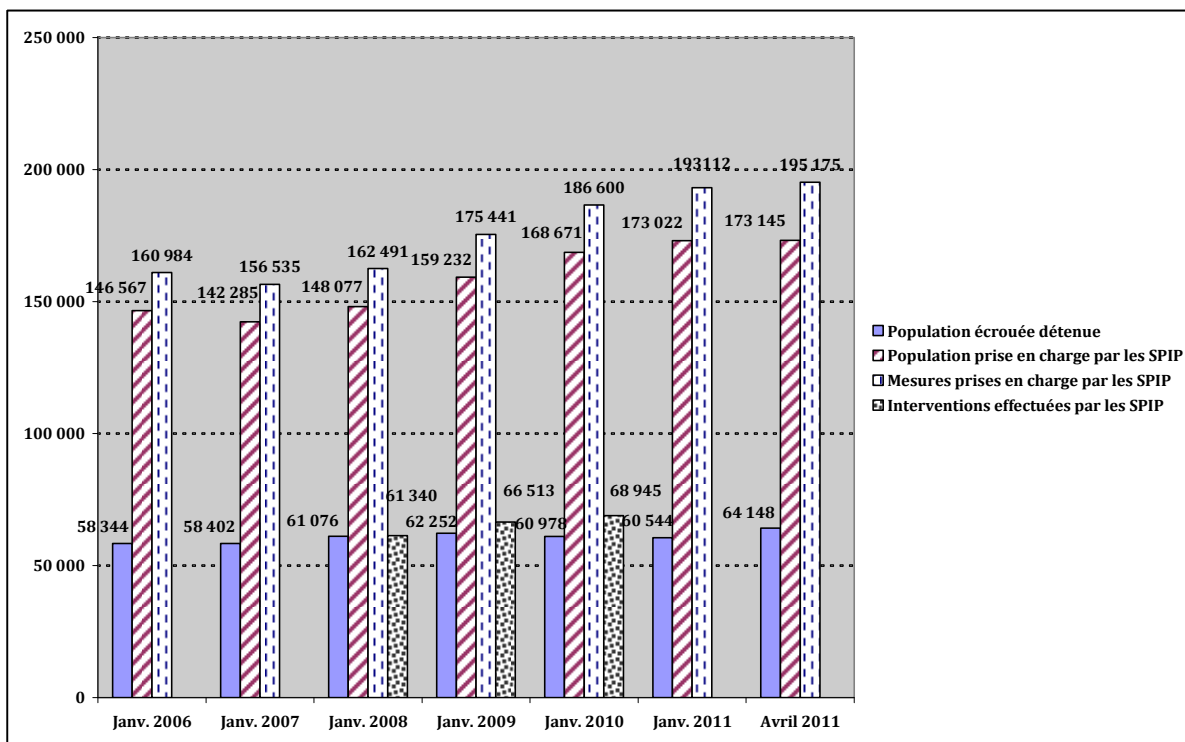
Néanmoins, les SPIP représentent un enjeu de plus en plus significatif en matière de personnes placées sous main de justice. En effet, la faible part des dépenses des SPIP dans le budget de l'administration pénitentiaire n'est pas représentative des enjeux en termes de suivi des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) suivies par les SPIP, notamment s'agissant du milieu ouvert¹¹. Au 1^{er} janvier 2011, les SPIP suivaient en effet près de 240 000 PPSMJ et la population prise en charge en milieu ouvert représentait près de 75 % de la population placée sous main de justice (personnes placées sous surveillance électronique comprises, cf. Tableau 15), ce qui correspond aux évolutions de la politique pénale marquées par le développement des aménagements de peine. **La DAP n'a à ce stade pas tiré les conséquences de cette évolution s'agissant des modalités de son dialogue de gestion avec les services déconcentrés.**

Tableau 15 : Personnes placées sous main de justice, avec ou sans écrou, au 1^{er} janvier 2011

	Nombre de personnes	Part dans le total
Personnes sous écrou	66 975	28 %
Détenus	60 544	25 %
Prévenus détenus	15 702	7 %
Condamnés détenus	44 544	19 %
Surveillance électronique	5 767	2 %
Placements extérieurs non hébergés	664	0 %
Population placée dans les SPIP	173 022	72 %
Total	239 997	100 %

Source : Tableau de bord au 1^{er} mai 2011, Observatoire des prisons et autres lieux d'enfermement ou de restriction des libertés (OPALE).

Graphique 7 : Évolution du nombre de PPSMJ et de mesures suivies par les SPIP depuis 2006



Source : Annuaire statistique du ministère de la justice – DAP – PMJ5.

¹¹ La mission a notamment inclus au milieu ouvert l'ensemble des personnes sous écrou soumises à des mesures de surveillance électronique.

1.1.6. L'absence de modèle uniforme de dialogue de gestion pour l'allocation des moyens au niveau interrégional constitue un frein à une prise en compte fine des besoins en matière de réinsertion

La mission a réalisé une enquête sur une base déclarative auprès de l'ensemble des directions interrégionales et de la mission Outre-mer afin d'évaluer les modalités du dialogue de gestion s'agissant des dépenses hors titre 2 et hors dépenses immobilières entre les directions interrégionales (DISP) et SPIP. Les directeurs interrégionaux sont responsables de BOP et disposent en effet d'une certaine latitude pour répartir les moyens entre structures (établissements, siège de la DISP, SPIP, autres structures de l'administration pénitentiaire déconcentrée) une fois leur enveloppe globale notifiée par la DAP.

Il ressort de cette enquête que **les modalités du dialogue de gestion entre DISP et SPIP sont variables, tant s'agissant des informations demandées pour évaluer les moyens nécessaires aux SPIP que des critères d'allocation de ces moyens entre structures.**

Les DISP doivent évaluer quels moyens accorder aux SPIP à partir de deux niveaux d'arbitrage :

- ◆ **premier niveau d'arbitrage : répartition des moyens entre établissements, SPIP et autres structures** : il ressort des entretiens avec les directeurs interrégionaux que les SPIP constituent une variable d'ajustement par rapport à d'autres postes de dépenses contraints, tels que les dépenses liées aux loyers PPP et aux contrats de gestion déléguée, alors que les moyens consacrés aux établissements en gestion publique et aux SPIP peuvent en revanche faire l'objet d'un ajustement. Il importe de souligner que les moyens consacrés aux SPIP dans un BOP représentent un faible poids budgétaire ;
- ◆ **deuxième niveau d'arbitrage : répartition des moyens entre SPIP.** Les DISP évaluent les dépenses incompressibles et distinguent dépenses de fonctionnement *stricto sensu* et dépenses d'insertion. Les DISP prennent donc déjà en compte les blocs « dépenses de fonctionnement des SPIP » et « dépenses d'insertion des SPIP » dans leur allocation des moyens, comme souhaite à terme le faire la DAP dans son dialogue de gestion avec les DISP. La majorité des DISP a souligné lors des entretiens que les dépenses d'insertion des SPIP faisaient le plus souvent l'objet des ajustements, car elles sont identifiées comme des dépenses compressibles, à l'inverse des loyers, ce qui peut amener à remettre en cause des partenariats. Par ailleurs, les dépenses d'insertion sont plus difficiles à prévoir que d'autres postes de dépense :
 - le type et le volume des mesures d'aménagement de peines sont liés à l'évolution de la criminalité au niveau de la DISP et à la pratique des magistrats ; elles ne sont pas maîtrisées par les SPIP ;
 - certaines activités d'insertion font l'objet d'un cofinancement dans le cadre de projets réalisés avec les collectivités locales ou d'autres partenaires : il est donc difficile d'établir un coût moyen du projet local pour faire des projections de dépenses.

Si la diversité des critères d'appréciation des besoins et d'allocation des ressources ne facilite pas une analyse cohérente des facteurs d'évolution des dépenses des SPIP au niveau national et une agrégation de ces données par la DAP, la mission souligne néanmoins la richesse des pratiques sur le terrain. La mission a relevé plusieurs bonnes pratiques :

- ◆ en 2011, la mission outre-mer a indiqué avoir réalisé un exercice de **justification au premier euro** des dépenses des SPIP, qui a notamment permis de réduire les dépenses liés aux contrats d'entretiens ;

Annexe III

- ◆ la DISP de Rennes a indiqué travailler sur la mise en place une démarche visant à **lier attribution des moyens et performance**, tout en soulignant que la part des dépenses contraintes (par exemple, les loyers) réduit d'autant les marges de manœuvre pour mettre en œuvre une telle démarche ;
- ◆ les DISP de Bordeaux¹², Lille, Marseille et Lyon utilisent **des ratios comparatifs liés au nombre d'agents ou aux nombre de mesures pour évaluer les besoins en dépenses de fonctionnement** (hors loyer, qui est un poste contraint), comme par exemple sur les dépenses téléphoniques ou les fournitures ;
- ◆ les DISP de Lille, Strasbourg et Lyon¹³ ont introduit **un critère relatif au nombre de PPSMJ suivies pour analyser et allouer les dépenses d'insertion**. L'allocation des dépenses d'insertion est par nature plus complexe : le dynamisme des SPIP en matière de partenariats pour conduire des actions est variable d'un SPIP à un autre. Le volume des dépenses d'insertion peut donc être davantage lié au dynamisme de la politique partenariale d'un SPIP qu'au nombre de PPSMJ dans le ressort du SPIP. La démarche d'allocation des moyens d'insertion de ces DISP tient donc compte du nombre de PPSMJ suivies par chaque SPIP. La méthode d'allocation des moyens par la DISP de Lyon vise explicitement à réduire les écarts de coût de prise en charge par PPSMJ entre SPIP.

La prise en compte des notions de coût moyen par agent de certaines charges de fonctionnement et de coût moyen de prise en charge par PPSMJ sont utiles pour structurer l'analyse et la réflexion guidant l'allocation des moyens entre SPIP. Néanmoins, comme le soulignent les DISP, une harmonisation mécanique sur des ratios moyens ne permettrait pas de prendre en compte certaines spécificités locales (cf. encadré ci-dessous sur les facteurs de surcoût en outre-mer).

Encadré 2 : Les facteurs de surcoût des dépenses des SPIP Outre-mer

Plusieurs facteurs impactent le niveau des dépenses des SPIP Outre-mer, en sus du coût généralement plus élevé de la vie, et en particulier :

- la prise en charge des frais de changement de résidence des personnels (arrivée et départ) en raison de la situation géographique des structures Outre-mer ;
- une dispersion géographique importante qui impacte le niveau des coûts de communication et les frais de déplacement.

Source : Mission IGF/IGSJ d'après données de la mission Outre-mer.

Le mode de gestion des crédits alloués aux SPIP repose largement sur une délégation des crédits au directeur du SPIP. Les modalités de gestion des crédits en cours d'année n'ont pas été formalisées par la DAP. Si les directeurs interrégionaux ont fait état de pratiques antérieures plus centralisatrices, la pratique actuelle sur le terrain consiste majoritairement en une délégation de crédits aux SPIP, sous réserve d'exceptions limitées relatives à la constitution d'une réserve de précaution ou d'une réserve fléchée pour des actions communes au niveau interrégional. Cette pratique apparaît équilibrée.

¹² La méthodologie de détermination du budget élaborée par la DISP de Bordeaux constitue un guide intéressant pour travailler sur les dépenses de fonctionnement et d'insertion des SPIP, notamment pour travailler sur la base d'un coût moyen de préparation à la sortie ou d'un coût moyen d'un placement extérieur et pour évaluer de manière fine le degré de priorité des dépenses.

¹³ La maquette de présentation des budgets des SPIP de la DISP de Lyon constitue un outil intéressant, permettant de comparer le poids des loyers dans le budget, le coût de l'activité d'insertion par PPSMJ, et le coût global de la prise en charge d'une PPSMJ par chaque SPIP.

Annexe III

Tableau 16 : Modalités de gestion des crédits

DISP/MOM	Pratique
Mission Outre-mer	Notification des crédits au SPIP, maintien d'une petite réserve pour les établissements et les SPIP au niveau de la DISP
Rennes	Notification des crédits aux SPIP ; les frais de déplacement sont gérés au niveau de la DISP
Bordeaux	Notification de l'ensemble des crédits, hors une enveloppe « commun SPIP » en 2011 pour gérer les déménagements de locaux
Dijon	Notification de l'ensemble des crédits, hors gel de 9 % (plus élevé que le taux de mise en réserve de 5 %)
Toulouse	Notification de 100 % des crédits aux SPIP ; présence d'une enveloppe "commun SPIP" au niveau de la DISP, pouvant servir par exemple à financer des dépenses de sécurisation des locaux ou des partenariats régionaux
Lille	Notification de 100 % des crédits aux SPIP
Lyon	Notification de 100 % des crédits aux SPIP ; présence d'une enveloppe au niveau de la DISP s'agissant de subventions aux associations et des PPR
Paris	Notification de 100 % des crédits
Marseille	Notification avec surgel de 2,5 % pour constituer une réserve au niveau de la DISP permettant de gérer les urgences
Strasbourg	Notification de 100 % des crédits aux SPIP

Source : Mission IGF/IGSJ.

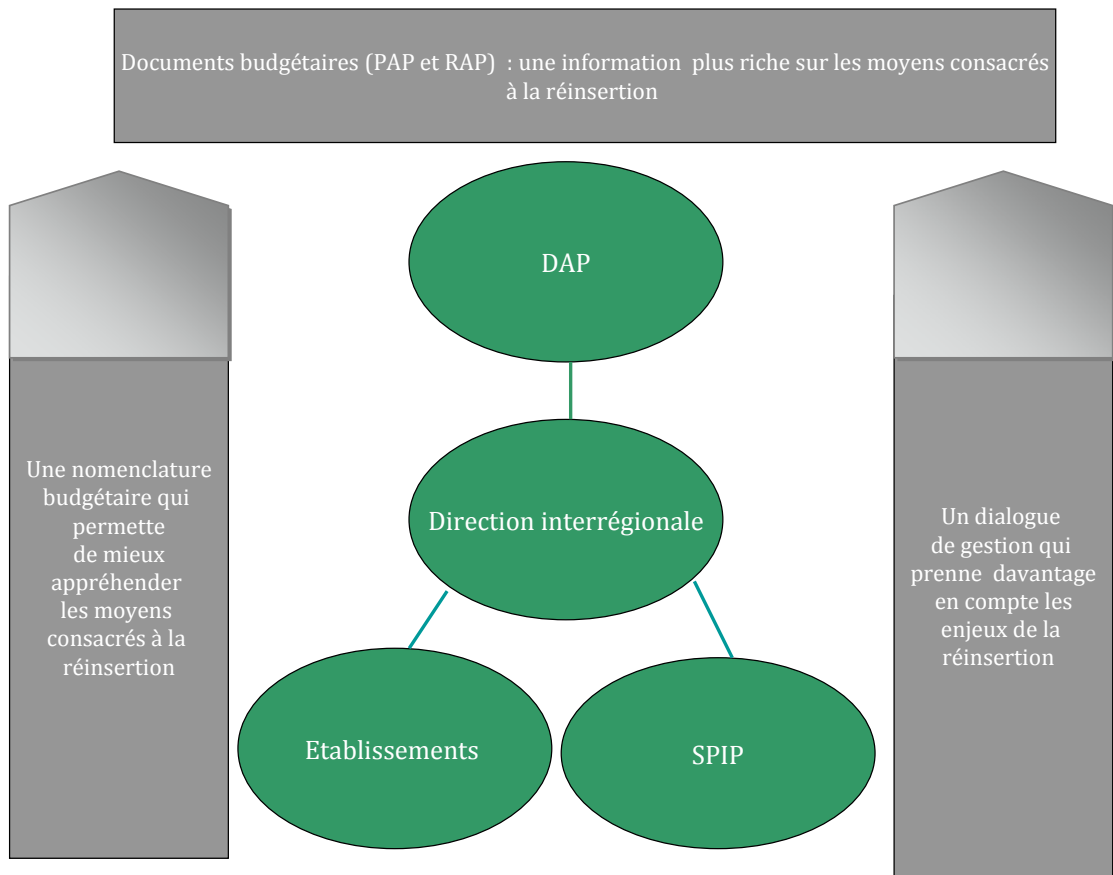
S'agissant du **suivi de l'exécution budgétaire**, le suivi des DISP s'effectue sur une base le plus souvent mensuelle à partir de Chorus avec des points d'étapes liés au calendrier des conférences budgétaires PEC. **La DISP de Strasbourg effectue un suivi budgétaire mensuel reposant sur des outils complémentaires à Chorus permettant de lier moyens et activité** : journal des dépenses et rapport mensuel d'activité et de performance.

1.2. Recommandations de la mission

A terme, la DAP (sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés) souhaite aboutir à une structure d'information budgétaire uniformisée et cohérente pour l'ensemble des documents et outils budgétaires (PAP et RAP, Chorus, dialogue de gestion entre la DAP et les directions interrégionales et dialogue de gestion entre les directions interrégionales et les SPIP) qui permettrait une appréhension à la fois plus complète et plus fine des enjeux de réinsertion au sens large (établissements et SPIP) s'agissant des dépenses de fonctionnement et d'insertion. Plusieurs chantiers ont été initiés en ce sens pour une mise en œuvre à l'horizon 2012-2013.

Les recommandations de la mission s'inscrivent pleinement dans ces principes, ceux-ci devant s'appliquer à l'ensemble des dépenses de réinsertion (titre 2 et hors titre 2).

Graphique 8 : Principes devant guider l'évolution de l'identification des moyens consacrés à la réinsertion



Source : Mission IGF/IGSJ.

1.2.1. Les moyens budgétaires accordés à l'insertion devraient faire l'objet d'une identification plus précise et plus exhaustive dans les documents budgétaires

Proposition : Enrichir l'information concernant les moyens consacrés à la réinsertion dans le PAP et le RAP.

La DAP envisage d'enrichir les données du PAP 2012 concernant la réinsertion en distinguant :

- ◆ pour la première fois, au sein de son budget, les crédits destinés aux établissements en gestion publique du reste des crédits destinés aux DISP et aux SPIP (moyens de fonctionnement et moyens d'intervention). S'agissant des crédits des établissements, la DAP s'efforcera de préciser la part des dépenses de travail et des rémunérations des détenus et, éventuellement, les dépenses d'alimentation des détenus. Le PAP 2012 ne contiendra pas d'information sur les crédits d'insertion des établissements ;
- ◆ une enveloppe globale portant sur les crédits d'insertion des SPIP et des DISP, hors surveillance électronique et placements extérieurs.

La mission recommande d'étendre cette approche à l'ensemble des dépenses liées à la réinsertion et d'identifier dès 2013 :

- ◆ la masse salariale des agents des SPIP ;
- ◆ les moyens de fonctionnement des SPIP ;
- ◆ les crédits d'insertion des SPIP, des établissements, et des directions interrégionales ;

Annexe III

- ◆ les crédits immobiliers des SPIP.

Proposition : Enrichir la nomenclature budgétaire sous Chorus pour mieux connaître les dépenses consacrées à la réinsertion.

La nomenclature par activité Chorus, ainsi que la nomenclature retenue pour l'enquête insertion de la DAP, ne permettent pas une connaissance suffisamment fine des dépenses de réinsertion.

Bien que ces dépenses ne constituent pas un enjeu budgétaire fort au regard des masses du programme 107, elles constituent un enjeu important au regard du nombre de PPSMJ concernées. La DAP devrait veiller à affiner son appréhension de ces postes de dépenses, sans que l'enrichissement des nomenclatures budgétaires ne représente une charge de gestion disproportionnée pour les responsables de BOP. La mission recommande donc d'affiner la nomenclature budgétaire utilisée sous Chorus, ce type d'évolution présentant l'avantage d'être permanent comparativement à la réalisation d'enquêtes *ad hoc*.

La DAP a d'ores et déjà engagé des travaux avec les directions interrégionales pour enrichir la nomenclature budgétaire sous Chorus : l'enrichissement de la nomenclature serait constitué par la création de sous-activités (axe ministériel de niveau 2) au sein des activités Chorus qui permettra également d'identifier le centre de coût (DISP, établissement, SPIP). Le renseignement de la sous-activité serait obligatoire, mais non bloquante. Cette solution présente l'avantage de demeurer souple en gestion ; néanmoins la fiabilisation des données ne sera pas immédiate et nécessitera un pilotage rigoureux par la DAP. Selon la DAP, la mise en place de ces sous-activités devrait être effective à partir du budget 2012. Ces orientations et le calendrier retenu par la DAP semblent effectivement appropriés.

S'agissant de la création des sous-activités, la mission suggère les pistes de réflexion suivantes :

- ◆ s'agissant des dépenses de fonctionnement, distinguer les loyers, les frais de déplacements et les autres dépenses de fonctionnement (sur le modèle de l'enquête insertion) afin d'évaluer la rigidité induite par les loyers et les frais de déplacements sur les autres dépenses de fonctionnement. Cette évolution se traduirait par la création d'une sous-activité relative aux :
 - frais de déplacement au sein de l'activité n°16 (gestion des personnels) ;
 - loyers au sein de l'activité n°18 (gestion et pilotage des services administratifs) ;
- ◆ s'agissant des dépenses d'insertion, créer des sous-activités au sein de l'activité n°12 (dépenses de réinsertion en gestion publique). Les sous-activités devraient permettre d'appréhender les activités relatives tant au milieu fermé qu'au milieu ouvert. En ce sens, la nomenclature retenue pour l'enquête insertion (formation professionnelle, éducation à la santé, enseignement, activités sportives, activités socioculturelles, indigence et autres dépenses d'insertion) permet de mieux appréhender les activités en milieu fermé qu'en milieu ouvert, le poste «autres dépenses d'insertion» représentant 50 % des dépenses d'insertion des SPIP (cf. Tableau 5). La mission recommande donc de simplifier si besoin certaines sous-activités représentant un enjeu financier inférieur à 1 M€, mais de détailler certaines des activités comprises dans les « autres » dépenses d'insertion. En l'absence de données sur ce que recouvrent ces dépenses, seul un travail avec les directions interrégionales permettra de cibler les sous-activités pertinentes.

1.2.2. Le dialogue de gestion au niveau central devrait mieux prendre en compte les indicateurs d'activité des SPIP

Proposition : Introduire des critères relatifs à l'activité des SPIP dans l'allocation des moyens de fonctionnement et d'insertion.

La mission recommande d'introduire des critères d'allocation des moyens consacrés aux SPIP lors de la répartition des crédits aux directions interrégionales afin de s'assurer de la cohérence entre les moyens consacrés aux SPIP et leur activité.

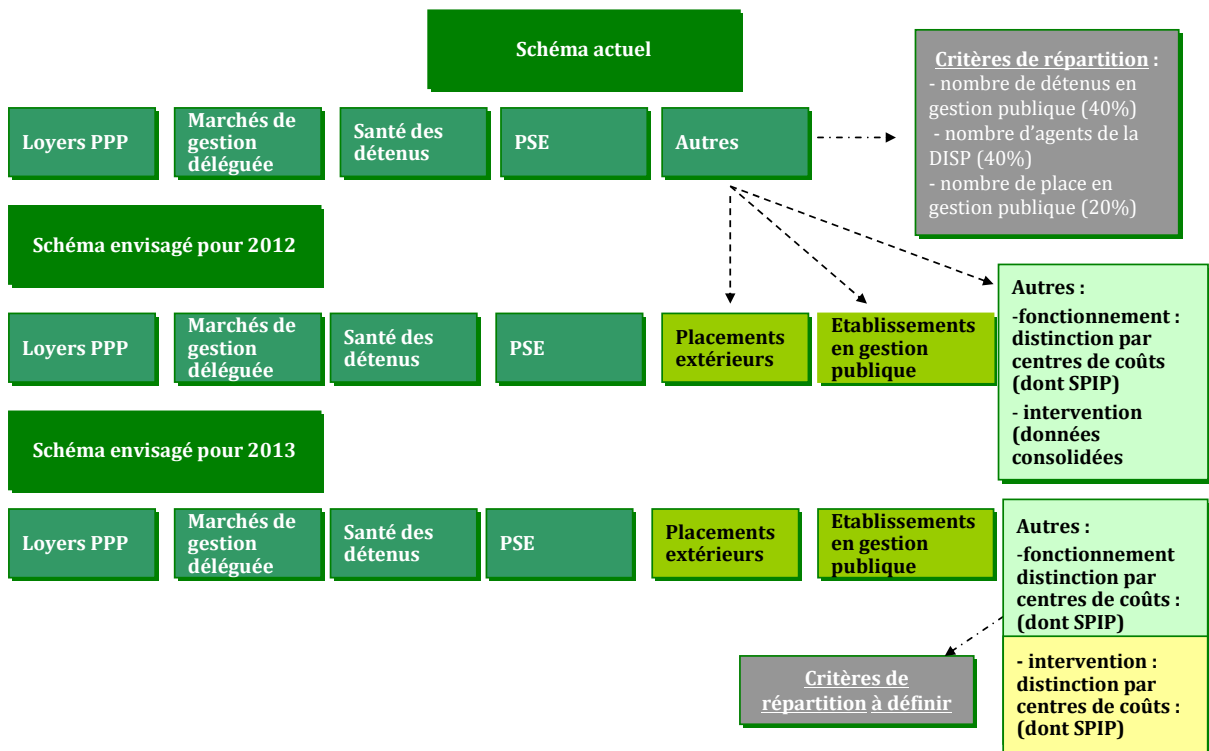
S'agissant des dépenses hors titre 2 et hors immobilier, la DAP a engagé ce chantier, qui consiste à :

- ◆ distinguer les moyens consacrés aux SPIP dans les enveloppes budgétaires utilisées dans le dialogue de gestion ;
- ◆ introduire des critères relatifs aux SPIP une fois la sous-enveloppe SPIP identifiée.

La DAP envisage pour le budget 2012 de distinguer sept enveloppes, dont une enveloppe consacrée aux placements extérieurs, une enveloppe consacrée aux établissements en gestion publique et une enveloppe autres, qui comprendrait les moyens consacrés au fonctionnement (avec le détail par centres de coûts¹⁴) et aux interventions (enveloppe globalisée). La DAP envisage de distinguer les dépenses d'intervention des SPIP pour le budget 2013 ; des critères d'allocation simples seraient alors introduits permettant de corréliser moyens de fonctionnement et moyens d'intervention à l'activité des SPIP (cf. graphique *infra*).

S'agissant des critères, la mission suggère de retenir le critère du nombre d'agents des SPIP s'agissant des dépenses de fonctionnement *stricto sensu* et du nombre de mesures s'agissant des dépenses d'insertion.

Graphique 9 : Évolution du schéma d'allocation des moyens des BOP par la DAP



Source : Mission IGF/IGSJ.

¹⁴ La répartition des moyens par centre de coût sera de la responsabilité du responsable de BOP, le responsable de programme se limitant in fine à une ventilation globale des dotations par DISP.

1.2.3. Le dialogue de gestion entre les directions interrégionales et les SPIP devrait être davantage harmonisé

Proposition : Harmoniser le dialogue de gestion entre les DISP et les SPIP.

La mission recommande d'harmoniser les modalités du dialogue de gestion entre les DISP et les SPIP s'agissant des dépenses hors titre 2 et hors dépenses immobilières. Ce chantier de réforme a vocation à être mené en parallèle des travaux de la DAP sur la nomenclature budgétaire et l'allocation des moyens entre DISP et devrait être mené sur la base d'une consultation des DISP, notamment pour tirer les leçons des bonnes pratiques relevées par la mission (cf. 1.1.6). Il vise principalement à s'assurer que :

- ◆ les outils du dialogue de gestion (nomenclature d'analyse des dépenses et de l'activité des SPIP) devraient être harmonisés en vue de permettre une agrégation des données par la DAP ;
- ◆ les principaux critères guidant l'allocation des ressources devraient également être harmonisés afin de garantir une équité dans la répartition des moyens. La mission suggère de retenir comme principal critère d'allocation des dépenses de fonctionnement hors loyer, le nombre d'agents des SPIP, et s'agissant des dépenses d'insertion, le nombre de mesures. La mission ne recommande néanmoins pas d'utiliser de manière automatique ces critères mais lorsque l'allocation des moyens s'écarte de ce critère en raison de spécificités locales, de documenter les motifs de cette prise en compte du contexte local.

1.2.4. La sécurité dans les SPIP, qui appelle une vigilance accrue, devrait être renforcée par un plan de mise aux normes

Sur la base de la nomenclature des dépenses présentées au Tableau 5 le niveau des dépenses de sécurité s'élèverait à moins de 0,5 M€ en 2011.

Lors de ses déplacements de terrain, la mission a relevé plusieurs sites où le niveau de sécurité des installations était insuffisant (absence de cloisons vitrées dans les bureaux d'entretien, absence de dispositifs d'alarme dans les box d'entretiens, dispositifs de surveillance n'étant plus aux normes, isolement de certains lieux d'entretiens, en particulier dans des permanences délocalisées), alors que le fort taux de féminisation du personnel d'insertion et de probation appelle une vigilance accrue sur ce point.

La question de la sécurité dans les SPIP en milieu ouvert a fait l'objet d'un audit par la DAP en septembre 2010. Le rapport du groupe de travail de mai 2011 (cf. encadré *infra*) relève effectivement plusieurs insuffisances en matière de sécurité dans les SPIP, telles que :

- ◆ l'absence de procédure normée connue des agents lors des incidents ;
- ◆ l'absence de signalement systématique des incidents ;
- ◆ l'insuffisante attention portée à l'appropriation des recueils de procédures ou des fiches réflexes sur les conduites à tenir, notamment pour les nouveaux agents ;
- ◆ la diversité des matériels de sécurité qui sont par ailleurs peu ou mal connus des agents et dont la maintenance est de qualité variable.

Ces éléments génèrent un sentiment d'insécurité, bien que les personnels consultés aient exprimé le souhait d'éviter une « *bunkerisation* » des locaux.

Le rapport du groupe de travail formule neuf recommandations pour renforcer la sécurité dans les SPIP (cf. Encadré 3).

Encadré 3 : Conclusions et recommandations du groupe de travail sur la sécurité dans les SPIP en milieu ouvert

En septembre 2010, la DAP a constitué un groupe de travail sur les questions de sécurité dans les SPIP en milieu ouvert. Ce groupe de travail, piloté par la sous-direction de l'État Major de sécurité (EMS) et des personnes placées sous main de justice (PMJ), comprenait des personnels des services déconcentrés. Le groupe de travail a visité 6 sièges de SPIP, trois antennes et deux permanences délocalisées pour nourrir ses réflexions.

Le groupe de travail a constaté que « *de nombreux personnels ne se sentent protégés ni par les locaux dans lesquels ils exercent, ni par les procédures de gestion des incidents lorsque celles-ci existent et qu'ils en ont connaissance* ».

Avant 1999, les comités de probation et d'aide aux libérés (CPAL) en charge du milieu ouvert bénéficiaient des conditions de sécurité des palais de justice dans lesquels ils étaient installés. La création des SPIP a généré une disparité de situations s'agissant de l'installation des structures.

Les enjeux de sécurité doivent être abordés sous plusieurs angles :

- sécurité des locaux des SPIP : implantation des locaux, contrôle de l'accès, sécurisation de l'espace d'accueil et sécurisation des bureaux d'entretien ;
- sécurité des permanences délocalisées (certaines permanences sont dépourvues de système de sécurité, de communication, d'alerte ou sont éloignés de personnes humaines ou de services administratifs) ;
- sécurité des visites au domicile des PPSMJ et des enquêtes sociales rapides.

A l'issue de ses travaux, le groupe de travail a formulé neuf recommandations :

- « *recommandation 1 : intégrer la préoccupation sécurité des personnes dans les choix d'implantation des SPIP* » (définir une politique nationale et privilégier l'implantation dans les cités administratives ou judiciaires) ;
- « *recommandation 2 : la qualité d'accueil du public comme moyen de sécurité passive* » (aménagement de l'accueil pour limiter tous les facteurs pouvant générer des incidents) ;
- « *recommandation 3 : améliorer la sécurité des agents lors des entretiens en SPIP* » (les entretiens pouvant se réaliser avec deux conseillers ou à proximité d'un autre agent) ;
- « *recommandation 4 : améliorer la sécurité des agents hors des locaux des SPIP* » (notamment en s'assurant que les permanences présentent des conditions de sécurité suffisantes, en limitant les visites à domicile aux personnes connues du SPIP et en les faisant systématiquement réaliser par deux CPIP si l'organisation du service le permet, et en s'assurant que la localisation de l'agent réalisant un entretien est connue et que celui-ci est joignable)
- « *recommandation 5 : adapter la formation initiale et continue* » (notamment en renforçant la formation des agents d'accueil) ;
- « *recommandation 6 : harmoniser la gestion des dossiers sensibles et des publics à risque* » (par la création d'un recueil des procédures et consignes de sécurité, par la mise en place d'exercice et le signalement des entretiens à risque) ;
- « *recommandation 7 : améliorer le contact avec les forces de l'ordre* » (notamment, en établissant un protocole d'alerte et d'intervention et mettant à jour les contacts téléphoniques d'urgence)
- « *recommandation 8 : normaliser et harmoniser le traitement des incidents* » (en systématisant la remontée des incidents vers la DISP, en organisant un debriefing en cas d'incident et en informant les personnels de la possibilité de bénéficier d'un soutien psychologique et statutaire, notamment lors du dépôt de plainte)
- « *recommandation 9 : développer la sécurité matérielle des SPIP* » (notamment par une maintenance plus systématique du matériel et par une visite annuelle des locaux par le département sécurité et détention de la DISP).

Source : « Sécurité dans les SPIP – Rapport du groupe de travail – mai 2011 », DAP.

Proposition : Mettre en œuvre un plan de renforcement de la sécurité dans les SPIP.

La démarche globale proposée par le groupe de travail de la DAP semble appropriée, à l'exception de la recommandation n°3 concernant la réalisation des entretiens par deux CPIP qui pourrait entraîner une surcharge d'activité difficile à absorber. Sur ce point, la mission propose de limiter les entretiens extérieurs avec les PPSMJ à risque et d'améliorer la sécurisation des bureaux d'entretien.

Cette démarche devrait être déclinée rapidement de manière opérationnelle au niveau national sous la forme d'un plan de renforcement de la sécurité dans les SPIP visant à mettre à des normes de sécurité satisfaisantes les conditions de travail des CPIP en matière de :

- ◆ sécurisation de l'accès des locaux (SPIP et permanences) ;
- ◆ ergonomie et sécurité des bureaux d'entretien (par exemple, taille des box d'entretien, présence systématique de cloison vitrée et non de portes aveugles) ;
- ◆ systèmes d'alarme des locaux et de tous les bureaux d'entretien, en milieu ouvert comme en milieu fermé (par exemple, tests réguliers) ;
- ◆ procédures de sécurisation des entretiens réalisés dans les permanences délocalisées et pour les visites à domicile.

Ce dernier point appelle une vigilance particulière : la configuration isolée de certaines permanences délocalisées où se déroulent des entretiens d'insertion et de probation ne permet pas d'assurer la sécurité minimale nécessaire pour que les CPIP remplissent leurs missions dans des conditions satisfaisantes. La mission propose de supprimer les permanences délocalisées où les conseillers sont seuls et sans dispositif de sécurité.

Il ressort des déplacements de terrain de la mission que la sécurisation de l'accès aux locaux devrait être laissée à l'appréciation des directeurs interrégionaux ou des directeurs de SPIP afin de prendre en compte les spécificités locales (l'installation systématique de portiques détecteurs de métaux¹⁵ n'étant pas jugé souhaitable par l'ensemble des personnes rencontrées par la mission), tout en s'assurant d'un niveau de sécurité suffisant. Le chiffrage du coût d'un tel plan nécessitera **la déclinaison d'un schéma immobilier des SPIP** au niveau national (recensement de l'existant et évaluation des projets d'aménagement). Les locaux faisant majoritairement l'objet de location, cela peut constituer une contrainte aux projets d'aménagements.

La déclinaison opérationnelle de ce plan impliquera par ailleurs d'identifier les réformes organisationnelles nécessaires ainsi que les moyens de renforcer le pilotage des SPIP sur cet aspect. La mission relève notamment qu'il importe de clarifier le niveau de responsabilité de la DAP, des DISP et de l'encadrement des SPIP sur ce point. Par exemple :

- ◆ au-delà du pilotage de la mise en œuvre du plan de renforcement de la sécurité, la DAP pourrait notamment élaborer les fiches réflexes sur les conduites à tenir et définir un plan de formation continue ;
- ◆ des cellules de soutien ou des référents en charge de l'accompagnement des personnels victimes d'incidents pourraient être organisés en DISP ; par ailleurs, la DISP devrait également jouer un rôle en matière de contrôle interne des SPIP sur les aspects de sécurité (réalisation d'exercice de sécurité, maintenance des systèmes d'alarme, existence et diffusion d'un recueil des procédures et des consignes de sécurité, etc.) ;
- ◆ les SPIP pourraient être en charge de la création et de la diffusion du recueil des procédures et des consignes de sécurité locales.

¹⁵ Parmi les SPIP visités par la mission, seul le SPIP de Paris disposait d'un portique détecteur à métaux, ce qui s'explique par la configuration des locaux, partagés avec des magistrats d'application des peines.

2. La cartographie des structures révèle une hétérogénéité dans l'organisation du réseau des SPIP peu propice à la bonne gestion des ressources humaines

2.1. L'hétérogénéité de l'organisation des SPIP est liée à l'insuffisance des outils de GRH

2.1.1. Éléments de cartographie des effectifs des SPIP

2.1.1.1. Les effectifs des SPIP ont plus que doublé depuis leur création

Les effectifs des SPIP ont fortement augmenté passant de 2 047 à 4 258 personnes de 2000 à 2011 (soit + 2 211 personnes) ; la croissance en équivalents temps plein (ETP) est également significative sur la période, passant de 1 867 ETP à 4 084 ETP (soit + 2 217 ETP) (cf. Tableau 17 et Graphique 10).

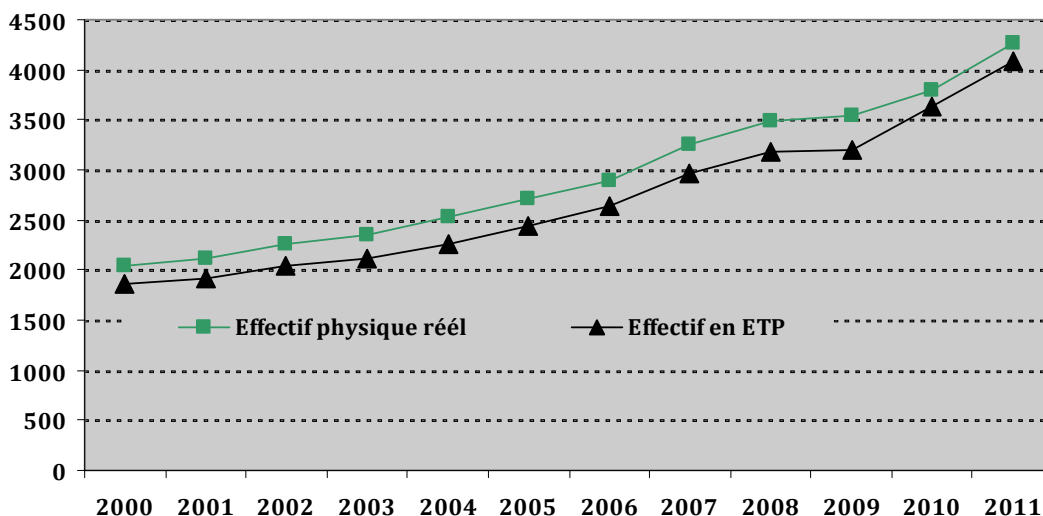
Tableau 17 : Évolution des effectifs dans les SPIP

	Effectifs physiques réels	Effectifs en ETP	Taux d'activité
2000	2 047	1 867	0,91
2001	2 123	1 920	0,90
2002	2 262	2 039	0,90
2003	2 350	2 112	0,90
2004	2 527	2 263	0,90
2005	2 707	2 432	0,90
2006	2 887	2 631	0,91
2007	3 244	2 956	0,91
2008	3 491	3 187	0,91
2009	3 546	3 196	0,90
2010	3 798	3 626	0,95
2011	4 258	4 084	0,96
Taux de croissance sur la période	108 %	119 %	-
Nombre d'emplois créés sur la période	2 211	2 217	-

Source : DAP.

Notes : Situation au 1^{er} janvier de chaque année, y compris les élèves et agents personnels d'insertion affectés en DISP et à l'ENAP. Les données concernant les contractuels ne sont pas incluses avant 2011. Pour les années 2000 à 2010, les séries sont issues de la base de données GAP. Pour l'année 2011, les données sont issues de la base de données du logiciel de paie WINPAIE.

Graphique 10 : Évolution des effectifs des SPIP (1^{er} janvier 2000 au 1^{er} janvier 2011 – effectifs physiques et ETP)



Source : Données DAP.

Le personnel des SPIP est composé de plusieurs catégories :

◆ **au niveau de l'encadrement :**

- le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation (DSPIP), est principalement responsable de la direction, de l'organisation et du fonctionnement des SPIP¹⁶. Il est en charge des relations avec les structures administratives et judiciaires du département et avec les associations (politique partenariale) ;
- le directeur d'insertion et de probation (DIP) et le chef des services d'insertion et de probation (CSIP), jouent un rôle d'adjoint au directeur du SPIP ou peuvent être en charge de l'encadrement d'une antenne. Ils jouent un rôle de supervision des travaux des CPIP, notamment via leur visa des rapports transmis par les CPIP aux magistrats ;
- depuis 2010, des attachés sont affectés dans les SPIP (20 ETP en 2011) : ils jouent un rôle d'encadrement au niveau des fonctions support (budget, ressources humaines notamment) ;

◆ **au niveau du personnel en charge de l'insertion et de la probation :**

- les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), constituent un peu plus de 90 % des personnels d'insertion et de probation ;
- les assistants de service social (ASS), constituent moins de 10 % du personnel d'insertion et de probation ;
- les conseillers techniques de service social (CTSS) constituent une catégorie résiduelle (3 ETP en 2011) ;
- en 2011, 192 personnels de surveillance ont été affectés dans les SPIP ; ils sont en charge de la surveillance électronique (pose des bracelets électroniques, suivi des alarmes et des incidents) ;

◆ **au niveau du personnel administratif**, les cadres de catégories B et C (adjoints administratifs et secrétaires administratifs) peuvent être en charge de l'accueil, des

¹⁶ Décret du 23 décembre 2010.

Annexe III

tâches administratives et financières, de la logistique du SPIP, des relations avec le greffe et de l'inscription des mesures dans APPI (statistiques d'activité).

Des contractuels (75 ETP en 2011) peuvent être recrutés soit pour assurer des fonctions de conseiller d'insertion et de probation, soit pour assurer des tâches administratives.

Si le nombre de personnels d'insertion et de probation (CPIP, ASS et CTSS) a fortement augmenté sur la période (+ 1 261 ETP), leur part dans le total des effectifs des SPIP a baissé, passant de 87 % à 71 % sur la période. Cette baisse relative des personnels d'insertion et de probation reflète la hausse relative :

- ◆ du personnel administratif (de 4 à 12 % des effectifs sur la période) ;
- ◆ et dans une moindre mesure, une hausse des effectifs encadrant (de 8 à 10 %).

Par ailleurs, au niveau national, le taux d'encadrement, et notamment le taux d'encadrement intermédiaire apparaît satisfaisant puisque l'on compte un encadrant intermédiaire pour 9 personnels d'insertion et de probation en 2011, ce qui est proche du ratio préconisé par le rapport du groupe de travail sur l'amélioration du fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation (*cf. pièce jointe n°3*). Néanmoins, la moyenne nationale ne reflète pas les disparités constatées au sein du réseau (*cf. 2.1.2*).

Encadré 4 : La réforme de la filière insertion et probation

Suite au mouvement social des personnels des SPIP du 1^{er} semestre 2008, une réforme statutaire de la filière insertion et probation a été engagée. Cette réforme, matérialisée par un protocole d'accord signé par le SNEPAP, s'est traduite par les décrets du 23 décembre 2010 (décret relatif au statut particulier du personnel d'insertion et de probation de l'administration pénitentiaire ; décret relatif aux emplois de directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation ; décret portant statut particulier des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation ; décret portant statut particulier du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation ; décret portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels placés sous statut spécial des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire)

Les principaux points de la réforme sont les suivants :

- **modernisation du statut d'emploi de directeur fonctionnel des SPIP**, avec la création de deux catégories selon le niveau de responsabilités exercées et pour lesquelles les voies d'accès sont différentes :
 - 1^{ère} catégorie, pour les SPIP les plus importants et de taille moyenne ;
 - 2^{ème} catégorie, pour les autres SPIP ;
- **réforme du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (DPIP) :**
 - **facilitation de l'accès au corps pour les CPIP ;**
 - **extinction du corps des chefs de service (CSIP)** avec possibilité d'intégrer le corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (« CSIP faisant fonction de DIP ») ;
 - **repyramidage du corps des DPIP ;**
 - **mobilité fonctionnelle après un minimum de 5 ans ;**
- **revalorisation du corps des CPIP :**
 - **recentrage des CPIP sur leur cœur de métier ;**
 - **réévaluation indiciaire**, en ligne avec le statut des officiers pénitentiaires du personnel de surveillance (montée en charge de la nouvelle grille indiciaire prévue sur 5 ans) ;
 - **modernisation des modalités d'avancement ;**
 - **dispositif de fidélisation de deux ans sur le premier poste ;**
 - **droit d'option des ASS détachés dans le corps des CPIP pour une intégration dans le corps de CPIP, dans la limite des besoins en CPIP.**

Le coût de la réforme statutaire a été estimé à plus de 5,5 M€ (hors CAS pension) et à plus de 2,8 M€ pour le volet indemnitaire.

Source : Mission IGF/IGSJ d'après notes DAP et protocole d'accord du 9 juillet 2009.

Annexe III

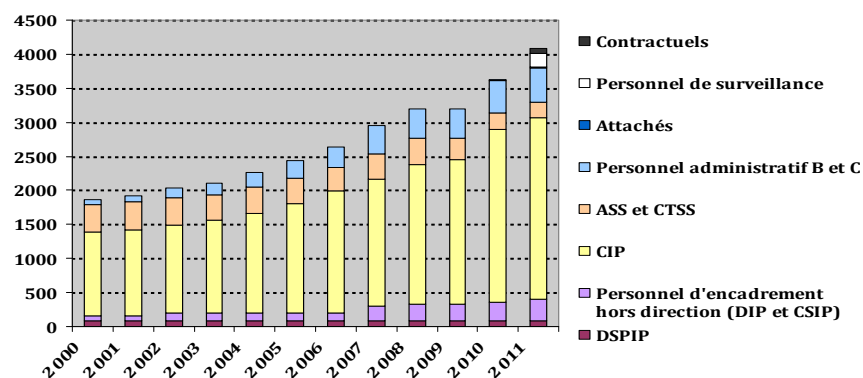
Tableau 18 : Évolution du personnel des SPIP en ETP (du 1^{er} janvier 2000 au 1^{er} janvier 2011)

En ETP	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011
Directeur de SPIP (DSPIP)	84	84	84	85	87	84	84	84	83	80	90	89
Personnel d'encadrement intermédiaire (DIP et CSIP)	70	67	111	116	117	123	123	212	249	252	276	309
Attachés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	20
CIP	1 237	1 273	1 300	1 358	1 458	1 598	1 779	1 862	2 046	2 112	2 535	2 671
ASS et CTSS	397	415	397	378	381	373	344	372	385	323	243	223
Personnel administratif B et C	81	81	146	175	220	254	301	427	427	424	473	506
Personnel de surveillance	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	192
Contractuels	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	75
Total	1 867	1 920	2 039	2 112	2 263	2 432	2 631	2 957	3 190	3 191	3 626	4 084
Nombre de PIP (CIP, ASS et CTSS) encadrés par le DSPIP et l'encadrement intermédiaire	11	11	9	9	9	10	10	8	7	7	8	7
Nombre de PIP encadrés par l'encadrement intermédiaire	23	25	15	15	16	16	17	11	10	10	10	9

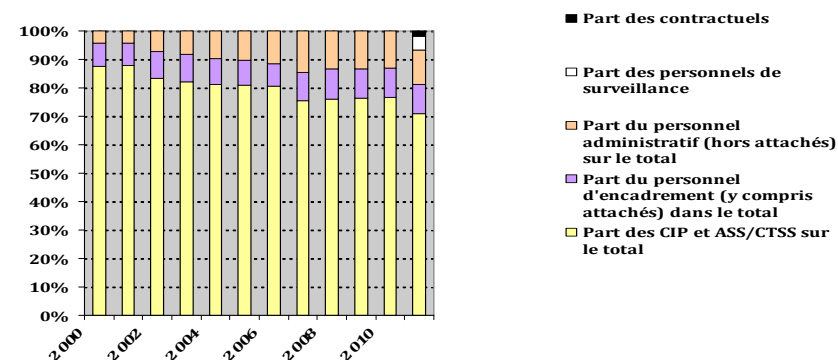
Source : DAP.

Notes : Situation au 1^{er} janvier de chaque année, y compris les élèves et agents personnels d'insertion affectés en DISP et à l'ENAP. Les données concernant les contractuels ne sont pas incluses avant 2011. Pour les années 2000 à 2010, les séries sont issues de la base de données GAP. Pour l'année 2011, les données sont issues de la base de données du logiciel de paie WINPAIE. La ligne total agrège des données arrondies.

Graphique 11 : Évolution des personnels des SPIP en ETP par catégorie **Graphique 12 : Évolution des personnels des SPIP en ETP par catégorie**



Source : Données DAP.



Source : Données DAP.

Annexe III

Enfin, la durée moyenne dans l'affectation est égale à sept ans pour l'ensemble des personnels. Cette durée est relativement longue s'agissant de l'encadrement, puisque les directeurs de SPIP et leurs adjoints restent en moyenne sept ans sur une affectation.

Tableau 19 : Durée moyenne dans l'affectation en nombre d'années

Durée dans l'affectation	Nombre d'années
Ensemble des personnels	7,0
Personnels administratifs	5,9
Attachés et conseillers d'administration	0,8
Secrétaires administratifs	5,1
Adjoints administratifs	6,4
Personnels d'insertion et de probation	7,2
DSPIP et DIP	7,1
CSIP	4,6
CIP	7,1
ASS	9,9
CTSS	16,4
Contractuels	3,4

Source : DAP.

2.1.1.2. Les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation sont majoritairement des femmes

Au 1^{er} janvier 2011, les femmes représentaient 74,5 % des effectifs des SPIP. Les personnels des SPIP sont largement féminisés, quelle que soit la catégorie de personnel, hormis l'encadrement où le taux de féminisation est plus proche de 50 %.

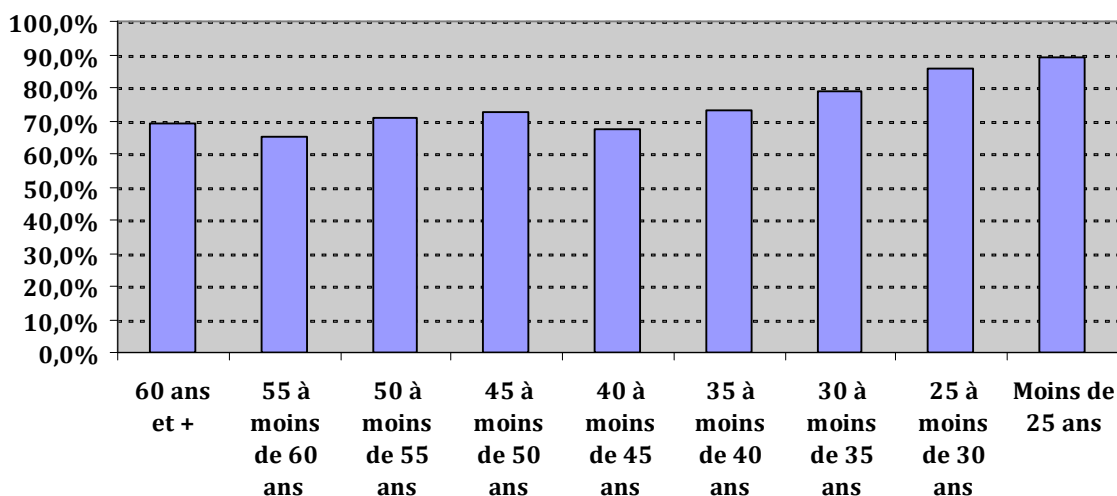
Tableau 20 : Part du personnel féminin dans les SPIP au 1^{er} janvier 2011

	Total du personnel	Femmes	%
Personnel administratif	519	442	85,2 %
Adjoint administratif	404	362	89,6 %
Secrétaire administratif	115	80	69,6 %
Personnel d'encadrement	388	196	50,5 %
DSPIP et DIP	226	105	46,5 %
Attaché	18	9	50,0 %
CSIP	144	82	56,9 %
Personnel d'insertion et de probation	2 903	2 187	75,3 %
CPIP	2 662	1 966	73,9 %
ASS et CTSS	241	221	91,7 %
Contractuels	74	67	90,5 %
Total	3 884	2 892	74,5 %

Source : Données DAP. Données Winpaye provisoires : ensemble des personnels affectés dans les SPIP, y compris les élèves, mais hors personnel de surveillance.

Note : Le périmètre de ces données diffèrent des données du Tableau 17, qui comprend les personnels de surveillance ainsi que les élèves et agents affectés en DISP et à l'ENAP.

Par ailleurs, le taux de féminisation est plus élevé dans les classes d'âges les plus récentes. Au 1^{er} janvier 2011, le personnel de moins de 40 ans, qui représente près de 53 % des effectifs, était ainsi féminisé à près de 80 %, contre un taux de 70 % pour les personnels de 40 ans et plus.

Graphique 13 : Taux de féminisation en fonction de la classe d'âge au 1^{er} janvier 2011.

Source : Données DAP. Données Winpaye provisoires : ensemble des personnels affectés dans les SPIP, y compris les élèves, mais hors personnel de surveillance.

Ce fort taux de féminisation des effectifs des SPIP s'accompagne de problématiques d'organisation des services qui doivent être prises en compte, tels que les temps partiels (problématique d'organisation hebdomadaire du service) et les congés maternité (problématique d'organisation infra-annuelle du service¹⁷).

La problématique de l'organisation hebdomadaire du travail est du ressort de l'encadrement local. En revanche, les systèmes d'information des ressources humaines actuels de la DAP ne permettent pas d'appréhender la problématique des congés maternité dans la mesure où :

- ◆ la base actuellement utilisée est le logiciel de paye « Winpaye » qui fait apparaître les agents bénéficiant d'un traitement : les personnes en congés maternité apparaissent donc comme présents dans le système d'information ;
- ◆ le logiciel de gestion du temps « Origin » n'a pas été déployé dans les SPIP, à l'exception des personnels de surveillance, et ne permet donc pas de disposer d'information sur les congés maternité.

2.1.1.3. Les conseillers ayant une formation initiale juridique sont surreprésentés au sein de la filière insertion et probation

L'analyse des données sociodémographiques des promotions de CIP de l'ENAP ¹⁸ depuis 1995 révèle que :

- ◆ plus de 60 % des CIP a reçu une formation en droit ou en sciences politiques¹⁹ ;
- ◆ l'écart entre niveau requis et niveau réel s'est accentué ces dernières années. Alors que le niveau requis pour passer le concours est BAC + 2 (sous réserve des dérogations accordées aux mères de trois enfants et plus et aux fonctionnaires justifiant d'au moins 4 ans d'ancienneté), près de 70 % des CIP sont titulaires d'un BAC + 4 ou BAC + 5. Cet

¹⁷ Sur ce point, la mission a relevé lors de ses déplacements de terrain des mauvaises pratiques, telle que la non réaffectation des dossiers pendant les congés maternité.

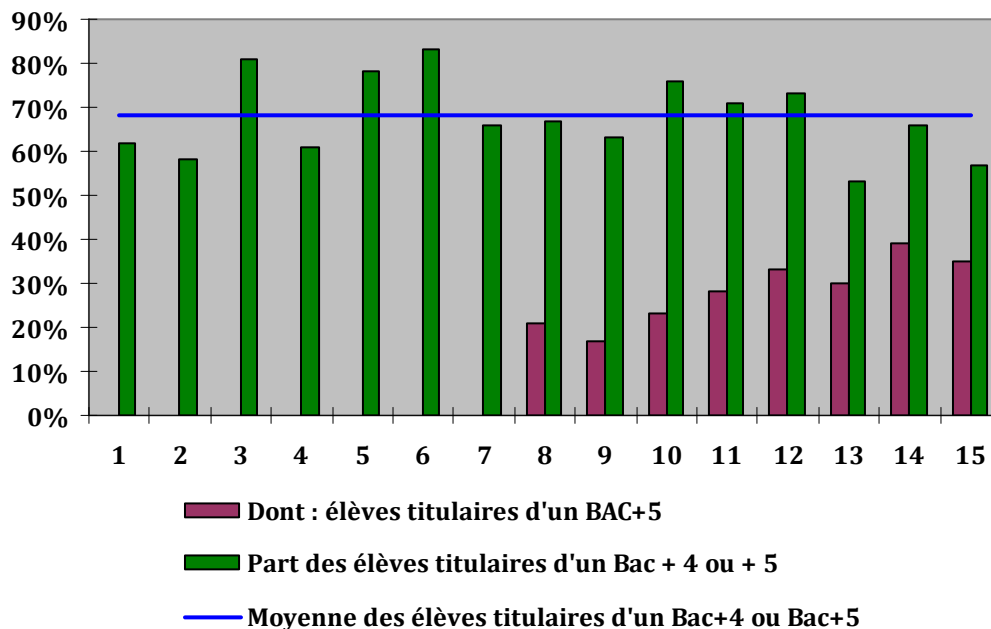
¹⁸ ENAP : « *Eléments de connaissance sociodémographiques* » des promotions de CIP n°8 à n°15 ; ENAP, « *La socialisation professionnelle des conseillers d'insertion et de probation, rapport intermédiaire, profil et représentation du métier des élèves de la 12^{ème} promotion* », Laurent Gras.

¹⁹ Données disponibles pour les promotions n°8 à n°15, soit depuis 2003.

Annexe III

écart entre niveau requis et niveau réel s'est accentué, la part des titulaires d'un BAC+5 étant passée de 20 % à 35-40 % entre les promotions n°8 et n°15.

Graphique 14 : Proportion des titulaires d'un bac + 4 ou d'un Bac+5 dans les promotions de CIP 1 à 15 de l'ENAP



Source : Données ENAP. Détail des élèves titulaires d'un Bac+5 n'était pas disponible pour les promotions 1 à 7.

La hausse du niveau de diplôme a été concomitante avec une hausse du taux de démission en cours de formation²⁰ :

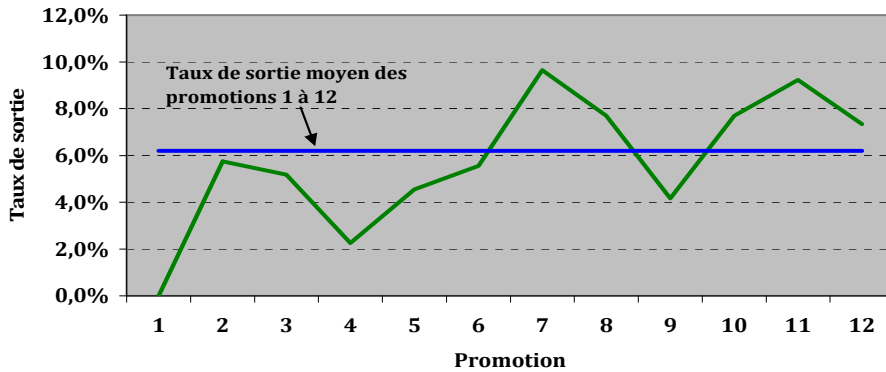
- ◆ le taux de sortie²¹ a augmenté, passant de 3,9 % en moyenne pour les promotions 1 à 6 à 7,6 % en moyenne pour les promotions 7 à 12 ;
- ◆ le taux d'abandon est plus élevé dans la catégorie des Bac+4 et plus (5,4 %) que dans la catégorie des Bac à Bac + 3 (3 %), alors que le taux de licenciement est plus élevé chez les moins diplômés. Par ailleurs, les diplômés en droit ont un taux de réussite aux autres concours plus élevé et sont plus nombreux à vouloir intégrer une autre administration.

²⁰ ENAP, « Les sorties des élèves de CIP en cours de formation de la 1^{ère} à la 12^{ème} promotion », décembre 2009.

²¹ Selon l'étude de l'ENAP, les sorties sont composées à 75 % de démissions pour motifs personnels et à 25 % de décisions institutionnelles (licenciements).

Annexe III

Graphique 15 : Taux de sorties des CIP en cours de formation par promotion



Source : Données ENAP, « Les sorties des élèves de CIP en cours de formation de la 1^{ère} à la 12^{ème} promotion », Décembre 2009.

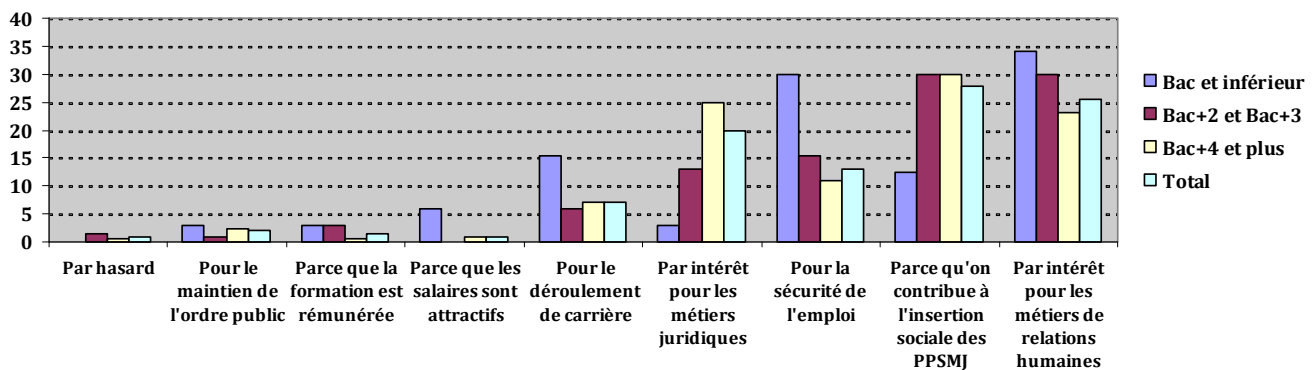
L'enquête réalisée en 2009 sur la motivation des CIP en fonction du diplôme²² fait apparaître quatre motivations principales pour le métier de CIP :

- ◆ la contribution à l'insertion sociale des PPSMJ (28 %) ;
- ◆ l'intérêt pour les métiers des relations humaines (25,5 %) ;
- ◆ l'intérêt pour les métiers juridiques (20 %) ;
- ◆ la sécurité de l'emploi (13 %).

Cependant, ces motivations varient en fonction du niveau de diplôme :

- ◆ les moins diplômés (pour la plupart d'anciens surveillants) sont davantage motivés par un intérêt pour les métiers de relations humaines et par le déroulement de carrière que par l'insertion sociale des PPSMJ ;
- ◆ les plus diplômés en revanche (le plus souvent diplômés en droit), sont davantage motivés par l'aspect juridique (ou « criminologique ») du métier de CIP.

Graphique 16 : Motivation en fonction du diplôme



Source : ENAP, « Éléments de connaissance sociodémographiques - 14^{ème} promotions de CIP », Mai 2009.

L'étude de l'ENAP sur les sorties en cours de formation²³ se demandait « s'il n'existe pas une certaine forme de déception chez les élèves les plus diplômés lorsqu'ils découvrent les contenus

²² ENAP, « Éléments de connaissance sociodémographiques - 14^{ème} promotions de CIP », mai 2009.

Annexe III

de la formation et la nature du métier. ». Par ailleurs, l'étude sur le profil et la représentation du métier de CIP²⁴ relevait parmi les principaux motifs possibles du taux de démission élevé des CIP en cours de formation :

- ◆ « le recrutement en masse d'élèves surdiplômés par rapport au niveau requis et la conception selon laquelle un poste de CIP n'est qu'une phase transitoire dans leur carrière » ;
- ◆ « un manque de reconnaissance statutaire de l'administration (déroulement de carrière insuffisant pour des élèves surdiplômés, absence de fiches de métier, salaires peu attractifs) », ainsi que « le sentiment d'être peu reconnu ».
- ◆ « une forme de désillusion » s'agissant des relations avec les PPSMJ, le CIP s'étant vu « désinvesti de [sa] fonction d'animateur dans un processus de bureaucratisation de son mode d'intervention ».

Lors de ses déplacements de terrain, la mission a relevé de nombreux CPIP manifestant le souhait de réorienter leur carrière (démission de la fonction publique ou préparation d'autres concours de la fonction publique). La DAP ne disposait pas d'éléments sur le taux de sortie du corps de des CPIP après la formation : cela devrait constituer un point de vigilance à l'avenir afin d'évaluer l'ampleur du taux de sortie après la prise de fonction.

2.1.1.4. La réforme de la formation initiale des CPIP n'a pas porté ses fruits

La formation initiale des CPIP se déroule sur deux ans. Les modalités de cette formation ont évolués depuis l'arrêté du 10 novembre 2006 :

- ◆ auparavant, les stagiaires effectuaient deux années de formation à l'ENAP (École Nationale de l'administration pénitentiaire) avec des périodes de stage en alternance ;
- ◆ depuis 2007, la formation est scindée entre une première année de formation théorique à l'ENAP et une année de stage qui constitue une « pré-affectation » sur la base du classement de fin de première année.

La pré-affectation des stagiaires n'a pas été réalisée de manière uniforme sur le territoire et s'est concentrée à plus de 50 % sur les inter-régions de Lille et de Paris, alors que celles-ci représentent environ 30 % des effectifs des CPIP.

Tableau 21 : Répartition de l'affectation des stagiaires des 13^{ème} et 14^{ème} promotions de CPIP par inter-région

	13^{ème} promotion (2008-2010)	14^{ème} promotion (2009-2011)
Bordeaux	3 %	1 %
Dijon	16 %	12 %
Lille	38 %	23 %
Lyon	8 %	5 %
Marseille	8 %	8 %
Paris	17 %	39 %
Rennes	0 %	2 %
Strasbourg	11 %	9 %
Toulouse	0 %	1 %
Total	100 %	100 %
Sous-total Lille et Paris	55 %	62 %

Source : Mission IGF/IGSJ d'après données DAP.

²³ ENAP, « Les sorties des élèves de CIP en cours de formation de la 1^{ère} à la 12^{ème} promotion », décembre 2009.

²⁴ ENAP, « La socialisation professionnelle des conseillers d'insertion et de probation, rapport intermédiaire, profil et représentation du métier des élèves de la 12^{ème} promotion », Laurent Gras.

Annexe III

Ce fort biais dans la répartition des affectations des stagiaires pose des problèmes importants de gestion de ressources humaines, mentionnés lors des déplacements de terrain de la mission :

- ◆ les stagiaires gèrent un volume d'activité moindre que les titulaires expérimentés (ration de 50 dossiers par stagiaire), ce qui pèse fortement sur la charge d'activité des titulaires dans les SPIP dotés d'un fort taux de stagiaires ;
- ◆ la formation des stagiaires doit de surcroît être assurée par les titulaires et pèse également sur leur charge d'activité.

En raison de ces conditions de travail plus difficiles, le taux de turn-over des CPIP dans ces régions est plus élevé que la moyenne.

En raison des problèmes d'organisation générés par cette réforme, la DAP semble s'orienter vers un retour au système de formation avec alternance de stages. La mission considère que cette évolution est positive. La DAP devrait également veiller à l'avenir à une répartition plus équilibrée des stagiaires sur le territoire.

Par ailleurs, lors des déplacements de terrain de la mission, les personnels d'insertion et de probation ont indiqué rencontrer des difficultés à accéder à la formation continue sur les sujets relatifs au cœur de métier (par exemple, le sens de la peine, la prise en charge psychiatrique, les violences sexuelles, les psychopathologies en milieu carcéral, la criminologie, et l'évaluation de la dangerosité des probationnaires). **Les données 2010 de la DAP ne permettent pas de corroborer cette difficulté d'accès à la formation initiale** puisqu'en moyenne, l'objectif de 3 jours de formation par agent de la filière insertion et probation par an est atteint (cf. Tableau 22), un peu plus de 50 % des CPIP ont bénéficié d'une formation continue et près de 80 % des journées de formation continue des CPIP sont relatives à la méthodologie et à la prise en charge des PPSMJ ou aux profils et caractéristiques des PPSMJ. **La mission invite néanmoins la DAP à s'assurer que l'accès à la formation continue sur certains thèmes spécifiques très demandés (violence sexuelle) est effectivement satisfaisant.**

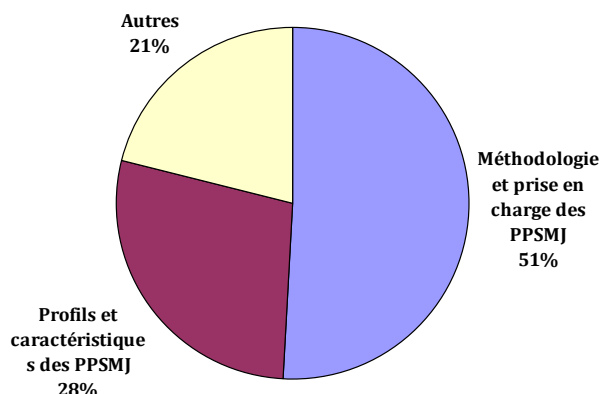
Tableau 22 : Réalisation des objectifs de formation continue des agents de la filière insertion et probation en 2010

Direction interrégionale	Nombre de jours de formation par agent de la filière insertion-probation (cible)	Nombre de jours de formation par agent de la filière insertion-probation (réalisé)
Bordeaux	5,0	3,0
Dijon	1,0	2,4
Lille	2,5	3,2
Lyon	3,3	4,3
Marseille	2,8	3,4
Paris	2,5	3,2
Rennes	3,8	4,0
Strasbourg	3,3	4,5
Toulouse	2,5	2,6
MOM	3,5	1,6
Moyenne	3,0	3,2

Source : DAP.

Annexe III

Graphique 17 : Principaux thèmes de formations continues suivies en 2010 par les CPIP (en % des journées de formation)

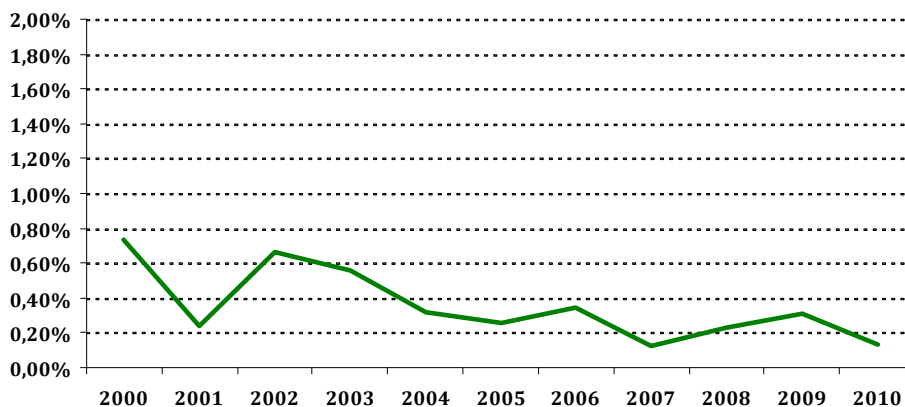


Source : Mission IGF/IGSJ d'après données DAP.

2.1.1.5. Les fautes disciplinaires sont rares, mais les relations personnelles avec les détenus devraient constituer un point de vigilance

La mission a recueilli les données relatives aux fautes disciplinaires des personnels des SPIP depuis la création des SPIP (cf. Tableau 38 en pièce jointe n°1). **Les faits ayant engendré le déclenchement d'une action disciplinaire demeurent rares : ils concernent en moyenne 0,3 % des personnels des SPIP sur la période 2000-2010 et aucune hausse significative n'est constatée sur la période ; les deux pics ayant été enregistrés en 2000 et 2002 (cf. Graphique 18).**

Graphique 18 : Pourcentage du personnel des SPIP ayant commis un fait ayant déclenché une action disciplinaire (2000-2010)

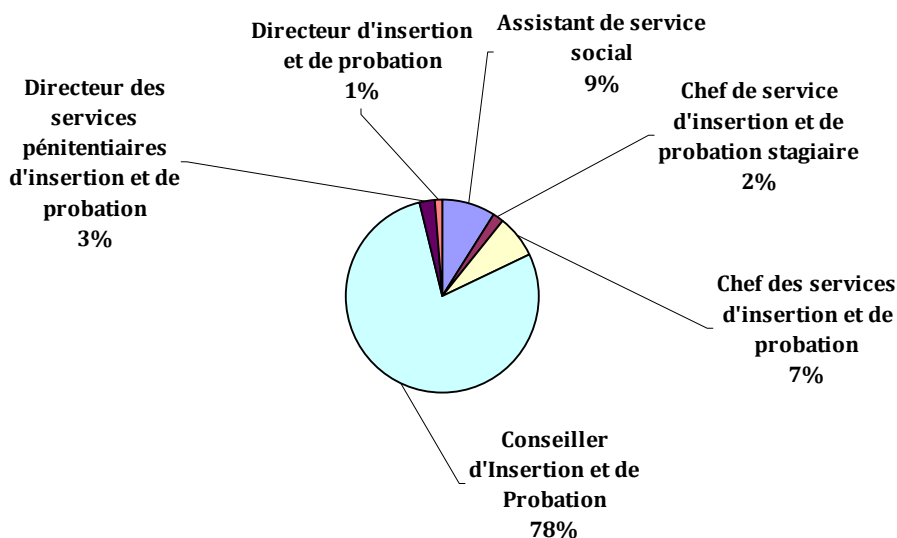


Source : Calculs IGF/IGSJ ; données DAP.

Annexe III

La répartition des catégories de personnels ayant commis un fait ayant déclenché une action disciplinaire reflète peu ou prou la structure des effectifs. Néanmoins, les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation sont concernés dans 78 % des cas, ce qui est légèrement supérieur à leur part dans les effectifs sur la période²⁵. Il s'agit de la seule catégorie de personnel concernée par des faits ayant déclenché une procédure disciplinaire chaque année sur la période.

Graphique 19 : Répartition par catégorie des personnels des SPIP ayant commis un fait ayant déclenché une action disciplinaire (2000-2010)



Source : Calculs IGF/IGSJ ; données DAP.

Quatre types d'actions disciplinaires représentent 65 % des motifs de sanctions disciplinaires :

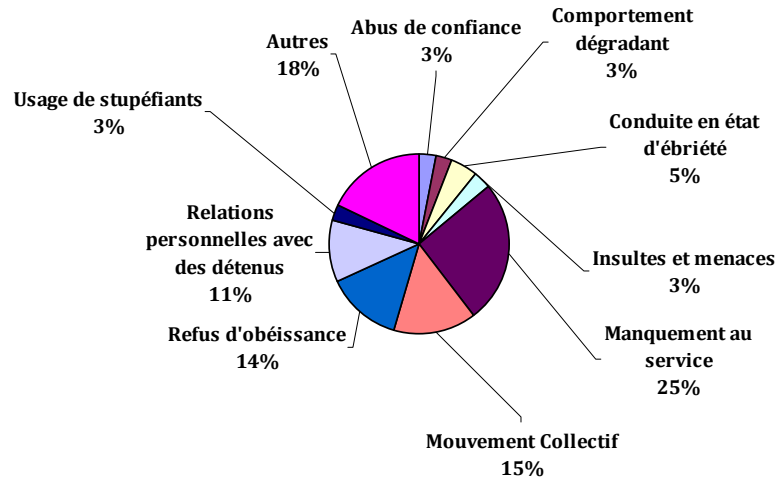
- ◆ le manquement au service (25 %) ;
- ◆ les mouvements collectifs (15 %) ;
- ◆ les refus d'obéissance (14 %) ;
- ◆ les relations personnelles avec les détenus (11 %).

Ce dernier point devrait constituer un point de vigilance dans la formation initiale des CPIP (module de formation éthique et déontologie de 2 heures prévu dans la formation initiale de l'ENAP) ainsi qu'en matière de sensibilisation des personnels au niveau local.

²⁵ Les CPIP représentaient 65 % des effectifs en 2000 et 70 % des effectifs en 2010.

Annexe III

Graphique 20 : Répartition par catégorie des faits ayant déclenché une action disciplinaire (2000-2010)



Source : Calculs IGF/IGSJ ; données DAP.

2.1.2. La cartographie des structures et des effectifs révèle une diversité de situation s'agissant de l'organisation des services

Au 1^{er} janvier 2011, le réseau des services pénitentiaires d'insertion et de probation étaient organisés en :

- ◆ neuf directions interrégionales et une mission des départements et territoires d'outre-mer qui coordonnent l'activité des SPIP ;

Graphique 21 : Organisation régionale des SPIP en janvier 2010



Source : Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2010, DAP.

- ◆ 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), pouvant être composés de plusieurs antennes (199 sièges/antennes au total au 1^{er} janvier 2010).

Graphique 22 : Cartographie des SPIP en 1^{er} janvier 2011



Source : DAP.

L'organisation des SPIP est à mettre en relation avec les 191 structures pénitentiaires à proprement parler :

- ◆ 106 maisons d'arrêt (détenus en attente de jugement et condamnés dont le reliquat de peine n'excède pas un an lors de leur condamnation définitive) ;
- ◆ 79 établissements pour peine, dont 6 maisons centrales, 24 centres de détention, 12 centres de semi-liberté, et 37 centres pénitentiaires, établissements mixtes, comprenant au moins deux quartiers différents (maison d'arrêt, centre de détention et/ou maison centrale) ;
- ◆ 6 établissements pénitentiaires pour mineurs.

La réforme de 1999 créant les SPIP en fusionnant les structures de milieu ouvert (comité de probation et d'aide aux libérés – CPAL) et de milieu fermé (services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires) reposait notamment sur la volonté de développer des structures mixtes. Néanmoins, l'approche mixte ayant été jugée peu opérationnelle, la création des structures mixtes n'a pas été généralisée.

Annexe III

La structuration du réseau varie significativement d'une inter-région à une autre, ce qui peut s'expliquer par la structuration du réseau des établissements pénitentiaires et la géographie locale :

- ◆ le nombre de SPIP par inter-région varie de 7 (Outre-mer et Lille) à 14 (Dijon) ;
- ◆ le nombre de résidences administratives varie de 15 (Outre-mer) à 32 (Lille) ;
- ◆ le nombre de structures (siège ou antennes) varie de 11 (Outre-mer) à 28 (Lille).

Le nombre d'ETP par inter-région (cf. Tableau 23) varie également fortement : de 154 personnes (Outre-mer) à 529 (Paris), ce qui devrait en principe être corrélé à la charge d'activité du SPIP.

Le nombre de résidences administratives – 239 au 1^{er} janvier 2010 - est plus élevé que le nombre de structures (siège ou antenne) :

- ◆ certaines antennes (« *antennes à double résidence* ») regroupent deux résidences administratives ; dans la plupart des cas, la résidence administrative marque une affectation sur un établissement pénitentiaire : ainsi, l'antenne mixte de Saverne-Oermingen (SPIP de Strasbourg) est constituée des résidences administratives de Saverne (circonscription judiciaire de Saverne) et d'Oermingen (centre de détention d'Oermingen) ;
- ◆ au 30 juin 2011, la mission n'avait pu identifier le motif de l'existence de certaines résidences administratives, qui n'étaient pas liées à l'existence d'une antenne à double résidence ou à l'existence d'un établissement pénitentiaire d'après les données communiquées par la DAP s'agissant des structures situées dans le ressort des antennes.

Tableau 23 : Structure du réseau par direction interrégionale au 1^{er} janvier 2010

Direction interrégionale	Nombre de SPIP	Nombre de résidences administratives	Nombre de structures (siège du SPIP ou antenne)	Total des ETP
Bordeaux	12	27	22	281
Dijon	14	24	22	301
Lille	7	32	28	473
Lyon	12	29	22	342
Marseille	8	18	14	308
Outre-mer	7	15	11	154
Paris	8	18	12	529
Rennes	12	26	23	347
Strasbourg	10	26	24	289
Toulouse	13	24	21	259
Total	103	239	199	3 283

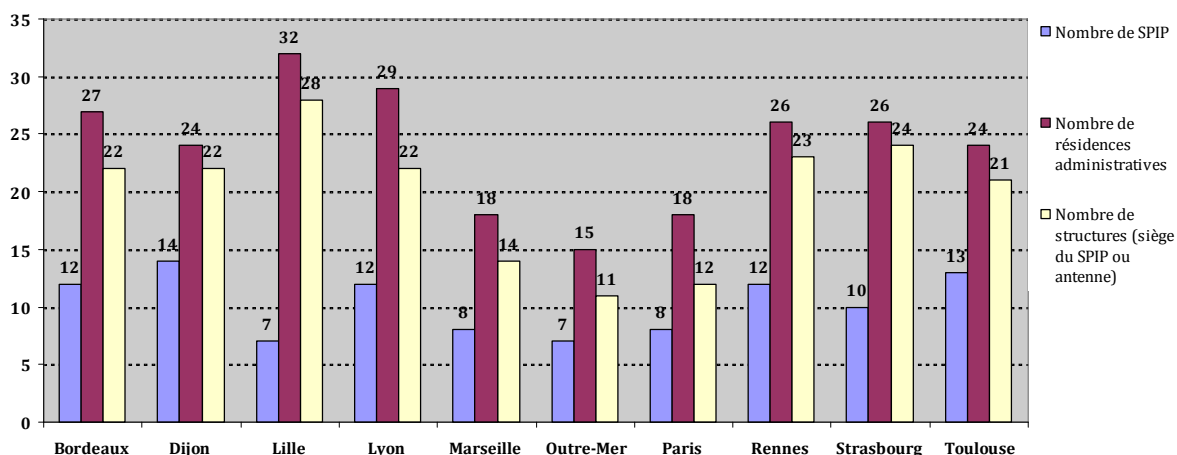
Source : DAP – base de données GAP ; retraitement mission IGF/IGSJ ; ETP hors élèves et y compris stagiaires pré-affectés.

Note : Le nombre total des ETP diffère de celui présenté au Tableau 17, notamment en raison du périmètre différent des données.

Dans la mesure où les agents sont affectés sur une résidence administrative et non pas sur un SPIP ou sur une antenne, le nombre élevé de résidences administratives constitue un facteur de rigidité dans la gestion des ressources humaines au niveau local pour redéployer des moyens rapidement en cas de variation des pics d'activités au sein des structures (SPIP ou antennes).

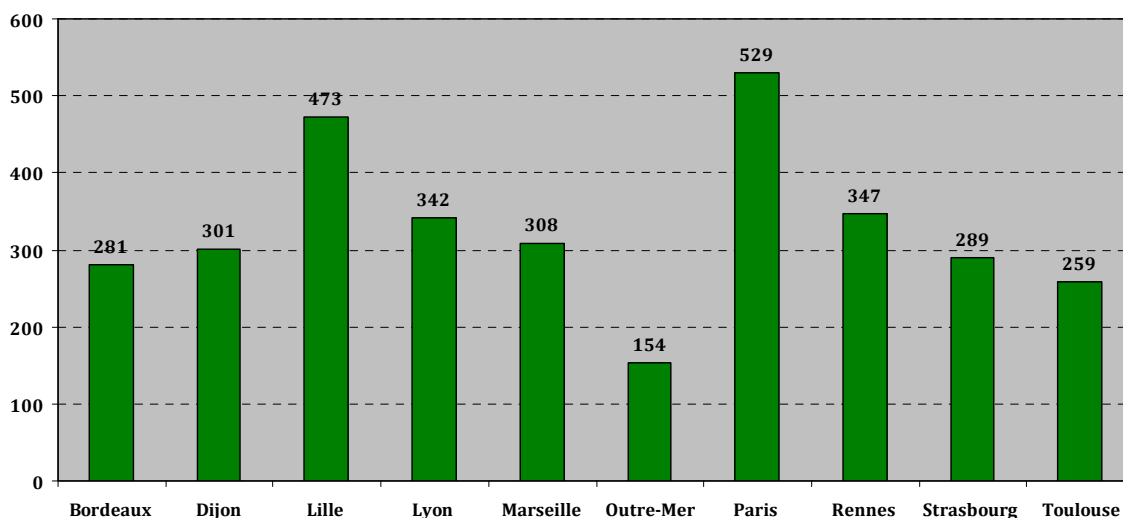
Annexe III

Graphique 23 : Nombre de SPIP, nombre de résidences administratives et nombre d'antennes par direction interrégionale



Source : DAP – base de données GAP.

Graphique 24 : ETP par direction interrégionale



Source : DAP – base de données GAP.

Par ailleurs, la structuration des SPIP est également très diverse.

Ainsi, **le nombre de résidences administratives au sein d'un même SPIP varie fortement :**

- ◆ 87 % des SPIP sont dotés de moins de 3 résidences administratives ;
- ◆ 13 % des SPIP sont dotés d'au moins 4 résidences administratives ;
- ◆ le SPIP de Lille est doté de 8 résidences administratives.

Par ailleurs, la taille des SPIP est variable. La taille moyenne d'un SPIP était de 32 ETP au 1^{er} janvier 2010. Cette taille moyenne ne reflète pas la dispersion des effectifs :

- ◆ 65 % des SPIP (soit 67 SPIP) étaient d'une taille inférieure à la moyenne, dont 27 % (28 SPIP) dotés de 15 ETP ou moins ;

Annexe III

- ◆ parmi les 35 % des SPIP d'une taille supérieure à la moyenne, 20 % (soit 20 SPIP) étaient dotés de plus de 50 ETP. Marseille et Lille étaient dotés de respectivement 124 et 163 ETP.

S'agissant de la structure organisationnelle du réseau :

- ◆ **l'ensemble des 103 SPIP n'est pas doté d'un directeur de SPIP (DSPIP),** neuf DSPIP assurant la direction de deux SPIP (cf. Tableau 24) ;

Tableau 24 : Liste des DSPIP assurant la direction de deux SPIP au 1^{er} janvier 2010

SPIP concernés
Creuse et Haute-Vienne
Aveyron et Lot
Ariège et Haute-Garonne
Aube et Haute-Marne
Puy de Dôme et Cantal
Gard et Lozère
Doubs et Jura
Gers et Tarn-et-Garonne
Haute-Saône et territoire de Belfort

Source : DAP.

- ◆ **le ratio moyen du nombre de personnel non administratif pour un personnel administratif²⁶ était égal à 1 pour 6 au niveau des SPIP ; néanmoins, ce ratio varie très fortement d'un SPIP à l'autre :** si 55 % des SPIP se situent dans une fourchette comprise entre 1 pour 5 et 1 pour 7, 21 % des SPIP se situent dans une fourchette comprise entre 1 pour 8 et 1 pour 10 et 7 % se situent au-delà d'un ratio de 1 personnel administratif pour 10 personnels non administratifs. Par exemple, alors que le SPIP du Mans (23 ETP, une structure) est doté d'un personnel administratif pour 22 personnels non administratifs, le SPIP d'Annecy (31 ETP, trois structures) est doté d'un personnel administratif pour 3 personnels non administratifs. La variation du ratio n'est pas strictement liée à la taille du SPIP, comme l'indique Graphique 25 ci-dessous ;

Tableau 25 : Ratio du nombre de personnel non administratif pour un personnel administratif

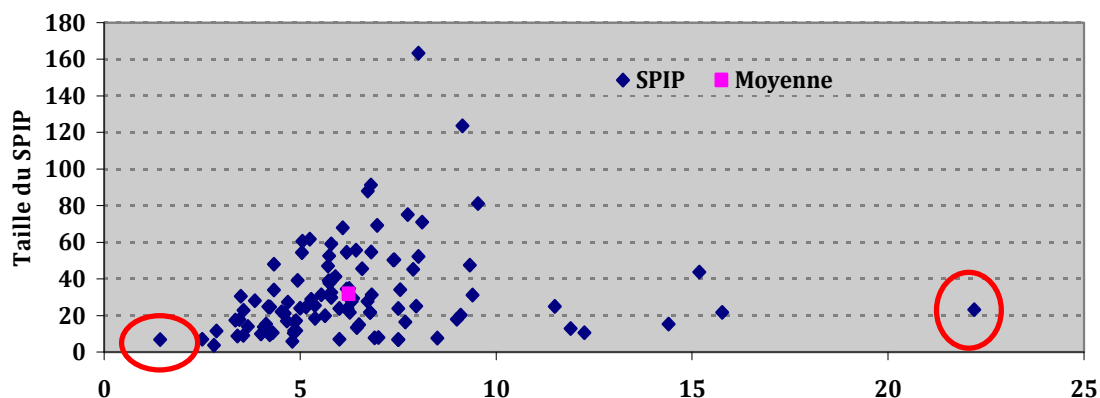
Ratio	De 1 à 4	De 5 à 7	De 8 à 10	> 10	Total
Nombre de SPIP	21	56	18	7	102
En % du total des SPIP	21 %	55 %	18 %	7 %	100 %

Source : Mission IGF/IGSJ sur la base de données DAP. Le SPIP de Mamoudzou ne serait doté d'aucun personnel administratif.

²⁶ Mode de calcul : personnels non administratifs (personnel d'insertion et de probation plus encadrement) divisé par le personnel administratif (adjoints et secrétaires administratifs). Ce ratio permet d'évaluer le nombre de personnels non administratif pris en charge par un personnel administratif.

Annexe III

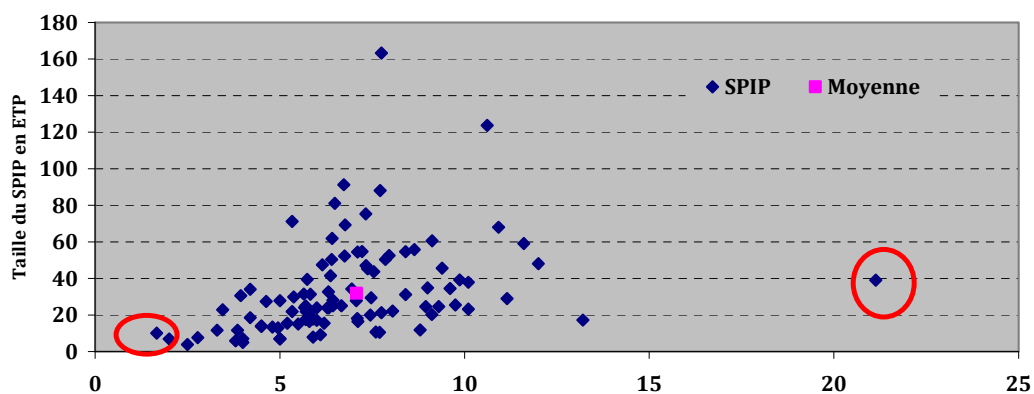
Graphique 25 : Ratio du nombre de personnels non administratifs pour un personnel administratif



Source : Mission IGF/IGSJ sur la base de données DAP.

- ◆ le ratio moyen du nombre de personnel d'insertion et de probation pour un personnel encadrant²⁷ était égal à 1 pour 7 au niveau des SPIP ; néanmoins, ce ratio varie également très fortement d'un SPIP à l'autre. Cette variation ne semble pas non plus liée de manière stricte à la taille du SPIP comme le montre le Graphique 26 ci-dessous : le SPIP de Calvados (39 ETP, deux structures) est doté d'un encadrant pour 21 personnels d'insertion et de probation, alors que le SPIP de l'Oise (48 ETP, 4 structures) est doté d'un encadrant pour 6 personnels d'insertion et de probation.

Graphique 26 : Ratio du nombre de personnel d'insertion et de probation pour un personnel encadrant



Source : Mission IGF/IGSJ sur la base de données DAP. Cinq SPIP ne seraient dotés d'aucun personnel encadrant d'après la base de données et ne figurent pas dans le schéma ci-dessous.

²⁷ Mode de calcul : personnels d'insertion et de probation (CIP, ASS et CTSS) divisé par les personnels encadrant (DIP, CSIP et DSPIP). Ce ratio permet d'évaluer le nombre de personnels d'insertion pris en charge par un encadrant. Pour les seuls encadrants intermédiaires, ce ratio est de un encadrant pour neuf.

Annexe III

L'affectation en milieu ouvert/fermé est connue sur la base d'une enquête déclarative de la DAP. L'affectation des personnels en milieu fermé, ouvert ou mixte n'est pas identifiée dans les systèmes d'information des ressources humaines de la DAP. Les données présentées dans le Tableau 26 ci-dessous résultent d'une enquête déclarative réalisée par la DAP : **57 % des personnels d'insertion et de probation seraient ainsi affectés en milieu ouvert, 30 % en milieu fermé et 13 % dans des antennes mixtes.** Cette moyenne nationale ne révèle néanmoins pas la forte hétérogénéité de l'affectation des SPIP sur le territoire au niveau régional (DISP) ou au niveau local (SPIP).

Tableau 26 : Répartition des effectifs (ETP) des CIP et des ASS entre milieu ouvert et milieu fermé au 1^{er} janvier 2011

Département	Effectif disponible au 01/01/2011 CIP/AS				En %		
	Total	Milieu ouvert	Milieu fermé	Mixte	Milieu ouvert	Milieu fermé	Mixte
Charente	13,0	0,0	0,0	13,0	0 %	0 %	100 %
Charente-Maritime	24,4	10,9	8,9	4,6	45 %	36 %	19 %
Corrèze	17,3	9,3	6,3	1,7	54 %	36 %	10 %
Creuse/ Haute-Vienne	17,0	12,0	0,0	5,0	71 %	0 %	29 %
Deux-Sèvres	12,4	5,2	0,0	7,2	42 %	0 %	58 %
Dordogne	23,0	4,8	10,6	7,6	21 %	46 %	33 %
Gironde	44,6	27,6	11,0	6,0	62 %	25 %	13 %
Landes	17,8	9,6	8,2	0,0	54 %	46 %	0 %
Lot-et-Garonne	16,1	10,5	4,0	1,6	65 %	25 %	10 %
Pyrénées-Atlantiques	18,4	13,0	2,8	2,6	71 %	15 %	14 %
Vienne	21,6	13,6	8,0	0,0	63 %	37 %	0 %
Sous-total	225,6	116,5	59,8	49,3	52 %	27 %	22 %
Ardennes	7,3	4,3		3,0	59 %	0 %	41 %
Aube/ Haute-Marne	33,3	15,3	10,0	8,0	46 %	30 %	24 %
Cher	12,8	8,0		4,8	63 %	0 %	38 %
Cote d'Or	21,0	16,0	5,0		76 %	24 %	0 %
Eure et Loir	24,3	12,3	10,0	2,0	51 %	41 %	8 %
Indre	15,8	7,0	7,0	1,8	44 %	44 %	11 %
Indre et Loire	16,3	3,0		13,3	18 %	0 %	82 %
Loir et Cher	10,0	6,0		4,0	60 %	0 %	40 %
Loiret	18,3	14,3	3,0	1,0	78 %	16 %	5 %
Marne	23,7	16,7	6,0	1,0	70 %	25 %	4 %
Nièvre	10,8			10,8	0 %	0 %	100 %
Saône-et-Loire	20,7	14,9	5,8		72 %	28 %	0 %
Yonne	24,8	12,4	12,4		50 %	50 %	0 %
Sous-total	239,1	130,2	59,2	49,7	54 %	25 %	21 %
Aisne	33,0	23,5	9,5		71 %	29 %	0 %
Eure	32,2	4,4	13,4	14,4	14 %	42 %	45 %
Nord	136,8	94,4	42,4		69 %	31 %	0 %
Oise	38,1	18,3	15,4	4,4	48 %	40 %	12 %
Pas-de-Calais	78,5	45,0	11,5	22,0	57 %	15 %	28 %
Seine-Maritime	54,3	38,7	15,6		71 %	29 %	0 %
Somme	29,3	20,7	8,6		71 %	29 %	0 %
Sous-total	402,2	245,0	116,4	40,8	61 %	29 %	10 %
Ain	22,0	9,7	8,6	3,7	44 %	39 %	17 %
Allier	18,7	4,8	4,6	9,3	26 %	25 %	50 %
Ardèche	7,3		3,0	4,3	0 %	41 %	59 %
Cantal/ Puy-de-Dôme	27,9	13,7	6,6	7,6	49 %	24 %	27 %
Drome	15,3	11,8	3,5		77 %	23 %	0 %
Isère	41,8	27,7	14,1		66 %	34 %	0 %
Loire	34,1	19,7	14,4		58 %	42 %	0 %

Annexe III

Département	Effectif disponible au 01/01/2011 CIP/AS				En %		
	Total	Milieu ouvert	Milieu fermé	Mixte	Milieu ouvert	Milieu fermé	Mixte
Haute-Loire	6,9			6,9	0 %	0 %	100 %
Rhône	66,4	49,4	17,0		74 %	26 %	0 %
Savoie	25,2	13,2	12,0		52 %	48 %	0 %
Haute-Savoie	21,1	15,1	6,0		72 %	28 %	0 %
Sous-total	286,7	165,1	89,8	31,8	58 %	31 %	11 %
Alpes-de-Haute-Provence/ Hautes-Alpes	10,0	6,0	-	4,0	60 %	0 %	40 %
Alpes-Maritimes	49,1	36,1	13,0	-	74 %	26 %	0 %
Bouches-du-Rhône	109,3	60,5	48,8	-	55 %	45 %	0 %
Corse du Sud / Haute Corse	15,8	7,8	6,0	2,0	49 %	38 %	13 %
Var	44,5	34,5	10,0	-	78 %	22 %	0 %
Vaucluse	30,6	19,7	10,9	-	64 %	36 %	0 %
Sous-total	259,3	164,6	88,7	6,0	63 %	34 %	2 %
Guadeloupe	23,0	7,0	9,0	7,0	30 %	39 %	30 %
Martinique	18,0	9,0	9,0	0,0	50 %	50 %	0 %
Guyane	9,9	0,0	0,0	9,9	0 %	0 %	100 %
La Réunion/ Mayotte	42,6	13,9	13,4	15,3	33 %	31 %	36 %
Nouvelle-Calédonie	10,0	0,0	0,0	10,0	0 %	0 %	100 %
Polynésie française	13,0	0,0	0,0	13,0	0 %	0 %	100 %
Sous-total	116,5	29,9	31,4	55,2	26 %	27 %	47 %
Essonne	90,5	35,9	54,6	-	40 %	60 %	0 %
Hauts-de-Seine	40,0	29,4	10,6	-	74 %	27 %	0 %
Paris	67,2	58,2	9,0	-	87 %	13 %	0 %
Seine et Marne	50,9	30,9	20,0	-	61 %	39 %	0 %
Seine-Saint-Denis	55,8	45,8	10,0	-	82 %	18 %	0 %
Val d'Oise	44,0	31,7	12,3	-	72 %	28 %	0 %
Val de Marne	72,2	32,0	40,2	-	44 %	56 %	0 %
Yvelines	48,9	32,1	16,8	-	66 %	34 %	0 %
Sous-total	469,5	296,0	173,5	0,0	63 %	37 %	0 %
Calvados	32,2	22,5	9,7	-	70 %	30 %	0 %
Cotes d'Armor	14,1	10,6	3,5	-	75 %	25 %	0 %
Finistère	27,4	22,4	5,0	-	82 %	18 %	0 %
Ille-et-Vilaine	37,4	23,2	14,2	-	62 %	38 %	0 %
Loire-Atlantique	38,2	28,0	10,2	-	73 %	27 %	0 %
Maine-et-Loire	23,5	19,5	4,0	-	83 %	17 %	0 %
Manche	18,1	16,2	1,9	-	90 %	10 %	0 %
Mayenne	8,7	6,7	2,0	-	77 %	23 %	0 %
Morbihan	24,3	19,5	4,8	-	80 %	20 %	0 %
Orne	18,0	11,1	6,9	-	62 %	38 %	0 %
Sarthe	22,1	15,8	6,3	-	71 %	29 %	0 %
Vendée	15,6	13,4	2,2	-	86 %	14 %	0 %
Total	279,6	208,9	70,7	0,0	75 %	25 %	0 %
Bas-Rhin	40,1	28,3	11,8	0,0	71 %	29 %	0 %
Doubs / Jura	27,9	12,0	5,8	10,1	43 %	21 %	36 %
Haut-Rhin	37,9	23,2	9,8	4,9	61 %	26 %	13 %
Haute-Saône/ Territoire de Belfort	14,5	5,1	2,5	6,9	35 %	17 %	48 %
Meurthe-et-Moselle	39,8	19,5	20,3	-	49 %	51 %	0 %
Meuse	18,4	3,6	8,4	6,4	20 %	46 %	35 %
Moselle	42,9	27,1	11,2	4,6	63 %	26 %	11 %
Vosges	12,6	2,0		10,6	16 %	0 %	84 %

Annexe III

Département	Effectif disponible au 01/01/2011 CIP/AS				En %		
	Total	Milieu ouvert	Milieu fermé	Mixte	Milieu ouvert	Milieu fermé	Mixte
Sous-total	234,1	120,8	69,8	43,5	52 %	30 %	19 %
Ariège/ Haute Garonne	51,8	22,5	22,8	6,5	43 %	44 %	13 %
Aude	12,8	6,0	-	6,8	47 %	0 %	53 %
Aveyron / Lot	12,4		-	12,4	0 %	0 %	100 %
Gard / Lozère	24,9	4,0	-	20,9	16 %	0 %	84 %
Gers / Tarn-et-Garonne	14,5	4,8	-	9,7	33 %	0 %	67 %
Hautes-Pyrénées	7,7	-	2,7	5,0	0 %	35 %	65 %
Hérault	46,9	30,1	16,8	-	64 %	36 %	0 %
Pyrénées-Orientales	19,6	-	7,9	11,7	0 %	40 %	60 %
Tarn	12,8	4,0	2,0	6,8	31 %	16 %	53 %
Sous-total	203,4	71,4	52,2	79,8	35 %	26 %	39 %
Total	2 716,0	1 548,4	811,5	356,1	57 %	30 %	13 %

Source : DAP.

Notes : Données réconciliées en vue de la préparation de la CAP de juin 2011 à partir des bases de données Harmonie et GESTREEL. A noter que le nombre total d'ETP au 1^{er} janvier 2011 identifié sur cette base diffère des données issues de WINPAIE au 1^{er} janvier 2011 à hauteur de 175 ETP.

2.1.3. Les outils de GRH relatifs à l'organisation des structures et au suivi des effectifs sont insuffisants

2.1.3.1. La DAP ne dispose pas d'organigramme de référence au niveau national pour organiser les structures

La mission relève l'absence de définition d'organigrammes de référence pour les SPIP. Des travaux²⁸ avaient été initiés par la DAP fin 2008 afin d'identifier des organisations cibles et de construire des organigrammes en vue d'un déploiement début janvier 2009 dans le réseau. Ces travaux (cf. pièce jointe n° 2 pour une synthèse) reposaient sur le principe d'une organisation des services à partir de la segmentation des PPSMJ, chaque segment nécessitant un traitement différencié et un suivi plus ou moins intensif. Le groupe de travail avait travaillé sur la définition d'une organisation cible, celle-ci pouvant être modulable pour les SPIP à effectifs réduits. Des exemples d'organisations cibles avaient été élaborés à partir des SPIP du département pilote (Gironde). Ces travaux n'ont à ce stade pas abouti alors que la définition d'organigramme de référence pourrait utilement contribuer à la structuration de l'évaluation des besoins en effectifs en tenant compte de la disparité des structures au sein du réseau.

2.1.3.2. Le suivi des effectifs repose sur des bases de données de ressources humaines multiples, dont la fiabilité a été dégradée avec la mise en œuvre de l'application Harmonie

S'agissant de la gestion des effectifs, la DAP travaille à partir de bases de données multiples, dont la fiabilité s'est dégradée depuis le déploiement d'Harmonie en 2010.

La DAP s'appuie actuellement sur trois bases de données pour la gestion des effectifs :

- ◆ le système d'information des ressources humaines (SIRH) de référence a évolué : la base de données GAP a été remplacée par Harmonie, le 1^{er} janvier 2010. Le SIRH contient des données concernant les effectifs physiques par grade et corps, la position

²⁸ Groupe de travail de la DAP animé par le cabinet Croissance.

Annexe III

administrative et ainsi que la quotité de travail (ETP). Le déploiement d'Harmonie a posé plusieurs types de problèmes tels que des dysfonctionnements de l'applicatif ne permettant pas de saisir de manière rétroactive des événements, ce qui a dégradé la qualité des données saisies depuis le déploiement de l'applicatif ou des problèmes liés à la migration des données de GAP dans Harmonie. Le chantier du déploiement d'Harmonie est piloté par le secrétariat général du ministère de la justice : la fiabilisation de l'application Harmonie serait prévue pour 2014-2015 ;

- ◆ GESTREEL est un outil de décompte des personnes physiques par corps développé par la DAP afin de fiabiliser les données du SIRH GAP. La base de données GESTREEL est alimentée par les directions interrégionales ; ces données font l'objet d'une réconciliation mensuelle avec les données du système d'information des ressources humaines de la DAP (GAP/Harmonie). Les dysfonctionnements d'Harmonie ont impacté la qualité et la rapidité de la réconciliation des données entre l'applicatif de l'administration centrale et GESTREEL : en mai 2011, la DAP estimait que la réconciliation des données enregistrerait un retard de 4 à 5 mois ;
- ◆ WINPAIE : en raison de la dégradation de la qualité des données relatives aux ressources humaines dans la base HARMONIE, la DAP a également recours aux données du logiciel de paie pour décompter les effectifs : cet outil permet de décompter les effectifs faisant l'objet d'une paye et comprend les informations relatives aux quotités de travail.

La DAP ne dispose pas actuellement d'un système d'informations lui permettant de connaître avec fiabilité et de façon actualisée la situation des effectifs des SPIP : un travail de fiabilisation des données spécifique à chaque corps doit donc être engagé avant chaque CAP. Par ailleurs, les bases de données de la DAP ne permettent pas de distinguer la répartition des effectifs entre milieu ouvert et milieu fermé.

2.1.3.3. Les marges de manœuvre pour gérer les vacances d'emploi au niveau local sont très limitées

L'enquête menée auprès des directions interrégionales par la mission sur le dialogue de gestion a également permis de souligner le manque de marge de manœuvre des directions interrégionales sur la gestion des effectifs, notamment s'agissant des CPIP. En effet, la règle de l'affectation au niveau de la résidence administrative, conjuguée à l'existence d'une seule commission administrative paritaire par an s'agissant des CPIP et au recours limité aux contractuels ne permet pas de gérer de manière satisfaisante les absences de longue durée (congés maternité, congés longue maladie, détachement) dans les SPIP. Cela s'avère particulièrement pénalisant pour les petites structures dont la capacité de réorganisation du flux d'activité est plus limitée que dans les structures importantes.

2.1.3.4. L'absentéisme dans les SPIP ne fait pas l'objet d'un suivi par la DAP

L'application « ORIGINE » (organisation informatique de la gestion du temps) n'a à ce jour pas été déployée dans les SPIP, hormis dans certains cas, s'agissant des personnels de surveillance affectés dans les SPIP (DISP de Paris). La DAP ne disposant pas de données sur l'absentéisme dans les SPIP, la mission a effectué une enquête auprès de l'ensemble des DISP afin de recenser les données existantes pour les années 2009, 2010 et 2011. **La mission a reçu des données des directions interrégionales** de Rennes, Bordeaux, Toulouse et Strasbourg, ainsi que de la mission Outre-mer, soit un **échantillon représentatif égal à 41 % des ETP dans les SPIP**. Néanmoins, ces données doivent être analysées avec précaution dans la mesure où :

- ◆ la méthode de recueil statistique n'est pas identique (utilisation de base de données existantes ou enquête spécifique auprès des SPIP) ;

Annexe III

- ◆ le périmètre des données recueillies est variable en termes de date ou de motifs d'absentéisme.

Les résultats détaillés de l'enquête sont présentés en pièce jointe n°3. Après retraitement des données, la mission évalue le taux moyen d'absentéisme pondéré de l'échantillon (hors congés) à 8 % en 2010, dont 3 % au titre des congés maladie de longue durée et des congés maternité.

Tableau 27 : Synthèse des données sur l'absentéisme dans les SPIP en 2010

Données 2010	Outre Mer	Rennes	Bordeaux	Toulouse	Strasbourg	Taux moyen pondéré sur l'échantillon de référence
Congés annuels et bonifiés, CET	12 %	16 %	ND	ND	ND	-
Congé maladie ordinaire	2 %	3 %	3 %	4 %	4 %	3 %
Accident du travail	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %
Congés longue maladie	0 %	ND	2 %	2 %	0 %	1 %
Congé maternité	1 %	2 %	2 %	-	2 %	2 %
Autres (formation, absence syndicale, absence exceptionnelle, ...)	2 %	2 %	ND	ND	1 %	2 %
- dont absence syndicale	-	0 %	ND	0 %	0 %	-
Total	17 %	24 %	ND	ND	ND	-
Total hors congés et CET	5 %	8 %	ND	ND	7 %	8 %
Total congés longue maladie et maternité	1 %	ND	5 %	ND	2 %	3 %

Source : Mission IGF/IGSJ.

Notes : Le taux moyen pondéré est recalculé en fonction de chaque échantillon de référence : par exemple, le taux d'absentéisme moyen pondéré pour congés maternité est calculé en excluant de la base de calcul les données relatives à la DISP de Toulouse, pour laquelle cette catégorie de données n'était pas disponible au 30 juin 2011. En raison des arrondis, les totaux peuvent différer de la somme des éléments du tableau.

Ce taux serait donc similaire au taux moyen d'absentéisme hors congés de l'administration pénitentiaire au sens large de 8 % pour 2010, tel que calculé par la DAP dans son bilan social²⁹.

Tableau 28 : Taux moyen d'absentéisme hors congés de l'administration pénitentiaire

	Arrêt maladie, CLM, CLD	AT	Congés bonifiés	Formation professionnelle	Congé parental ou absence parentale	Congés sans traitement	Total
2009	4 %	1 %	0 %	0 %	1 %	0 %	7 %
2010	5 %	1 %	0 %	0 %	1 %	0 %	8 %

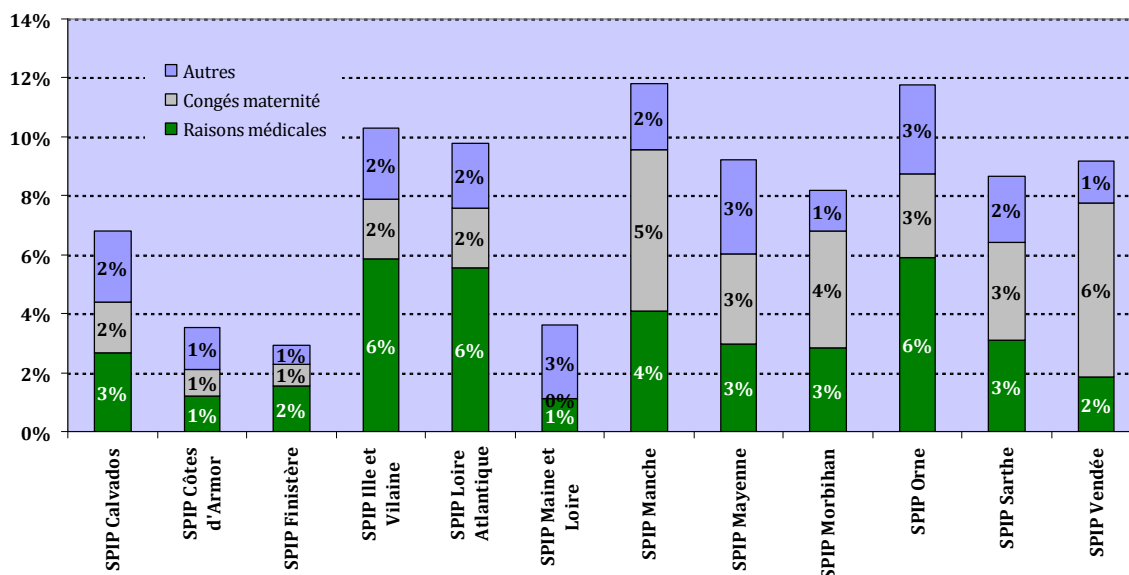
Source : Bilan social de la DAP 2009. Données provisoires de la DAP pour 2010.

Au sein d'une même DISP, le taux d'absentéisme hors congés (CA/CET) peut néanmoins varier de manière assez significative entre SPIP : si on prend l'exemple de la direction interrégionale de Rennes, en 2010, le taux d'absentéisme était d'environ 3 % dans les Côtes-d'Armor, alors qu'il était supérieur ou égal à 10 % en Ille-et-Vilaine, en Loire-Atlantique, dans la Manche et dans l'Orne.

²⁹ Le taux d'absentéisme hors congés de la DAP inclut les congés bonifiés ; la mission a exclu les congés bonifiés du périmètre de l'absentéisme hors congés, considérant que les congés bonifiés correspondait à des congés. Cette différence ne conduit pas à un biais dans l'analyse, en raison du faible poids des congés bonifiés dans le taux d'absentéisme calculé par la DAP.

Annexe III

Graphique 27 : Taux d'absentéisme hors congés annuels par SPIP dans l'inter-région de Rennes en 2010



Source : ETP : données DAP ; absentéisme : données de la DISP de Rennes ; calculs de la mission IGF/IGSJ.

2.2. Recommandations de la mission

2.2.1. Renforcer la fiabilité des bases de données RH

Proposition : Développer une base de données interne fiabilisée d'ici début 2012.

Les dysfonctionnements du SIRH Harmonie ne pourront être réglés avant 2014-2015. En attendant la fiabilisation d'Harmonie, la sous-direction des ressources humaines de la DAP envisage de développer une base de données parallèle, basée sur le logiciel GESTREEL. La DAP a mis en place un outil de suivi des effectifs simplifié à partir d'une base de données ACCESS permettant de connaître l'affectation, le grade, le corps, la position administrative ainsi que la quotité de travail. Cette base simplifiée n'est actuellement pas accessible au réseau des services déconcentrés et la sous-direction des ressources humaines souhaite faire évoluer le logiciel GESTREEL (GESTREEL V2) afin de disposer d'un système d'information mis à jour en temps réel grâce à la saisie des mouvements des agents. Cette base serait accessible en administration centrale et au niveau déconcentré (DISP, établissements). Au 30 juin 2011, la gestion des droits de modification (saisie par le niveau déconcentré ou par l'administration centrale) n'avait pas été définie.

Bien que le développement d'une base de données parallèle au SIRH de référence ne constitue pas une solution idéale, il est important que la DAP dispose d'une base de données fiabilisée en temps réel afin de pouvoir finaliser les chantiers de gestion de ressources humaines mentionnés ci-après. La mission recommande donc de finaliser le projet de base de données GESTREEL V2 et d'établir rapidement le calendrier de mise en œuvre du projet (consultation du niveau déconcentré sur la définition des modalités et processus de l'applicatif ; définition du cahier des charges informatique et développement du logiciel ; mise à jour de la base de données), afin que la base de données puisse être opérationnelle début 2012.

Proposition : Déployer le logiciel ORIGINE dans les SPIP afin de suivre l'absentéisme.

Le logiciel ORIGINE a été déployé dans l'ensemble des établissements pénitentiaires. Il comporte plusieurs modules :

- ◆ un module de gestion des organigrammes de référence (DAP) ;
- ◆ un simulateur d'organisation de service (DAP et structures) ;
- ◆ un module de gestion du temps et des activités – plannings, gestion des congés, calculs des temps, calcul de l'absentéisme, ... -(DAP et structures) ;
- ◆ une possibilité de consultation par les agents (structures) ;
- ◆ un infocentre (DAP et direction interrégionale) permettant d'effectuer des requêtes ;
- ◆ badgeage³⁰ (structures).

La mission recommande de déployer le logiciel ORIGINE dès que possible dans les SPIP dans la mesure où le suivi de l'absentéisme est indispensable pour permettre à l'échelon déconcentré de mieux gérer les pics d'activité liés à des absences de longue durée. Par ailleurs, le déploiement d'Origine serait également utile s'agissant des fonctions relatives aux organigrammes de référence, aux simulateurs d'organisation de service, ainsi qu'à la possibilité de consultation des plannings, et notamment du signalement des entretiens si l'applicatif était développé en ce sens. Enfin, il n'est pas souhaitable que seule une partie des personnels de l'administration pénitentiaire soit exonérée d'un outil de gestion du temps et des activités.

Selon les indications de la DAP, le calendrier de déploiement devrait notamment prendre en compte les éléments suivants :

- ◆ l'intégration des agents des SPIP dans la base ORIGINE implique une acquisition de licences équivalente au nombre d'agents concernés, soit environ 4 000 licences³¹ ; une telle acquisition devait faire l'objet d'une validation par le Comité de gouvernance des systèmes d'information dont les réunions ont lieu tous les 6 mois³² ;
- ◆ les serveurs n'ayant pas en l'état actuel la capacité à répondre un tel accroissement de la base de données, une réflexion sur une nouvelle architecture des serveurs a été initiée par la DAP avec la sous-direction de l'informatique et des télécommunications du secrétariat général du ministère de la justice, mais n'a pas été finalisée à ce stade ;
- ◆ ORIGINE doit être paramétré aux spécificités des agents des SPIP, les règles de gestion de ces derniers étant différentes de celles applicables aux personnels de surveillance : un travail de conception détaillé des besoins doit être réalisé par la DAP pour développement par la société de service informatique prestataire (GFI informatique).

Sur la base de ces éléments, **le déploiement d'ORIGINE pourrait être envisagé pour mi-2012**. Il devrait être complété par une formation utilisateurs.

³⁰ Badgeuses ou intranet.

³¹ Le coût d'une licence étant de 14 € par agent, le coût prévisionnel de l'acquisition des licences est estimé à 56 000 €.

³² Le prochain comité est prévu le 20 juillet 2011 ; le comité suivant pourrait avoir lieu en janvier 2012.

2.2.2. Rationaliser l'organisation du réseau sur la base d'organigramme-type

Proposition : Définir des organigrammes type de référence permettant de structurer le réseau de manière plus uniforme.

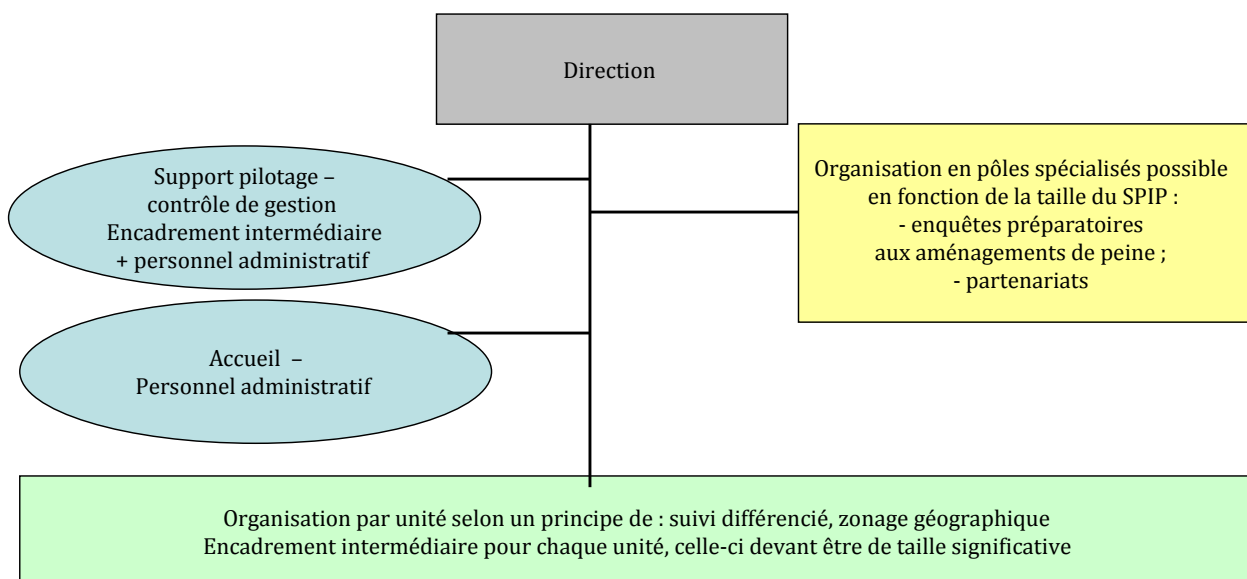
La mission recommande de rationaliser l'organisation du réseau des SPIP, la disparité d'organisation du réseau ne garantissant une qualité de gestion uniforme des structures sur l'ensemble du territoire. Cette rationalisation de l'organisation devrait être conçue comme un corollaire de la professionnalisation de l'activité des SPIP et comprendre plusieurs axes structurants :

- ◆ définition du niveau d'encadrement pour chaque structure (présence ou non d'un encadrement intermédiaire au niveau de chaque antenne) ;
- ◆ définition du volume de personnel administratif nécessaire à une répartition des tâches optimales au sein de chaque structure (fonctions transverses, accueil, téléphone, création des dossiers sous APPI) ;
- ◆ définition du mode d'organisation de la structure (répartition des dossiers sur la base d'un critère géographique, spécialisation en pôles, suivi différencié).

La mission souligne qu'il n'existe pas de réponse unique sur chacun de ces axes en raison de la grande diversité de taille des structures dans le réseau. En effet, l'organisation du siège d'un SPIP de 50 personnes (Lille) ne saurait être identique à l'organisation d'une antenne de 5 personnes (Rocheftort).

Les recommandations de la mission ne comportent donc pas des préconisations sur la réorganisation du réseau, mais sur les principes qui devraient guider la réorganisation du réseau ainsi que sur des exemples d'organigramme de référence qui pourraient utilement guider les réflexions de la DAP, une certaine souplesse devant être laissée aux directeurs de SPIP pour structurer leur organisation (cf. Graphique 28 pour les SPIP de taille importante ; pour les petites structures, la proposition du groupe de travail constitue un schéma simplifié pertinent : cf. Graphique 30 en pièce jointe n°2). S'agissant de la définition d'organigramme de référence, la mission ne recommande pas d'adopter des organigrammes basés de manière stricte sur la segmentation, celle-ci apparaissant trop rigide et un suivi différencié plus souple pouvant être organisé au niveau local.

Graphique 28 : Principes directeurs devant guider l'élaboration des organigrammes de référence des SPIP de taille importante



Source : Mission IGF/IGSJ.

2.2.3. Donner davantage de souplesse de gestion des effectifs à l'échelon local pour faire face aux variations d'activité

Proposition : Limiter le nombre de résidences administratives au nombre d'antennes, sauf exception.

La mission recommande de limiter le nombre de résidences administratives afin d'assouplir les marges de manœuvre de gestion des effectifs au niveau local.

La mission recommande de faire coïncider le nombre d'antennes et de résidences administratives, hormis dans les cas où la résidence administrative correspond une intervention dans un établissement pénitentiaire dans le cadre d'une antenne mixte éloigné de l'antenne de référence de plus de 20 km.

La mission a évalué quel pourrait être l'impact d'une telle réforme (cf. Tableau 29). Cette évaluation demeure indicative :

- ◆ les distances kilométriques entre les deux résidences administratives d'une même antenne ont été évaluées de ville à ville et non pas à partir des adresses des résidences (antenne et établissements pénitentiaires), ce qui constitue une simplification. Par ailleurs, des situations géographiques spécifiques (temps de trajet significativement plus long que la distance kilométrique en raison du réseau routier) pourraient être prises en compte dans la décision de suppression ou non d'une résidence administrative ;
- ◆ les cas où la mission n'a pas été en mesure d'identifier le motif de l'existence de la résidence administrative devraient faire l'objet d'un examen approfondi par la DAP.

Sous réserve de ces précautions méthodologiques, cette approche permettrait de réduire le nombre de résidence administrative de 239 à 210. Elle concernerait environ 800 ETP³³, soit 23 % des agents (données au 1^{er} janvier 2010). La marge de manœuvre est variable selon la direction interrégionale concernée : elle pourrait être négligeable s'agissant de l'inter-région de Dijon. Onze résidences administratives distinctes des antennes seraient maintenues en raison de la distance kilométrique entre la résidence de l'antenne de référence et la résidence de l'établissement pénitentiaire.

L'importance des effectifs concernés appelle une ainsi qu'une concertation approfondie. L'accompagnement social (éventuels déménagement, notamment lorsque la distance excède 30 kms) et la conduite du changement

³³ Méthode de calcul des agents concernés : somme des agents en poste dans la résidence administrative concernée par la suppression et des agents en poste dans la résidence administrative/antenne de référence. Dans les cas où la résidence administrative n'est pas liée à une antenne et où il existe plus d'une structure au sein du SPIP (par exemple, Marmande), la mission n'a pas été en mesure d'identifier l'ensemble des personnels concernés par la mesure et n'a tenu compte que des effectifs décompté dans la résidence administrative concernée par la suppression.

Annexe III

Tableau 29 : Liste des antennes dotées de plus d'une résidence administrative et estimation de l'impact de la recommandation de limitation du nombre de résidences administratives de la mission

DISP	SPIP	Antenne	Résidence administrative	Existence d'un établissement pénitentiaire distinct sur une des résidences administratives	Distance entre les deux villes	Fusion/suppression	Nombre de personnes impactées au 1 ^{er} janvier 2010	
Bordeaux	17	Saintes-Bédenac	Saintes Bédenac	Oui	93 km	Non	- -	
		La Rochelle-Saint Martin de Ré	La Rochelle Saint Martin de Ré	Oui	25 km	Non	- -	
	24	Bergerac-Mauzac	Bergerac	Oui	27 km	Non	-	
			Mauzac					-
	33	Périgueux-Neuvic	Périgueux	Oui	29 km	Non	-	
			Neuvic					-
	47	Non identifiée	Bordeaux-Gradignan	Bordeaux Gradignan	-	9 km	Oui	38 13
			Marmande		Non	-	Oui (suppression)	5
	Sous-Total							56
	en % des effectifs de la DISP							19 %
Dijon	28	Chartres	Chartres	Oui	45 km	Non	-	
			Chateaudun					-
	71	Chalon sur Saône - Varennes le Grand	Chalon sur Saône Varennes le Grand	Oui	9 km	Oui	12 8	
Sous-Total							20	
en % des effectifs de la DISP							6 %	
Lille	59	Non identifiée	Hazebrouck	Non	-	Oui (suppression)	4	
		Lille-Loos	Lille Loos	Oui	5 km	Oui	52 28	

Annexe III

DISP	SPIP	Antenne	Résidence administrative	Existence d'un établissement pénitentiaire distinct sur une des résidences administratives	Distance entre les deux villes	Fusion/ suppression	Nombre de personnes impactées au 1^{er} janvier 2010
	60	Non identifiée	Senlis	Non	-	Oui (suppression)	2
	62	Saint Omer - Longuenesse	Saint Omer Longuenesse	Oui	3 km	Oui	7 10
Sous-Total							103
en % des effectifs de la DISP							21 %
Lyon	01	Non identifiée	Belley	Non	-	Oui (suppression)	2
		Bourg-en-Bresse	Bourg-en-Bresse	-	-	-	22
	03	Moulins-Yzeure	Moulins	Oui	2 km	Oui	10
			Yzeure				4
	38	Vienne - Saint Quentin Fallavier	Vienne	Oui	27 km	Non	-
			Saint Quentin Fallavier				-
	42	Non identifiée	Varces	Non	-	Oui (suppression)	8
			La Talaudière	Non	-	Oui (suppression)	9
			Montbrison	Non	-	Oui (suppression)	2
	73	Albertville-Aiton	Albertville	Oui	20 km	Oui	5
Aiton			9				
Sous-Total							71
en % des effectifs de la DISP							19 %
Marseille	13	Aix-Salon	Aix	Oui	38 km	Non	-
			Salon				-
		Arles-Tarascon	Arles	Oui	18 km	Oui	28
	Tarascon		10				
	20B	Bastia-Borgo	Bastia	Oui	19 km	Oui	6
Borgo			5				

Annexe III

DISP	SPIP	Antenne	Résidence administrative	Existence d'un établissement pénitentiaire distinct sur une des résidences administratives	Distance entre les deux villes	Fusion/ suppression	Nombre de personnes impactées au 1^{er} janvier 2010
	84	Le Pontet-Avignon	Le Pontet Avignon	Oui	6 km	Oui	14 18
Sous-Total							81
en % des effectifs de la DISP							25 %
Outre-mer	971	Pointe à Pitre - Baie Mahault	Point à Pitre Baie Mahault	Oui	52 km	Non	- -
	972	Fort de France - Ducos	Fort de France Ducos	Oui	10 km	Oui	13 11
	973	Non identifiée	Cayenne	-	-	Oui (supression)	7
		Remire Montjoly	Remire Montjoly	-	-	-	7
	987	Non identifiée (rattachement au SPIP de Papeete)	Nuutania Faaa	Oui	5 km de Papeete	Oui	1
Sous-Total							39
en % des effectifs de la DISP							25 %
Paris	75	Paris	Paris	Oui	0 km	Oui	75
			Paris-La santé				1
	77	Melun	CD Melun	Oui	0 km	Oui	1
			Melun				28
	78	Non identifiée	SPIP des Yvelines	Non	-	Oui (suppression)	14
	93	Bobigny	Bobigny	-	-	Oui	4
		Non identifiée	Drancy	Non	3 km (de Bobigny)		52
Non identifiée		Villepinte	Non	18 km (de Bobigny)	14		
94	Créteil	Créteil	-	-	Oui	42	
	Non identifiée	Fresnes	Oui	14 km (de Créteil)		38	

Annexe III

DISP	SPIP	Antenne	Résidence administrative	Existence d'un établissement pénitentiaire distinct sur une des résidences administratives	Distance entre les deux villes	Fusion/ suppression	Nombre de personnes impactées au 1^{er} janvier 2010
		Non identifiée (SPIP de Créteil)	Villejuif	Oui	9 km (de Créteil)		4
	95	Pontoise	Pontoise	Oui	4 km	Oui	40
		Non identifiée	Osny				14
Sous-Total							327
en % des effectifs de la DISP							59 %
Rennes	22	Saint Briec	Saint Briec	Non	-	Oui	13
		Non identifiée	Dinan				5
	49	Angers	Angers	Non	-	Oui	25
		Non identifiée	Saumur				6
	85	Fontenay Le Comte - La Roche sur Yon	Fontenay Le Comte	Oui	59 km	Non	-
			La Roche sur Yon				-
Sous-Total							49
en % des effectifs de la DISP							13 %
Strasbourg	54	Toul - Ecouves	Toul	Oui	6 km	Oui	7
			Ecrouves				3
	67	Saverne - Oermingen	Saverne	Oui	50 km	Non	-
			Oermingen				-
Sous-Total							10
en % des effectifs de la DISP							3 %
Toulouse	12	Millau	Millau	Non	-	Oui	2
		Non identifiée	Rodez				9
	31	Toulouse	Toulouse	Oui	22 km	Non	-
		Non identifiée	Seysse				-
	34	Montpellier - Villeneuve les Maguelonne	Montpellier	Oui	13 km	Oui	28
			Villeneuve les Maguelonne				11
Sous-Total							50
en % des effectifs de la DISP							18 %

Annexe III

DISP	SPIP	Antenne	Résidence administrative	Existence d'un établissement pénitentiaire distinct sur une des résidences administratives	Distance entre les deux villes	Fusion/ suppression	Nombre de personnes impactées au 1^{er} janvier 2010
Total des effectifs							806
en % du total							23 %
Nombre de résidences administratives supprimées							29

Source : Mission IGF/IGSJ.

Annexe III

Une telle évolution apporterait une marge de manœuvre non négligeable dans la gestion des ressources humaines au niveau local. Une réforme plus ambitieuse (unicité de la résidence administrative et du SPIP) se traduirait par des contraintes de déplacement fortes sur les agents, notamment dans le cas des départements étendus dotés de plusieurs antennes (Nord). La mission ne recommande donc pas d'aller au-delà de la recherche de l'unicité entre résidence administrative et antenne.

Proposition : Doter les directions interrégionales d'équipes mobiles de remplacement.

Afin d'accroître la souplesse de gestion des effectifs pour pallier aux pics d'activité, la mission recommande la mise en place d'équipes mobiles de remplacement en complément de la rationalisation du nombre des résidences administratives. Plusieurs administrations (notamment l'Éducation nationale, le ministère de la justice avec les magistrats placés et la direction générale des finances publiques) sont dotées d'équipes mobiles de remplacement afin de pallier à l'absentéisme des agents (cf. encadré ci-dessous).

Encadré 5 : Les équipes de remplacement dans l'Éducation nationale

L'organisation du réseau des enseignants de l'Éducation nationale comporte des équipes de remplaçants dédiées pour pallier aux absences des enseignants.

S'agissant du 1^{er} degré, ces remplaçants sont généralement répartis en deux catégories :

- des brigades intervenant au sein d'un département pour des remplacements de longue durée ;
- les enseignants des « zones d'intervention limitée » (ZIL), intervenant sur des zones géographiques limitées à 20 km en moyenne autour de leur résidence administrative d'affectation pour des courtes durées. Dans une volonté d'optimisation, les académies fusionnent toutefois de plus en plus cette catégorie avec les brigades, afin d'étendre le champ géographique d'intervention.

Cette distinction fait l'objet d'assouplissements au niveau local, par un rapprochement progressif des brigades et des zones d'intervention limitée dans certaines inspections d'académie.

S'agissant du 2nd degré, des enseignants et assimilés, titulaires et non titulaires en CDI sont affectés en zone de remplacement au sein d'une académie. Ils représentaient environ 4 % des enseignants du second degré en 2009-2010. L'organisation du remplacement diffère selon les disciplines, avec en particulier des zones géographiques d'intervention plus étendues pour les disciplines rares.

Les remplaçants perçoivent en compensation de leur mobilité une indemnité de sujétion spéciale de remplacement (ISSR) qui majore leur salaire d'environ 15 %. Un barème de taux calculé en fonction de la distance entre l'école de rattachement de l'enseignant et celle où s'effectue le remplacement est appliqué pour déterminer le montant de l'ISSR. Cette indemnité exclut la perception de frais de déplacements réels. Elle est perçue sur la base des jours réels de déplacement sur certification du chef d'établissement.

Source : Mission IGF/IGSJ.

S'agissant des SPIP, la mission recommande :

- ◆ de limiter l'intervention des équipes mobiles de remplacement au périmètre des personnels de probation et d'insertion (CPIP et ASS), le recours à des contractuels pouvant être envisagé pour les personnels administratifs ;
- ◆ de centrer les interventions des équipes sur des périodes de moyenne à longue durée (de trois à six mois par exemple), les pics d'activité sur une durée plus courte devant être absorbés via la recherche d'une réorganisation de la charge d'activité ;
- ◆ de placer les agents des équipes de remplacement auprès de l'autorité fonctionnelle de la direction interrégionale, qui serait en charge de la gestion de ces équipes selon des critères souples, l'appréciation des besoins étant du ressort du directeur interrégional ou du chef du département insertion et probation de la direction interrégionale. Néanmoins, le ressort de l'inter-région étant vaste, la mission recommande de créer des zones de déploiement regroupant plusieurs départements au sein de l'inter-région, les agents mobiles étant affectés par sous-groupe au sein d'une zone interdépartementale ;

Annexe III

- ◆ de constituer les équipes d'agents titulaires expérimentés, afin de faciliter la reprise des dossiers des PPSMJ. Ces agents bénéficieraient d'une indemnité de sujétion prenant en compte le coût du déplacement entre la résidence administrative de référence et la résidence administrative du remplacement. Ils seraient évalués par le directeur interrégional ou le directeur du département insertion et probation, sur la base d'informations transmises par l'encadrement de la résidence de remplacement.

Le calibrage des équipes mobiles de remplacement doit permettre de lisser la charge d'activité des SPIP, tout en évitant une sous-utilisation des équipes mobiles de remplacement. Ce calibrage des équipes mobiles de remplacement devrait donc reposer sur une connaissance fine de l'absentéisme et de l'évolution de la charge d'activité (déstockage massif de mesures par le juge d'application des peines) dans les SPIP, dont ne dispose pas la DAP actuellement. La mission recommande donc de réaliser une enquête sur l'absentéisme dans les SPIP au niveau national pour calibrer les équipes mobiles de renfort en attendant le déploiement d'Origine mi-2012.

La mission a réalisé un chiffrage préliminaire de la mise en place des équipes mobiles de renfort sur la base des hypothèses suivantes :

- ◆ taux d'absentéisme moyen de longue durée de 3 %, tel qu'évalué par la mission (cf. 2.1.3.4) ;
- ◆ taux de prise en charge moyen de l'absentéisme : 100 % de l'absentéisme
- ◆ coût annuel moyen d'un CIP (coût total chargé pour l'État) : 52 363 € ;
- ◆ indemnité de remplacement par jour sur la base d'un déplacement moyen de 100 km : 60 €.

Sur cette base, le calibrage des équipes mobiles de renfort correspondrait, en première analyse³⁴, à 88 ETPT et à un budget de 1,1 M€ au titre des primes de remplacement (cf. Tableau 30).

Tableau 30 : Estimation préliminaire de la création d'équipes mobiles de remplacement

Taux d'absentéisme moyen de longue durée	3 %
Effectif de référence calculé par la mission en ETPT (cf. annexe IV)	2 931
Équivalent de l'absentéisme en ETPT	87,9
Taux de prise en charge par les équipes de remplacement	100 %
Calibrage des équipes de remplacement en ETPT	88
Coût moyen d'un CIP par an pour l'État (coût chargé)	52 363
Prime moyenne de sujétion par jour sur la base d'une distance moyenne de 100 km	60
Nombre de jours travaillés	209
Coût annuel de la prime de remplacement par CPIP en €	12 540
Coût moyen chargé d'un CIP remplacement par an en €	64 903
Coût de l'équipe mobile de remplacement (en M€)	5,7
dont prime de remplacement (en M€)	1,1
Pour mémoire : masse salariale des PIP en 2010 (y compris CAS pension) en M€	137,0

Source : Mission IGF/IGSJ.

Note : Effectif de référence calculé par la mission en ETPT sur la base de données d'activité de janvier 2010 à avril 2011 (cf. annexe IV).

³⁴ Ce calcul comporte plusieurs simplifications. En particulier, il repose sur un effectif de référence calculé au niveau national et non ventilé par direction interrégionale et il n'intègre pas de données relatives à l'absentéisme pour chacune des DISP.

PIÈCES JOINTES

Annexe III

Pièce jointe n°1 : Tableaux détaillés

Tableau 31 : Estimation des crédits de fonctionnement et d'intervention des SPIP

Nature de la dépense	Montant en M€	Source
Garde et contrôle des PPSMJ (financement des aménagements de peine)	9,5	RAP 2008
Accueil et accompagnement des PPSMJ	14,6	RAP 2008
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dépenses de réinsertion, hors rémunération de détenus dans le cadre du service général 	8,1	RAP 2008
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Subventions versées aux associations et aides directes au PPSMJ 	6,5	RAP 2008
Soutien et formation	15,5	PLF 2009

Source : Estimations Cour des Comptes.

Tableau 32 : Estimation des dépenses de personnel des SPIP

Catégorie de personnel	Nombre d'agents en mai 2008	Coût moyen annuel en 2008 en €	Total en €
Personnel d'encadrement de niveau A : DSPIP, DIP et CSIP	329	49 775	16 375 975
Métiers de l'insertion de niveau B et C : CIP et assistants sociaux	2 569	34 109	87 626 021
Personnels administratifs de catégorie B	92	35 055	3 225 060
Personnels administratifs de catégorie C	371	27 280	10 120 880
Personnels de surveillance	10	29 801	298 010
Contractuels	130	N.D	N.D
Total	3 501		117 645 946

Source : Estimations Cour des Comptes.

Annexe III

Tableau 33 : Référentiel d'activité de l'administration pénitentiaire dans Chorus (exercice 2011)

Liste des activités	Destinations de la dépense (typologie indicative)	Centres de coût	ACTIONS
01. Sécurité passive : gestion de l'immobilier Gestion publique	<ul style="list-style-type: none"> - Travaux et rénovation de l'immobilier (y compris matériaux de construction); - Entretien et maintenance de l'immobilier : contrats d'entretien / maintenance ; - Travaux immobiliers de sécurisation des sites : callebotis, mâts anti-hélico, concertina, etc; - Prestations intellectuelles immobilières : études d'évaluation et d'impact, etc; - Intérêts et indemnités : intérêts moratoires, indemnités, dommages et intérêts liés à l'immobilier. 	ETAB, Com EP, siège DISP, SPIP	1
02. PPP / AOT - LOA	<ul style="list-style-type: none"> - Loyers PPP / AOT - LOA (dont avenants et DTM liés), crédits d'ouverture & d'accompagnement de tous les EP PPP et AOT-LOA; - Les marchés GD des EP en AOT - LOA doivent être imputés sur les activités de GD. 	ETAB	
03. Sécurité active : armement et équipements de sécurité (pour GP et GD)	<ul style="list-style-type: none"> - Equipements et matériels : (milieux pénitentiaire et hospitalier), équipements de sûreté pour détection et sécurisation, protection et intervention (filets de protection, brouilleurs, mobilier, matériel de sécurité, petit équipement) ; moyens de com et gilets pare-balle, équipement ERIS (dont chiens); - Armement : armes, munitions, grenades, aérosols, etc. 	ETAB, SPIP Com EP Com SPIP et ERIS	
04. PSE - PSEM	<ul style="list-style-type: none"> - Location des bracelets électroniques; - Autres charges induites : communication téléphonique, déplacement. 	Commun EP	
05. Autres aménagements de peine : PE & SL (hors PSE - PSEM)	<ul style="list-style-type: none"> - Dépenses pour Placement Extérieur : subventions à des associations et autres frais; - Dépenses pour Semi-liberté : titres de transports, divers frais. 	SPIP, Commun SPIP	
06. Maintenance et entretien : Gestion déléguée (hors PPP et loyer AOT-LOA)	<p>Ratios de dépenses figurant sur les factures :</p> <ul style="list-style-type: none"> - dans les blocs "garantie de sûreté et de sécurité de l'exploitation pénitentiaire" et "conformité fonctionnelle de l'ensemble des installations"; - dans la fonction "provision pour dégradations équipements critiques (hors dégradations sur BPU)". 	ETAB	2
07. Hébergement et restauration Gestion publique	<ul style="list-style-type: none"> - Hébergement (bStellerie, mobilier, literie); - Lingerie (vêtement), blanchisserie, buanderie ; - Alimentation (denrées, barquettes, analyses vétérinaires, etc); - Hygiène et propreté (normes HACCP0, divers produits); - Entretien et nettoyage des locaux non adm; - Collecte et traitement des déchets des locaux non adm; - également, tous autres biens et services au bénéfice des détenus entrant dans le champ de cette action (petits équipements, objets culturels, traductions, etc). 	ETAB	
08. Hébergement et restauration : Gestion déléguée (hors PPP et loyer AOT-LOA)	<p>Ratios de dépenses figurant sur les factures :</p> <ul style="list-style-type: none"> - dans le bloc "prestations de services à l'immeuble (hors service général)", à l'exception de la fonction "provision pour dégradations équipements critiques"; - dans les fonctions "restauration des détenus", "hôtellerie", "cantine" (bloc "service aux personnes"). 	ETAB	
09. Santé des détenus	<ul style="list-style-type: none"> - Protocole santé (ticket modérateur et forfait hospitalier); - Honoraires de professionnel "santé" hors protocole (à l'exception de l'éducation à la santé et du transport en ambulance) ; - Divers frais "sanitaires" : frais d'obsèques, cotisations ACOSS, etc. 	ETAD	
10. Transport des détenus Gestion publique	<ul style="list-style-type: none"> - Achat et entretien de matériels de transport de détenus (véhicule); - Frais de transport annexes : carburant, péage, stationnement, etc; - Transfèrement : coltage, billet d'avion et transport par ambulance lors d'extraction médicale, etc. 	ETAB	
11. Transport des détenus : Gestion déléguée (hors PPP et loyer AOT-LOA)	<p>Ratios de dépenses figurant sur les factures :</p> <ul style="list-style-type: none"> - dans la fonction "transport" (cf. bloc "services aux personnes"). 	ETAB	
12. Dépenses de réinsertion Gestion publique	<p>Associations et PFSMJ</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formation professionnelle : formation aux 1ers secours, code de la route, etc; - Lutte contre l'indigence : titre de transport, ticket de service, hébergement, lit sortant, chaussures, etc; - Travail d'intérêt général : cotisations URSSAFF; - Activité socioculturelle = concert, cinéma, théâtre, arts plastiques, etc; - Lectures = abonnement, animation autour d'un livre; - Sport = matériel de sport, subvention pour moniteur, manifestation ponctuelle (ex. billet de transport pour un intervenant), etc; - Promotion du travail = subvention, etc; - Maintien des liens familiaux; - Education à la santé = subvention aux associations; - Programme de prévention de la récidive (PPP) - Prise en charge collective des PFSMJ = prévention des addictions (alcool, drogue), gestion du stress, stage citoyenneté, etc; - Travail dans le cadre du service général : rémunération des détenus et cotisations URSSAFF; - Autres actions et équipements (subventions aux associations et aides directes aux PFSMJ, hors PE et SL). 	Siège DISP, ETAB, SPIP, Com EP et Com SPIP	
13. Dépenses de réinsertion : Gestion déléguée (hors PPP et loyer AOT-LOA)	<p>Ratios de dépenses figurant sur les factures :</p> <ul style="list-style-type: none"> - dans le bloc "coût du service général"; - dans les fonctions "travail des détenus", "formation professionnelle", "mission d'accueil, d'information et de suivi individualisés", "actions de formation professionnelle" et "accueil des familles" (cf. bloc "service aux personnes"). <p>Crédits d'accompagnement dédiés à la réinsertion.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Locaux : taxes et impôts ; énergie et fluides (eau, gaz, électricité, chauffage urbain, etc); sécurité civile (incendie, etc), logements de mission et mess des agents en EP; - Equipements : mobiliers et matériels (extincteur, compteur de fluide, combiné tel, machine à affranchir, etc); - Poste et télécom : frais de correspondance ; communication tel fixe et mobile; - Déplacement : frais de mission et de changement de résidence des agents en établissement public; - Divers : documentation, impression, frais de représentation, uniforme, etc. 	ETAB, Com EP, Com SPIP	
14. Pilotage des services et support indivis : Gestion publique (hors SPIP, ERIS et siège DISP)	<p>Ratios de dépenses figurant sur les factures :</p> <ul style="list-style-type: none"> - dans les blocs "garantie de pérennité des installations et de maintien de la valeur", "management du marché" et "fluides et énergie"; - dans les fonctions "réalisation des contrôles légaux de conformité" (cf. bloc "prestations de services à l'immeuble") et "restauration du personnel et cafétéria" (cf. bloc "service aux personnes"); <p>Crédits d'ouverture et d'accompagnement (hors crédits pour les EP en PPP et AOT - LOA).</p>	ETAB, Com EP	
15. Pilotage des services et support indivis : Gestion déléguée (hors PPP et loyer AOT-LOA)	<p>Logement : loyer, entretien et maintenance des logements et locaux pour le personnel (mess, logement de fonction, etc)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Habillement : uniforme (pour ERIS, hors agents en établissement) - Déplacement : frais de mission, de changement de résidence, congés bonifiés - Santé : produits pharmaceutique, vaccin, honoraires médicaux - Protection statutaire : réparations civiles et protection statutaire (honoraires d'avocat et experts dont experts médicaux) <p>- Hygiène et sécurité : amélioration des conditions de travail (ACT)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dépenses de personnel pour les crédits du T2 (en 2011) 	Siège DISP, SPIP, Com SPIP, Com EP et ERIS	
16. Gestion des personnels (soutien) (hors recrutement et formation)	<ul style="list-style-type: none"> - Recrutement : organisation de concours ou d'examen, location de salle, frais de mission, etc - Formation "prévention suicide" : frais de mission, achat de prestation de formation, etc - Autres formations : frais de déplacement pour formation ou de mission, location de salle, achat de prestation de formation, colloque, etc 	Siège DISP, SPIP, Com SPIP et ERIS	
17. Recrutement et formation des personnels	<ul style="list-style-type: none"> - Locaux : nettoyage et loyer des locaux adm, collecte et traitement des déchets ; taxes et impôts; énergie et fluides (eau, gaz, électricité, chauffage urbain, etc); sécurité civile (incendie, etc) - Véhicules : achat, location et/ou maintenance de véhicule adm, carburant, péage et stationnement - Equipements : achat, location et/ou maintenance de mobilier, photocopieur, etc - Petits matériels : fournitures, matériel de bureau, matériel audiovisuel, extincteur, compteur, etc - Poste et télécom : frais de correspondance ; communication tel fixe et mobile - Documentation & impression : abonnement, documentation, travaux d'impression, etc - Frais de représentation : frais de réception - Prestations intellectuelles : étude, publicité, communication, etc - Indemnités, dommages et intérêts (hors immobilier), etc 	Siège DISP, SPIP, Com SPIP, Com EP et ERIS	
18. Gestion et pilotage des services administratifs (dont SPIP, ERIS et siège DISP)	<ul style="list-style-type: none"> - Matériels et logiciels : achat, location et/ou maintenance PC, imprimante, etc ; - Consommables et documentation - Prestation de service informatique : travaux de câblage, étude, etc. 	Siège DISP, SPIP, Com SPIP, Com EP et ERIS	
19. Organisation et maintenance des systèmes d'information	<ul style="list-style-type: none"> - Matériels et logiciels : achat, location et/ou maintenance PC, imprimante, etc ; - Consommables et documentation - Prestation de service informatique : travaux de câblage, étude, etc. 	Siège DISP, SPIP, Com SPIP, Com EP et ERIS	
20. Support indivis	<ul style="list-style-type: none"> - Les (rares) dépenses mutualisées au niveau régional et qui ne peuvent être imputées sur une autre activité. 	Siège DISP	

Source : DAP.

Annexe III

Tableau 34 : Dépenses d'insertion hors titre 2 - exécution 2009 en €

	Imputées sur le budget des SPIP	Imputées sur le budget des établissements	Imputées sur le budget de la DISP	Total
Dépenses de fonctionnement				
Loyers	9 450 988 €	0 €	0 €	9 450 988 €
Frais de déplacement	1 619 747 €	29 697 €	171 077 €	1 820 521 €
Autres dépenses de fonctionnement	10 967 900 €	0 €	182 713 €	11 150 613 €
Total dépenses de fonctionnement	22 038 635 €	29 697 €	353 790 €	22 422 122 €
Dépenses d'insertion				
Placement extérieur	3 099 749 €	0 €	1 848 888 €	4 948 637 €
PSE/PSEM ³⁵	0 €	0 €	6 837 893 €	6 837 893 €
Dépenses de réinsertion en gestion publique	7 848 752 €	2 646 743 €	2 837 873 €	13 333 367 €
dont formation professionnelle	253 609 €	919 842 €	1 691 969 €	2 865 420 €
dont éducation à la santé	606 991 €	241 492 €	274 377 €	1 122 860 €
dont enseignement	86 059 €	447 417 €	44 106 €	577 582 €
dont activités sportives	83 623 €	516 278 €	61 674 €	661 575 €
dont activités socioculturelles	2 340 893 €	251 653 €	28 915 €	2 621 461 €
dont indigence	780 634 €	247 101 €	0 €	1 027 735 €
dont autres dépenses	3 696 942 €	22 960 €	736 832 €	4 456 734 €
Total dépenses d'insertion	10 948 501 €	2 646 743 €	11 524 654 €	25 119 897 €
Total général	32 987 136 €	2 676 440 €	11 878 444 €	47 542 020 €

Source : Enquête DAP.

Note : La somme des éléments peut différer du total général en raison des arrondis.

Tableau 35 : Dépenses d'insertion hors titre 2 - exécution 2010 en €

Exécution 2010				
	Imputées sur le budget des SPIP	Imputées sur le budget des établissements	Imputées sur le budget de la DISP	Total
Dépenses de fonctionnement				
Loyers	9 608 230 €	0 €	66 600 €	9 674 830 €
Frais de déplacement	1 405 210 €	30 912 €	0 €	1 436 122 €
Autres dépenses de fonctionnement	10 231 701 €	0 €	165 647 €	10 397 348 €
Total dépenses de fonctionnement	21 245 141 €	30 912 €	232 247 €	21 508 300 €
Dépenses d'insertion				
Placement extérieur	2 894 377 €	178 €	2 642 301 €	5 536 856 €
PSE/PSEM ¹⁹	0 €	0 €	8 687 066 €	8 687 066 €
Dépenses de réinsertion en gestion publique	10 297 342 €	2 995 591 €	2 973 367 €	16 266 300 €
dont formation professionnelle	578 930 €	872 028 €	1 463 732 €	2 914 690 €
dont éducation à la santé	497 641 €	217 053 €	178 182 €	892 876 €
dont enseignement	192 856 €	556 477 €	80 928 €	830 261 €
dont activités sportives	260 155 €	822 172 €	45 781 €	1 128 108 €
dont activités socioculturelles	3 626 689 €	199 825 €	92 558 €	3 919 072 €
dont indigence	652 308 €	300 880 €	0 €	953 188 €

³⁵ Coût de location de bracelet uniquement, à l'exclusion des autres coûts (par exemple, hébergement)

Annexe III

Exécution 2010				
	Imputées sur le budget des SPIP	Imputées sur le budget des établissements	Imputées sur le budget de la DISP	Total
dont autres dépenses	4 488 762 €	27 157 €	1 112 186 €	5 628 104 €
Total dépenses d'insertion	13 191 719 €	2 995 769 €	14 302 734 €	30 490 222 €
Total général	34 436 859 €	3 026 681 €	14 534 981 €	51 998 521 €

Source : Enquête DAP.

Note : La somme des éléments peut différer du total général en raison des arrondis.

Tableau 36 : Dépenses d'insertion hors titre 2 - budget initial 2011 en €

	Imputées sur le budget des SPIP	Imputées sur le budget des établissements	Imputées sur le budget de la DISP	Total
Dépenses de fonctionnement				
Loyers	10 136 091 €	0 €	0 €	10 136 091 €
Frais de déplacement	1 038 181 €	0 €	158 832 €	1 197 013 €
Autres dépenses de fonctionnement	9 186 687 €	0 €	213 210 €	9 399 897 €
Total dépenses de fonctionnement	20 360 958 €	0 €	372 042 €	20 733 000 €
Dépenses d'insertion				
Placement extérieur	2 736 470 €	0 €	2 304 800 €	5 041 270 €
PSE/PSEM (1)	0 €	0 €	16 558 748 €	16 558 748 €
Dépenses de réinsertion en gestion publique	9 729 253 €	5 699 039 €	4 679 850 €	20 108 142 €
dont formation professionnelle	343 919 €	742 125 €	1 572 720 €	2 658 764 €
dont éducation à la santé	298 727 €	181 925 €	224 400 €	705 052 €
dont enseignement	98 235 €	606 513 €	219 150 €	923 898 €
dont activités sportives	100 000 €	610 739 €	97 100 €	807 839 €
dont activités socioculturelles	2 568 849 €	198 179 €	101 310 €	2 868 338 €
dont indigence	695 038 €	3 157 215 €	1 082 677 €	4 934 930 €
dont autres dépenses	5 624 486 €	202 343 €	1 382 493 €	7 209 322 €
Total dépenses d'insertion	12 465 723 €	5 699 039 €	23 543 398 €	41 708 160 €
Total général	32 826 682 €	5 699 039 €	23 915 440 €	62 441 160 €

Source : Enquête DAP.

Note : La somme des éléments peut différer du total général en raison des arrondis.

Tableau 37 : Dépenses immobilières des SPIP sur le programme 107 pour 2009-2012 (crédits de paiement en €)

DISP	Site	Opération	CP 2009	CP 2010	CP 2011	CP 2012 prévision
Bordeaux	Neuvic	Construction du SPIP milieu fermé	-	17 352	16 933	512 648
Bordeaux	Poitiers	CSL et SPIP sur l'ancienne MA	52 356	243 513	2 064 416	1 939 715
Dijon	Bourges	Aménagement des locaux SPIP	133 191	32 174	-	-
Dijon	Clairvaux	Aménagement des locaux SPIP	9 006	124 912	8 715	-
Dijon	Montargis	Aménagement des locaux SPIP	104 692	23 657	-	-

Annexe III

DISP	Site	Opération	CP 2009	CP 2010	CP 2011	CP 2012 prévision
Dijon	Nevers	Travaux de relocalisation	-	-	40 000	368 000
Dijon	Sens	Travaux de relocalisation	-	-	30 000	460 000
Lille	Région	Déménagement - relogement SPIPs	-	807 233	650 000	67 000
MOM	Baie-Mahault	Création de 5 bureaux SPIP milieux fermé	-	23 115	96 885	30 000
MOM	Pointe-à-Pitre	Aménagement du siège du SPIP	-	90 496	34 504	-
MOM	Nouméa	Création de locaux SPIP	-	26 701	673 299	-
MOM	La Réunion	Construction locaux SPIP a Demonjod	-	50 000	300 000	1 480 000
Paris	Fontainebleau	Travaux extension des locaux	-	184 039	54 400	-
Paris	Fresnes	Aménagement locaux SPIP	29 590	58 600	100 000	1 900 000
Paris	Spip 91	travaux de rénovation	105 000	-	-	-
Rennes	Saint-Malo	Aménagement du SPIP avec les SJ	-	167 990	26 135	-
Rennes	Divers	Aménagement de SPIP	-	350 061	756 000	105 000
Strasbourg	Toul	Création de bureaux SPIP	-	148 637	-	-
Strasbourg	Montbéliard	Transformation logement de fonction en SPIP	-	0	200 000	-
Marseille	Aix	Travaux d'aménagements	248 243	-	-	-
Rennes	Région	Sécurisation des SPIP	37 626	-	-	-
Total			719 704	2 348 479	5 051 288	6 862 363

Source : DAP.

Tableau 38 : Nombre de faits ayant déclenché une action disciplinaire (2000-2010)

Année	Nombre de faits ayant déclenché une action disciplinaire
2010	5
2009	11
2008	8
2007	4
2006	10
2005	7
2004	8
2003	13
2002	15
2001	5
2000	15
Total	101

Source : Données DAP.

Annexe III

Pièce jointe n°2 : Synthèse des travaux du groupe de travail sur l'analyse des modèles d'organisation et de management des SPIP³⁶

En novembre 2008, la DAP a mis en place un groupe de travail portant sur l'organisation et le management des services dont les objectifs étaient :

- ◆ d'identifier des organisations cibles à déployer sur le territoire ;
- ◆ de construire des organigrammes identifiant le type d'agent et des cibles en ETP.

Le groupe de travail était constitué de représentants des sous-directions de la DAP et la réflexion du groupe était animée par le cabinet de conseil en gestion de personnel Croissance.

Des travaux sur une première organisation cible avaient été conduit sur le SPIP de Bordeaux, puis sur six SPIP de taille et d'organisation différente, dont les caractéristiques sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 39 : Caractéristiques des SPIP étudiées par le groupe de travail

Caractéristiques des SPIP étudiés	Nombre d'ETP total	ETP encadrement	ETP personnel d'insertion et de probation (CPIP et ASS)	ETP personnel administratif	Nombre de structures (siège + antennes)	Particularité	ETP cible approximatif suite à la réorganisation
Aveyron (Rodez)	11	1	8	2	2	DSPIP partagé avec le SPIP du Lot	10 ETP, avec suppression de l'antenne
Maine et Loire (Angers)	28	4	ND.	ND.	3	Antennes non mixtes et présence de permanences délocalisées, absence d'encadrant de proximité pour l'antenne milieu fermé	Effectif cible non quantifié – schéma cible envisagé avec une seule localisation et des permanences délocalisées
Aube (Troyes)	32	4	24	4	3	Distances importantes entre les localisations et permanence délocalisées	50 ETP
Eure (Evreux)	40,5	3,9	30	6,4	3	Présence de 0,2 ETP psychologue ; Distance importante entre les structures	58 ETP

³⁶ Source : mission IGF /IGSJ sur la base des documents du groupe de travail de novembre et décembre 2008 et de janvier 2009.

Annexe III

Caractéristiques des SPIP étudiés	Nombre d'ETP total	ETP encadrement	ETP personnel d'insertion et de probation (CPIP et ASS)	ETP personnel administratif	Nombre de structures (siège + antennes)	Particularité	ETP cible approximatif suite à la réorganisation
Val de Marne (Créteil)	72,2	6	54	7,8	3	Présence de 2 surveillants détachés, de 2 effectifs (coordinateur culturel et bibliothécaire) et de 0,5 ETP psychologue	70 ETP
Bouches du Rhône (Marseille)	117	11	94	12	3	-	Non quantifié

Source : Mission d'après document du groupe de travail de novembre 2008 : « Présentation de l'analyse des 6 SPIP », document projet.

L'organisation cible reposait expressément sur le principe de segmentation des publics à partir de 5 segments organisés en fonction de la durée de la peine et du type de suivi requis et sur un principe de pluridisciplinarité.

Tableau 40 : Segmentation retenue par le groupe de travail

	Durée de la peine	Type d'accompagnement
Segment 1	Toute durée	Pas d'accompagnement à la transformation
Segment 2	< 6 mois	Accompagnement à la transformation dans un délai contraint
Segment 3	Entre 6 et 24 mois en milieu fermé > 24 mois en milieu ouvert	Suivi à moyen ou long terme Potentiel d'évolution par l'accompagnement exclusif du SPIP
Segment 4	Entre 6 et 24 mois en milieu fermé > 24 mois en milieu ouvert	Suivi à moyen ou long terme Potentiel d'évolution Accompagnement du SPIP devant être complété en raison de problématiques médicales ou psychologiques
Segment 5	> 24 mois en milieu fermé	-

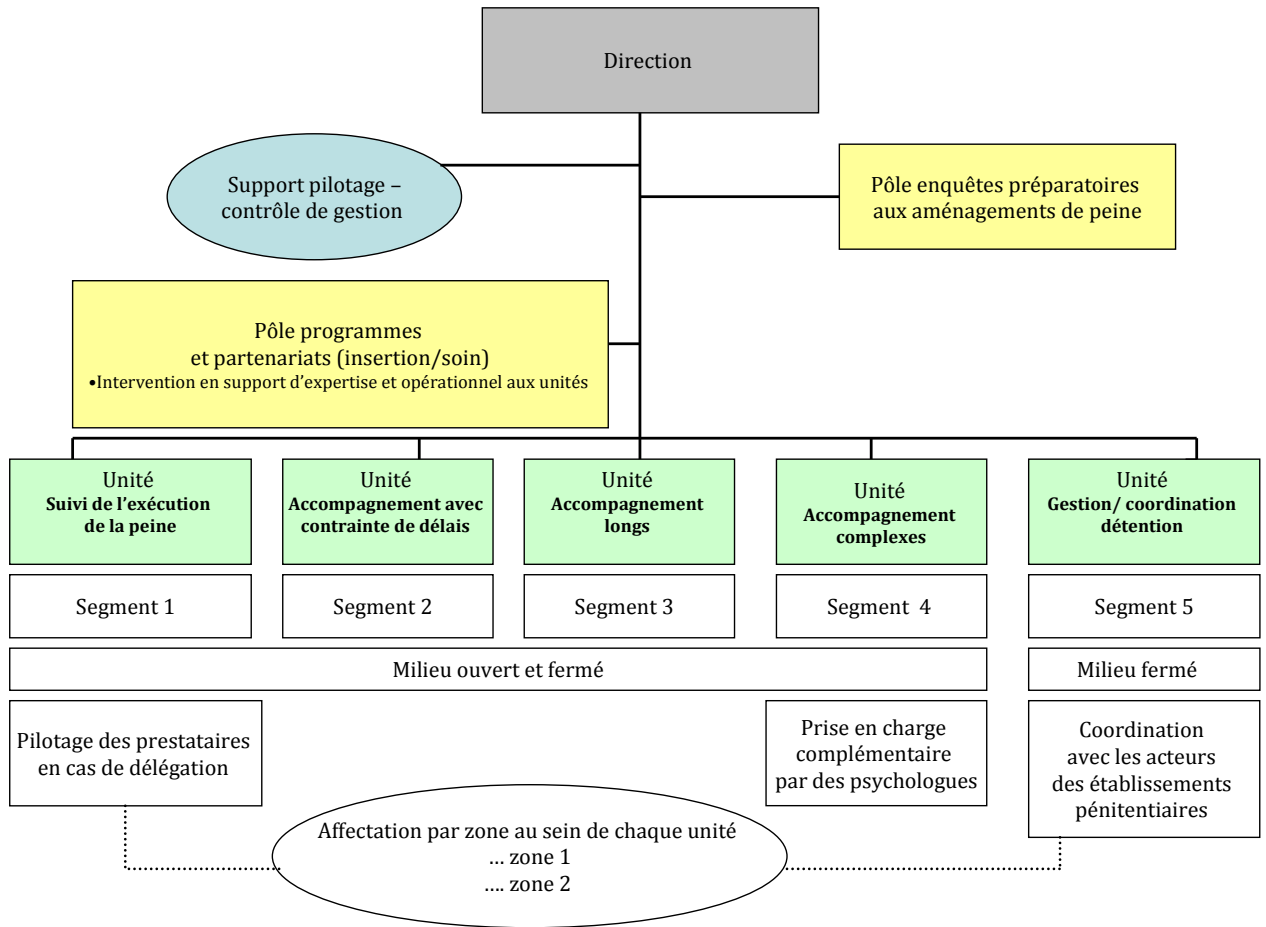
Source : Mission d'après documents du groupe de travail de novembre 2008.

La proposition d'organisation cible proposée était structurée autour de :

- ◆ la direction du SPIP ;
- ◆ un pôle « fonctions support, gestion des ressources humaines et contrôle de gestion » ;
- ◆ deux pôles spécialisés (enquêtes préparatoires et programmes/partenariats) ;
- ◆ des pôles opérationnels, organisés autour de la segmentation, certains segments pouvant être gérés par une même unité opérationnelle en fonction de la taille des segments, et autour d'une affectation géographique au sein du/des segment(s) suivis.

Annexe III

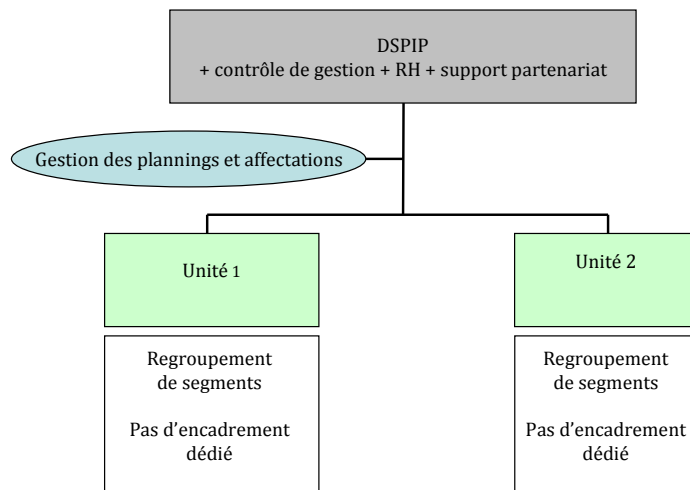
Graphique 29 : Modèle d'organisation cible de référence



Source : Mission IGF/IGSJ d'après documents du groupe de travail de novembre 2008.

Une organisation cible simplifiée avait été proposée pour les SPIP à effectifs réduits (15 ETP au plus). Cette organisation se différencie par l'absence de pôle « fonctions support, gestion des ressources humaines et contrôle de gestion » et de pôles spécialisés (enquêtes préparatoires et programmes/partenariats). Par ailleurs, les unités opérationnelles ont vocation à regrouper davantage de segments.

Graphique 30 : Modèle d'organisation cible de référence pour les petites structures



Source : Mission IGF/IGSJ d'après documents du groupe de travail de novembre 2008.

Annexe III

Le groupe de travail avait souligné le besoin de clarifier certains points d'organisation :

- ◆ les règles d'affectation d'une PPSMJ ayant plusieurs sanctions ;
- ◆ les modalités d'évaluation des PPSMJ reçues en sortie d'audience sans information sur leur situation ;
- ◆ les permanences délocalisées, permanences POP, sorties d'audiences et astreintes de weekend ;
- ◆ la gestion des transferts entre segments ;
- ◆ la correspondance entre le mode de suivi différencié (intensif, espacé, administratif) et le suivi par segment.

Le groupe de travail avait indiqué avoir rencontré des difficultés d'évaluation quantitative (ETP) des organigrammes par corps de métiers en raison du manque de fiabilité des données disponibles dans les systèmes d'informations dans les SPIP étudiés.

Le groupe de travail avait par ailleurs souligné que la réorganisation des services devait s'appuyer sur la définition d'emplois-types pour les différentes catégories de personnel. Le groupe de travail avait retenu des ratios cibles de PPSMJ par emplois types pour structurer sa démarche (cf. Tableau 41). La méthode de calcul de ces ratios n'est pas explicitée dans les documents transmis à la mission, qui précisent néanmoins que les emplois types correspondent à des activités et modes de collaborations différents et notamment sur le modèle d'équipe pluridisciplinaire.

Tableau 41 : Ratios cibles pour l'organisation en ETP des SPIP

	PPSMJ par ETP
CPIP	118 à 121
ASS	728
Psychologue	2 607 à 4 725
Personnel administratif	1 671
Cadre de gestion	9 901
Encadrants	1 125

Source : Mission IGF/IGSJ d'après documents du groupe de travail de novembre 2008.

Le déploiement du nouveau modèle d'organisation et de management des SPIP initié en décembre 2008-janvier 2009 n'a pas été finalisé.

Annexe III

Pièce jointe n°3 : Données détaillées recueillies par la mission sur l'absentéisme dans les SPIP

Les données ci-dessous sont issues de l'enquête menée auprès des directions interrégionales. Les résultats de l'enquête sont présentés au niveau de l'inter-région³⁷ et de manière brute afin d'illustrer la diversité des données recueillies, hormis pour les directions interrégionales de Rennes et Toulouse où la mission présente une synthèse des données au niveau interrégional.

Direction interrégionale de Rennes

La direction interrégionale de Rennes a été en mesure de transmettre des données provenant du logiciel BODET utilisé pour suivre les congés dans les SPIP dans cette inter-région.

Tableau 42 : Absentéisme des SPIP dans le ressort de la direction interrégionale de Rennes

	2009 (1^{er} juin - 31 décembre)	2010	2011 (1^{er} janvier - 15 juin)
Nombre d'ETP	375	382	382
Nombre de jours annuels ouverts par ETP	252	254	253
Nombre de jours ouverts sur la période concernée	55 140	96 952	44 261
Nombre de jours d'absentéisme	15 030	23 128	10 978
Raisons médicales	2 030	3 297	2 339
Accident du travail (AT)	16	21	64
Raisons syndicales	173	374	534
Congés annuels/Compte épargne temps (CA/CET)	9 877	15 450	6 261
Formation	582	994	503
Évènements familiaux	186	395	217
Congés maternité	2 062	2 398	897
Congés exceptionnels	77	138	106
Concours	27	61	57
Nombre de jours d'absentéisme hors CA/CET	5 153	7 678	4 717
Taux d'absentéisme hors CA/CET	9 %	8 %	11 %
Raisons médicales	4 %	3 %	5 %
AT	0 %	0 %	0 %
Syndicales	0 %	0 %	1 %
Formation	1 %	1 %	1 %
Évènements familiaux	0 %	0 %	0 %
Congés maternité	4 %	2 %	2 %
Congés exceptionnels	0 %	0 %	0 %
Concours	0 %	0 %	0 %

Source : ETP : données DAP ; absentéisme : données de la DISP de Rennes ; calculs de la mission IGF/IGSJ.

Note : Le taux d'absentéisme hors CA/CET ne somme pas avec le détail des motifs pour des raisons d'arrondis.

Direction interrégionale de Bordeaux

Les données pour 2011 couvrent la période du 1^{er} janvier au 20 juin 2011.

Direction interrégionale de Strasbourg

Les données pour 2011 couvrent la période comprise entre le 1^{er} janvier et le 30 mai 2011. L'enquête a été traitée par les services ressources humaines des SPIP à partir des dossiers administratifs, des fiches de congés individuelles des agents et des tableaux annuels concernant les accidents de service.

³⁷ Les directions interrégionales de Bordeaux et de Rennes ont également transmis des données au niveau des SPIP.

Annexe III

Tableau 43 : Nombre de jours d'absentéisme dans les SPIP du ressort de la direction interrégionale de Bordeaux en 2009, 2010 et 2011

Type congés	DPIP			CSIP			CPIP			SA			Adj. administratifs			Total
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	
Congés ordinaires de maladie	24	77	35	92	74	261	1 446	1 443	957	17	53	31	300	342	388	5 539
Congés maternité	0	0	68	0	0	0	1 138	1 745	425	0	0	0	0	17	146	3 539
Accidents du travail	0	0	0	94	255	0	30	239	29	0	0	0	21	0	0	668
Congés longue maladie/Congés longue durée	0	0	0	0	0	0	969	1 306	515	0	0	0	434	348	0	3 572
Total	24	77	103	186	329	261	3 583	4 732	1 926	17	53	31	755	707	534	13 317

Source : Direction interrégionale de Bordeaux.

Tableau 44 : Nombre de jours d'absentéisme dans les SPIP du ressort de la direction interrégionale de Strasbourg en 2009, 2010 et 2011

	2009			2010			2011		
	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. A	Cat. B	Cat. C
Nombre d'agents affectés dans les SPIP du ressort de la DISP au 1 ^{er} janvier de l'année	25	254	36	31	248	35	34	259	38
Nombre d'agents affectés dans les SPIP du ressort de la DISP au 01/01/2011 en ETP	23	192	27	29	227	33	34	238	35
Nombre de jours de Congés maladie ordinaires	23	2037	425	233	2248	459	72	520	181
Nombre de jours d'absence au titre syndical	1	275	3	4	353	6	2	231	4

Annexe III

	2009			2010			2011		
	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. A	Cat. B	Cat. C
Nombre de jours de congés maternité	0	1054	176	0	1495	243	0	873	120
Nombre de jours au titre des congés longue maladie	0	229	0	0	402	0	0	146	0
Nombre de jours d'arrêt de travail (accident de travail)	0	89	44	0	94	4	0	0	5
Autre : congé pathologique, enfants malades, congés paternité, congé de présence parentale	3	227	9	120	147	23	7	332	10
Total par corps et par année	27	3910	657	357	4739	735	81	2102	320
Total par année			4594			5830			2503

Source : Direction interrégionale de Strasbourg.

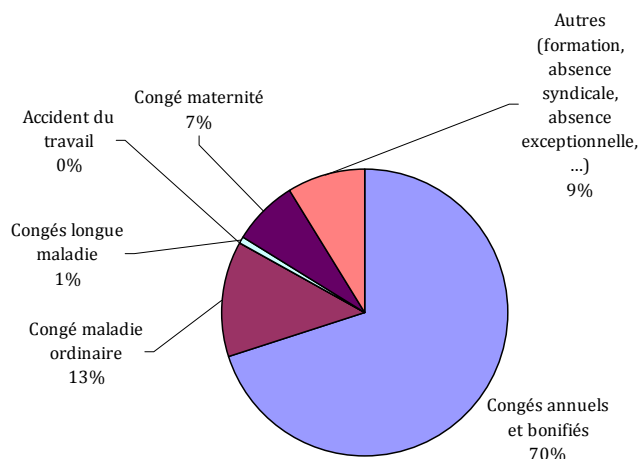
Annexe III

Mission Outre-mer

Le taux d'absentéisme global pour l'ensemble des SPIP est estimé à 17 % en 2010 y compris les congés soit environ 4,79 jours d'absences par agent et par mois, avec la répartition suivante :

- ◆ congés : 70 % (congés annuels : 65 % ; congés bonifiés : 5 % en raison de l'origine métropolitaine des personnels des SPIP) ;
- ◆ raisons médicales : 14 %
 - congé maladie ordinaire : 13 %
 - accident de travail : 0 %
 - congé longue maladie : 1 %
- ◆ maternité : 7 % (taux de féminisation de 62 % du personnel des SPIP) ;
- ◆ autres absences (formation, absences syndicales, absences exceptionnelles,...) : 9 %.

Graphique 31 : Estimation du taux d'absentéisme dans les SPIP du ressort de la mission Outre-mer



Source : Mission Outre-Mer.

Direction interrégionale de Toulouse

Tableau 45 : Nombre de jours d'absentéisme dans les SPIP du ressort de la direction interrégionale de Toulouse en 2009, 2010 et 2011

Motif d'absentéisme	2009	2010	2011
Congé maladie ordinaire	2 301	2 415	1 444
Congé longue maladie	730	1 340	692
Accident du travail	24	213	0
Absences syndicales	183	122	39

Source : Direction interrégionale de Toulouse.

Pièce jointe n°3 : Principales recommandations des rapports des groupes de travail sur les moyens et les effectifs des SPIP (hors évaluation de la charge d'activité des CPIP)

« Pour renforcer l'efficacité de l'exécution des peines », rapport de M. Eric Ciotti (juin 2011)

- ◆ « Placer sous l'autorité du chef d'établissement pénitentiaire les personnels d'insertion et de probation du milieu fermé » : expérimentation proposée dès septembre 2011 dans une dizaine d'établissement avant déclinaison au niveau national (proposition n°26) ;
- ◆ "réinstaller les services pénitentiaires d'insertion et de probation dans les palais de justice" (proposition n°27)
- ◆ "Accélérer la prise en charge différenciée en fonction de la dangerosité de la personne suivie" (proposition n°49) sur la base de la segmentation ;
- ◆ « Fidéliser les CPIP sur leur poste » (proposition n°50) : créer une obligation de présence des CPIP stagiaires au sein du SPIP de formation d'une durée de 2 ans et conduire une réflexion sur la mise en place d'une prime de fidélisation des CPIP exerçant au sein des services et structures situées dans des zones où le turn over des agents est important, comme en région parisienne

« Groupe de travail SPIP sur les modalités de prise en charge des personnes condamnées par les personnels pénitentiaires d'insertion et de probation », M. Philippe Lemaire et M. Jean-Michel Camu, projet de rapport du 27 avril 2011

- ◆ « Les textes législatifs et réglementaires doivent être toilettés afin d'être en adéquation au regard de la nouvelle nomenclature statutaire de la filière insertion et probation » (préconisation 1)
- ◆ « Les SPIP doivent être équipés en moyens informatiques suffisants pour faciliter l'accès au logiciel APPI notamment de portables avec cartes 3G pour les permanences délocalisées » (préconisation 16)
- ◆ « Généraliser la présence des personnels de surveillance dans les SPIP dans le cadre du développement de la surveillance électronique et de la prise en charge des mesures du segment 1 » (préconisation 18)
- ◆ « Définir pour les personnels administratifs affectés en SPIP des formations d'adaptation au poste en fonction des besoins spécifiques exprimés par les SPIP (APPI, accueil) » (préconisation 20) ;
- ◆ « Chaque SPIP doit, dans son organisation structurelle, pouvoir bénéficier d'un secrétariat de direction dédié aux tâches administratives » (préconisation 21)
- ◆ « uniformiser l'architecture organisationnelle des SPIP au niveau national », avec la mise en place d'un organigramme de référence : spécialisation professionnelle sur le suivi de certaines mesures et renforcement de l'encadrement, notamment de l'encadrement intermédiaire (pas de n° de préconisation).

L'amélioration du fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), M. Bruno Clément et M. Patrick Mounaud, projet de rapport - Mai 2011

- ◆ Simplification de la segmentation des PPPSMJ : «Le nombre de segment peut être réduit à 4, mais il convient d'engager rapidement cette réforme qui permettra de préciser les charges de travail en fonction des différences de suivi qui seront adaptées aux personnalités des personnes prises en charge » (proposition n°2) ;

Annexe III

- ◆ « *Mettre en œuvre les moyens de la pluridisciplinarité qui ont déjà été actés depuis 2008, mais qui ont connu un faible niveau de réalisation* » (proposition n°3) ; conforter la place des surveillants dans les SPIP s'agissant des placements sous surveillance électronique (au moins deux surveillants par SPIP) ; recruter des assistants de service social, le besoin dans les SPIP en milieu fermé étant prioritaire ; clarifier la place des psychologues dans les SPIP et les rattacher au directeur fonctionnel de SPIP ; conforter le rôle de coordonateur des activités et le positionner sous l'autorité du chef d'établissement pénitentiaire ; préciser le place et la contribution des personnels administratifs ;
- ◆ Porter attention à la répartition des emplois, hors CPIP :
 - « *Poursuivre le renforcement des effectifs de cadre et l'adaptation de leur formation aux évolutions de ces services* » (proposition n°15) : adopter une cible de ratio d'encadrement de 1 pour 10 CPIP, en excluant le DFPIP du ratio ainsi que son adjoint dans les SPIP doté de plus de 20 personnels d'insertion et de probation tout en tenant compte de la structuration du SPIP en antennes ;
 - personnel administratif : réfléchir à la structuration des équipes administratives et proposer un modèle de référence en termes de moyens et d'organisation ;
 - « *procéder au recrutement d'assistant de service social, conformément au protocole du 9 juillet 2009* » (proposition n°16) : assistant de service social (hors intégration dans le corps de CPIP) : adopter une cible de 1 assistant de service social pour 500 personnes en milieu fermé et de 1 assistant de service social pour 1 000 personnes en milieu ouvert ;
 - surveillants PSE et pôle PSE régionaux : adopter une cible de 1 surveillant PSE pour 50 PSE en stock et 50 PPSMJ en segment 1 ;
 - « *recruter des coordonnateurs des activités culturelles et sportives qui sont indispensables pour répondre aux prescriptions de la loi pénitentiaire en matière de développement des activités* » (proposition n°17) : avoir un coordonateur pour chaque établissement de plus de 300 places (soit 80 coordonnateurs) ;
 - clarification du rôle du psychologue.
- ◆ « *Des réponses doivent être apportées à certaines carences en personnel, notamment par le biais de la mise en place de CPIP placés, de mises à disposition interne à la région ou de contractuels* » (proposition n°7)
- ◆ « *Donner plus de souplesse à la gestion interne du SPIP en permettant au DSPIP d'organiser des soutiens, si nécessaire, entre des CPIP affectés sur deux résidences administratives proches* » (proposition n°8) et recherche de capacité de réponse au niveau interrégional (recrutement de contractuels ou gestion de CPIP placés)
- ◆ S'agissant de l'organisation des services :
 - validation du niveau départemental d'organisation des services
 - harmonisation de l'organisation interne des services, qui prendrait en compte la taille des services et la réalité territoriales des implantations et intégrerait l'idée d'équipes dédiées au milieu ouvert ou au milieu fermé, les équipes mixtes demeurant limitées aux petits structures. Pour les services dont la taille le permet, évolution vers une spécialisation professionnelle (pôles enquêtes, pôle PSE et suivi des personnes du segment 1, TIG et suivi socio-judiciaire).

ANNEXE IV

Calibrage des effectifs des SPIP sur la base de leur charge d'activité

SYNTHÈSE

Le nombre de personnes placées sous main de justice confiées aux SPIP en vue d'un suivi ou d'une intervention a constamment augmenté depuis 2005. En milieu ouvert, la population prise en charge par les SPIP a augmenté de 18 % entre le 1^{er} janvier 2006 et le 1^{er} janvier 2011 et les mesures prises en charge par les SPIP ont augmenté de 20 %. En milieu fermé, la population écrouée a augmenté de 12,5 % du 1^{er} janvier 2006 au 1^{er} janvier 2011.

Parallèlement, les moyens dévolus aux SPIP ont augmenté plus rapidement encore. Du 1^{er} janvier 2006 au 1^{er} janvier 2010, l'effectif total des SPIP a crû de 37,8 %, passant de 2 631 à 3 626 ETP (et 4 084 en 2011). En son sein, l'effectif total des personnels d'insertion et de probation (CPIP, ASS, CTSS) est passé de 2 123 à 2 894 ETP de 2006 à 2011 (+ 36 %), l'effectif opérationnel de personnels d'insertion et de probation en poste dans les services s'élevant à 2 716 ETP au 1^{er} janvier 2011.

L'estimation des effectifs de personnels d'insertion et de probation nécessaires au bon fonctionnement des SPIP suppose donc une analyse détaillée des processus métiers et du fonctionnement des services, alors que l'hétérogénéité des ratios de charge d'activité constatés dans les différents départements suggère une forte variabilité des pratiques professionnelles.

Cette analyse ne peut être établie sur la seule base des informations détenues par la direction de l'administration pénitentiaire au niveau central, du fait de l'évolutivité et du caractère peu hiérarchisé des missions confiées aux SPIP par les textes, et en l'absence de référentiels métiers exhaustifs.

La mission a donc procédé à une enquête par entretien, conduite auprès de personnels d'insertion et de probation dans sept SPIP (SPIP de l'Allier, des Bouches-du-Rhône, de la Gironde, du Loir-et-Cher, de Paris, de Seine-et-Marne et du Val-de-Marne).

Cette enquête a permis l'élaboration d'une cartographie des processus de prise en charge établie dans l'annexe II. Elle a permis également la reconstitution d'une durée moyenne de prise en charge des personnes placées sous main de justice, utilisée pour déterminer un effectif de référence des personnels d'insertion et de probation au niveau national, présentée dans cette annexe.

Selon ce modèle, présenté en détail dans la section 3, le ratio de charge d'activité de référence au niveau national s'élève à 82 personnes par personnel d'insertion et de probation.

Ainsi, cette analyse met en évidence que le niveau des effectifs de personnels d'insertion et de probation actuel est globalement adapté. L'effectif de référence correspondant s'élève à 2 931 ETPT sur la base du nombre moyen de personnes placées sous main de justice suivies en 2010 et au premier trimestre 2011.

Cet effectif de référence varie en fonction du nombre de personnes placées sous main de justice suivies par les SPIP. En particulier, il augmente si l'on prend en compte les données d'activité du mois d'avril 2011 uniquement.

La mission a également étudié les modalités de répartition territoriale des effectifs d'insertion et de probation. L'uniformisation de la charge d'activité entre les départements supposerait un redéploiement important d'effectifs entre les départements, du fait des disparités de charge d'activité observées actuellement, que cette charge d'activité soit appréhendée au travers du nombre de personnes suivies ou du modèle de charge d'activité réelle proposé par la mission.

Ce constat met en évidence la nécessité d'une souplesse accrue dans la répartition des effectifs des SPIP et l'adaptation à l'évolution de la charge d'activité, afin d'uniformiser la charge d'activité entre les services, condition nécessaire à l'uniformisation des pratiques professionnelles et à un niveau de prise en charge homogène des personnes placées sous main de justice.

La mission n'a pas procédé à l'estimation des besoins en effectifs de personnels administratifs et de personnels de surveillance. Une dotation adaptée en effectifs de personnels administratifs et en personnels de surveillance est nécessaire au bon fonctionnement des SPIP. Il pourrait être envisagé de conduire une estimation précise d'un effectif de référence pour ces deux catégories de personnels.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. L'ANALYSE DE LA CHARGE D'ACTIVITÉ DES AGENTS DES SPIP FAIT APPARAÎTRE DES DISPARITÉS IMPORTANTES ENTRE SERVICES.....	2
1.1. Les SPIP sont confrontés à un nombre croissant de mesures et de personnes prises en charge.....	2
1.2. Les moyens des SPIP ont augmenté plus rapidement encore que le nombre de mesures et de personnes prises en charge.....	5
1.3. L'hétérogénéité des ratios « nombre de PPSMJ suivies par agent » suggère une forte variation des pratiques professionnelles au niveau local.....	6
2. LES PROCESSUS D'ACTIVITÉ DES SPIP NE SONT PAS PRÉCISÉMENT CONNUS AU NIVEAU NATIONAL	8
2.1. Les missions confiées aux SPIP sont multiples et peu hiérarchisées	8
2.2. La définition des actes métiers n'est pas stabilisée en raison des évolutions de la législation pénale	11
2.3. L'administration pénitentiaire a conduit récemment des travaux exploratoires de quantification de la charge d'activité.....	12
3. L'ANALYSE DES PROCESSUS MÉTIERS DES SPIP PERMET DE DÉTERMINER UN EFFECTIF DE RÉFÉRENCE DES PERSONNELS D'INSERTION ET DE PROBATION.....	14
3.1. La mission a conduit une enquête de terrain afin d'examiner précisément l'organisation et les processus métiers des SPIP	14
3.2. La cartographie des processus d'activité permet l'établissement d'une cotation en temps-agent de la prise en charge des personnes placées sous main de justice.....	16
3.2.1. <i>Le modèle d'estimation des effectifs retient les personnes suivies, et non les mesures, comme inducteur d'activité.....</i>	<i>16</i>
3.2.2. <i>L'activité des différents processus de prise en charge est quantifiée à partir de l'évaluation du temps consacré aux entretiens individuels</i>	<i>17</i>
3.2.3. <i>Le temps de prise en charge est pondéré en application du suivi différencié des personnes placées sous main de justice.....</i>	<i>19</i>
3.2.4. <i>L'analyse des actes métiers réalisée conduit à une estimation de la charge de travail différente de l'étude conduite par la DISP de Rennes.....</i>	<i>24</i>
3.3. Le temps global d'activité des personnels d'insertion et de probation au niveau national est calculé à partir des données d'activité constatées sur la période récente.....	25
3.3.1. <i>L'estimation du temps global d'activité combine des indicateurs de flux et des indicateurs de stock sur une période annuelle.....</i>	<i>25</i>
3.3.2. <i>Des indicateurs de flux uniques sont utilisés en milieu ouvert et en milieu fermé.....</i>	<i>27</i>
3.3.3. <i>Les indicateurs de stock de personnes suivies donnent lieu à plusieurs retraitements.....</i>	<i>28</i>

3.4. L'estimation de l'effectif de référence des personnels d'insertion et de probation implique l'introduction de paramètres complémentaires (durée de travail et absentéisme).....	31
3.5. L'effectif des personnels d'insertion et de probation estimé par le modèle varie de 2 931 ETPT à 3 004 ETPT, en fonction de la période de référence retenue.....	32
4. UNE NOUVELLE RÉPARTITION DES EFFECTIFS DE PERSONNEL D'INSERTION ET DE PROBATION EST NÉCESSAIRE AFIN DE FAIRE CONVERGER LA CHARGE D'ACTIVITÉ ENTRE SERVICES	34
4.1. Le modèle envisagé par la DAP pour la commission administrative paritaire des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation de juin 2011 présente des limites méthodologiques.....	34
4.2. L'égalisation des ratios de charge d'activité de l'ensemble des SPIP nécessiterait d'importants redéploiements d'effectifs	36
4.3. La répartition des moyens humains selon l'effectif de référence calculé à partir de la charge d'activité réelle par département impliquerait également des créations de postes et des redéploiements d'effectifs	38
5. CONCLUSION	39
PIÈCES JOINTES	41
1. POPULATION SOUS ÉCROU EN FRANCE DEPUIS 1999	41
2. EFFECTIF DES PERSONNELS D'INSERTION ET DE PROBATION ET PERSONNES SUIVIES PAR LES SPIP (EN ETP)	42
3. CHARGE D'ACTIVITÉ DES SPIP	43
4. IMPACT DE L'ÉVOLUTION DE LA PROCÉDURE PÉNALE SUR L'ACTIVITÉ DES SPIP	45
5. DONNÉES DE FLUX EN MILIEU FERMÉ UTILISÉES DANS LE MODÈLE D'ESTIMATION DE L'EFFECTIF DE RÉFÉRENCE DES PERSONNELS D'INSERTION ET DE PROBATION.....	48
6. DONNÉES DÉTAILLÉES DU MODÈLE D'ESTIMATION DE L'EFFECTIF DE RÉFÉRENCE (2 931 ETPT/3 004 ETPT) DES PERSONNELS D'INSERTION ET DE PROBATION.....	49
7. MODÈLE D'AFFECTATION DES RESSOURCES (CONVERGENCE TOTALE DES RATIOS DE CHARGE D'ACTIVITÉ).....	52

Introduction

La charge d'activité nominale des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) connaît une hausse soutenue depuis 2005, en termes de nombre de personnes prises en charge et de mesures prescrites par l'autorité judiciaire, tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé.

Face à cette augmentation, la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) a déployé des moyens humains et matériels importants, répartis en fonction d'un ratio simple de charge d'activité par personnel d'insertion et de probation (*cf. Encadré 1*) :

- ◆ pour le milieu fermé, les effectifs ont été attribués à partir de 2005 sur la base d'un personnel d'insertion et de probation pour 72 places, ratio fixé de manière forfaitaire ;
- ◆ pour le milieu ouvert, l'effectif cible a été calculé à partir de données démographiques, puis du nombre de personnes prises en charge par conseiller, sans qu'un ratio déterminé n'ait été fixé.

Encadré 1 : La détermination des effectifs cibles des SPIP par la DAP

▪ En milieu fermé

Des effectifs cibles ont été fixés à partir de 1995 par SPIP et par antenne pour passer d'un effectif de 1 307 agents à un effectif prévisible de 1 900, sur le fondement d'un ratio d'encadrement variant d'1 personnel d'insertion et de probation pour 60 pour les maisons centrales sécuritaires à 1 pour 70 pour les maisons centrales et les centres de détention nationaux, 1 pour 80 pour les centres de détention régionaux et 1 pour 80 à 95 pour les maisons d'arrêt en fonction du flux des entrants.

Depuis 2006, le critère d'un CPIP pour 72 places de détention est appliqué lors des créations de service dans les nouveaux établissements.

▪ En milieu ouvert

En ce qui concerne le milieu ouvert, le critère historique de répartition a été le nombre d'habitants par circonscription, pondéré par l'existence d'un centre de semi-liberté autonome ou par l'importance du suivi des mesures pré-sentencielles.

A ces premiers critères se sont ajoutées progressivement des pondérations liées à certaines évolutions législatives ou réglementaires : le développement des aménagements de peine, des programmes de prévention de la récidive, le suivi spécifique des auteurs d'infraction à caractère sexuel...

Source : Rapport sur l'amélioration du fonctionnement des SPIP du groupe de travail animé par Bruno Clément et Patrick Mounaud, 2011.

En réalité, la notion de charge d'activité est complexe :

- ◆ elle dépend en premier lieu du nombre de personnes placées sous main de justice adressées aux SPIP en vue d'un suivi ou d'une intervention (charge d'activité nominale) ;
- ◆ elle dépend en outre de l'intensité de la prise en charge associée aux différents types de mesures judiciaires prescrites, aux caractéristiques de la personne suivie et aux spécificités de l'environnement où agit le SPIP (milieu ouvert, milieu fermé).

Pour cette raison, la détermination de la charge d'activité des SPIP suppose de pondérer la charge d'activité nominale qui résulte des statistiques de personnes et de mesures prises en charge, par la détermination de l'intensité et de la complexité de l'accompagnement qui y est associé.

Annexe IV

L'évaluation des moyens qui sont nécessaires aux SPIP pour mener à bien ses missions suppose donc de déterminer la charge d'activité réelle qui lui incombe. La détermination des besoins en effectifs des SPIP suppose ainsi une analyse approfondie des processus de prise en charge et des différents actes métier mis en œuvre par ces services, analyse présentée dans l'annexe II. Cette analyse implique un degré de standardisation des pratiques professionnelles des personnels d'insertion et de probation au niveau national, faute de quoi toute évaluation des moyens au niveau national devient inenvisageable.

La présente annexe a pour objet :

- ◆ de décrire l'évolution de la charge d'activité nominale des SPIP ;
- ◆ d'analyser les processus d'activité des SPIP, par une étude des travaux menés à ce titre au niveau national, complétés par une enquête de terrain ;
- ◆ de déterminer un effectif de référence des personnels d'insertion et de probation sur la base de la charge d'activité réelle liée aux différents types de prise en charge ;
- ◆ d'éclairer les pistes de réallocation des effectifs de personnels d'insertion et de probation au sein du réseau des SPIP.

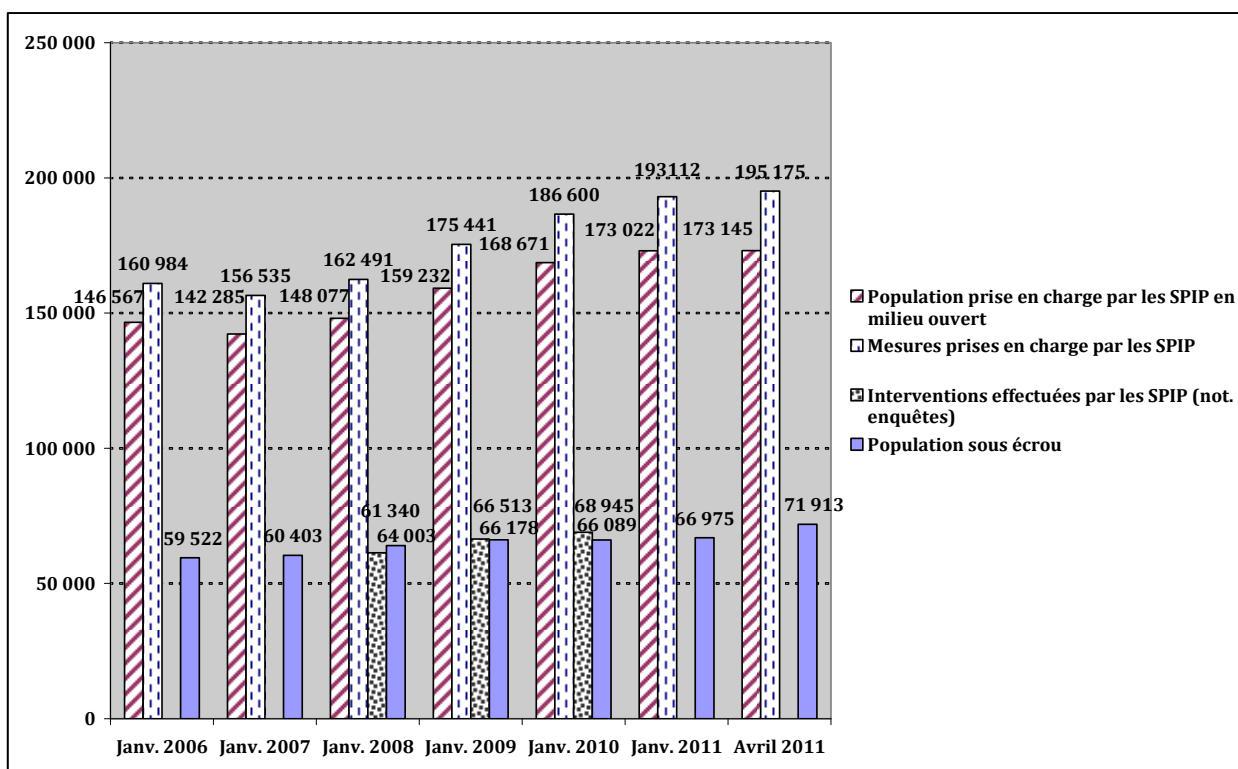
1. L'analyse de la charge d'activité des agents des SPIP fait apparaître des disparités importantes entre services

1.1. Les SPIP sont confrontés à un nombre croissant de mesures et de personnes prises en charge

La charge d'activité des SPIP peut être évaluée en première approximation par le nombre de personnes placées sous main de justice (PPSMJ) et de mesures pénales adressées aux SPIP.

Ainsi définie, la charge d'activité des SPIP est en croissance régulière et soutenue (cf. Graphique 1).

Graphique 1 : Évolution du nombre de PPSMJ et de mesures suivies par les SPIP depuis 2006



Source : Annuaire statistique du ministère de la justice – DAP – PMJ5.

En milieu fermé, la population écrouée a augmenté de 12,5 % du 1^{er} janvier 2006 au 1^{er} janvier 2011, soit un taux de croissance annuel moyen de 2,4 %. Au sein de la population incarcérée, les personnes écrouées détenues sont systématiquement suivies par les SPIP, qu'il s'agisse des prévenus, des personnes condamnées ou des personnes condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine sous écrou (placement à l'extérieur, semi-liberté).

Une augmentation régulière de la population carcérale (personnes sous écrou) est observée depuis la création des SPIP, notamment depuis 2002, du fait de l'augmentation de la population condamnée (cf. pièces jointes – n°1). La population sous écrou a diminué de 8 % de 1999 à 2002, puis a augmenté de 19 % de 2003 à 2010, passant de 55 407 personnes à 66 089 personnes, soit une croissance annuelle moyenne de 2,6 % par an.

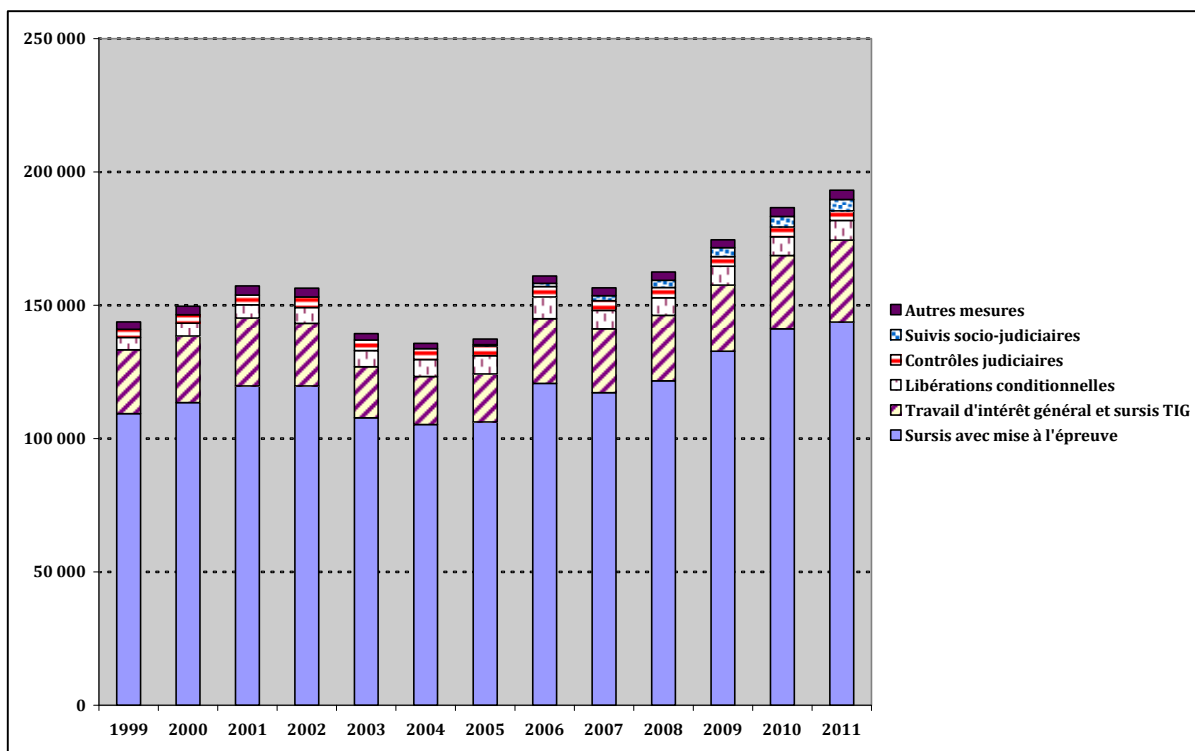
La population écrouée détenue a augmenté de 4 % du 1^{er} janvier 2006 au 1^{er} janvier 2011, et de 6 % du 1^{er} janvier 2011 au 1^{er} avril 2011, date à laquelle elle atteint 64 148 personnes. Depuis le début de l'exercice 2011, le nombre de prévenus a augmenté de 8 % pour atteindre 16 956 personnes en avril 2011, le nombre de condamnés dont la peine n'a pas fait l'objet d'un aménagement de 5 % pour atteindre 45 094 personnes, le nombre de condamnés semi-libres de 2 % pour atteindre 1 713 personnes, le nombre de condamnés placés à l'extérieur de 7 % pour atteindre 385 personnes.

En milieu ouvert, la population prise en charge par les SPIP dans le cadre d'une mesure de suivi ou d'aménagement de peine en milieu ouvert a augmenté de 18 % de 2006 à 2011 et les mesures prises en charge par les SPIP ont augmenté de 20 %. Cette évolution découle de la montée en charge des mesures pénales alternatives à l'incarcération, mouvement amplifié à la suite de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

Le nombre de mesures judiciaires suivies en milieu ouvert a fortement augmenté depuis 2005 (cf. Graphique 2), passant de 137 386 mesures en 2005 à 193 112 au 1^{er} janvier 2011, soit une hausse de 40,6 % (5,8 % en moyenne annuelle). Cette hausse fait suite à une légère diminution, de 1999 à 2005, des mesures prescrites (-4,4 %). Globalement, depuis 1999, les mesures mises en œuvre par les SPIP ont augmenté de 34,3 %, soit une croissance annuelle de 2,5 %.

Les autres interventions effectuées par les SPIP, regroupant l'accompagnement social et les enquêtes effectuées à la demande des juridictions (enquêtes sociales rapides, enquêtes prévues à l'art. 723-15 du code de procédure pénale, enquêtes de personnalité et autres enquêtes), ont augmenté de 12 % de 2007 à 2010.

Graphique 2 : Évolution du nombre de mesures traitées par les SPIP en milieu ouvert depuis 1999



Source : DAP – PMJ5.

Représentant 76 % des mesures de milieu ouvert, les mesures de sursis avec mise à l'épreuve (SME) ont augmenté de 31 % de 1999 à 2011, soit une croissance annuelle moyenne de 2,3 %. Les mesures de travail d'intérêt général (TIG) ont augmenté de 28 %, soit une croissance annuelle moyenne de 2,1 %.

La répartition des mesures de milieu ouvert n'a pas significativement évolué depuis 1999 : la part des sursis avec mise à l'épreuve demeure stable de 1999 à 2011 à 74 % des mesures suivies. Les mesures de travail d'intérêt général (TIG) et de sursis TIG représentent 16 % des mesures d'aménagement de peine en 2011 contre 17 % en 1999. Les libérations conditionnelles représentent 4 % des mesures en 2011 contre 3 % en 1999. Le poids des mesures de contrôle judiciaire est stable sur la période (2 %), de même que celui des autres mesures (2 %)¹.

¹ Interdictions de séjour, ajournements avec mises à l'épreuve, travail non rémunéré, autres mesures (avant 2007).

1.2. Les moyens des SPIP ont augmenté plus rapidement encore que le nombre de mesures et de personnes prises en charge

Les moyens alloués aux SPIP, notamment en effectifs, ont augmenté plus rapidement encore que le nombre des personnes et de mesures qui leur sont soumises. Du 1^{er} janvier 2006 au 1^{er} janvier 2010, l'effectif total des SPIP a crû de 37,8 %, passant de 2 631 à 3 626 ETP. Si les données budgétaires disponibles doivent être interprétées avec prudence étant donnée la fiabilité limitée des informations budgétaires des SPIP (*cf. annexe III*), elles font apparaître une augmentation des crédits de fonctionnement prévisionnels de 43,1 % et de 11,4 % pour les crédits d'intervention, tandis que la dépense de personnel a augmenté de 45,4 %² entre 2006 et 2010.

De 2006 à 2010, le nombre total de personnes suivies par les SPIP en milieu ouvert et en milieu fermé a augmenté de 13,9 % (+16,5 % de 2006 à 2011)³.

Tableau 1 : Moyens alloués aux SPIP de 2006 à 2010

Moyens alloués (budget prévisionnel)	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2006-2010
Effectifs des SPIP	2 631	2 956	3 187	3 197	3 626	+37,82 %
Budget SPIP total (M€)	159,90	176,72	187,90	212,41	228,08	+42,64 %
<i>dont fonctionnement</i>	14,68	14,82	15,15	21,12	21,00	+43,05 %
<i>dont intervention</i>	12,00	13,16	14,68	16,07	13,37	+11,42 %
<i>dont dépense de personnel</i>	133,22	148,74	158,07	175,22	193,71	+45,41 %

Source : Direction de l'administration pénitentiaire. SD1.

Note : La mise en œuvre de Chorus a permis le suivi du budget en exécution en 2010. Celui-ci atteint 21,6 M€ en fonctionnement et 19,3 M€ en intervention. Ces données portent exclusivement sur les budgets prévisionnels des SPIP, les données budgétaires en exécution n'étant pas disponibles avant 2010. Ces données doivent néanmoins être utilisées avec prudence étant donnée leur fiabilité limitée.

Tableau 2 : Ratios de charge d'activité apparente du SPIP de 2006 à 2010

	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2006-2010
Population totale suivie par les SPIP	206 089	202 688	212 080	225 410	234 760	+13,91 %
Population totale prise en charge (MO et MF) / ETP	78,3	68,6	66,5	70,5	64,8	-17,24 %
Mesures prises en charge / ETP	61,2	53,0	51,0	54,9	51,5	-15,85 %
Interventions / ETP	-	-	19,2	20,8	19,0	-
Coût moyen d'une personne prise en charge (en €)	775,87	871,90	885,99	942,32	971,53	+25,22 %
Coût moyen d'une mesure prise en charge (en €)	993,25	1 128,97	1 156,38	1 210,71	1 222,27	+23,06 %

Source : Mission IGF/IGSJ.

² En 2006, le budget prévisionnel des SPIP s'élevait à 159,90 M€, dont 133,22 M€ de dépense de personnel, 14,68 M€ de dépense de fonctionnement et 12,00 M€ de dépense d'intervention. En 2010, le budget prévisionnel s'élevait à 228,08 M€, dont 193,71 M€ de dépense de personnel, 21,00 M€ de dépense de fonctionnement et 13,37 M€ de dépense d'intervention.

³ La population écrouée a augmenté de 11,0 % du 1^{er} janvier 2006 au 1^{er} janvier 2010, passant de 59 522 à 66 089 personnes ; la population prise en charge en milieu ouvert a augmenté de 15,1 %, passant de 146 567 à 168 671 personnes ; le nombre total de personnes suivi est ainsi passé de 206 089 à 234 760 (+ 13,9 %). Cette estimation néglige certains retraitements sur la population suivie précisés dans la section 3.

Du fait d'une augmentation des moyens plus rapide que celle du nombre de personnes et de mesures suivies, la productivité apparente des SPIP a décliné de 2006 à 2010. La productivité apparente est définie comme le ratio du nombre de détenus (en milieu fermé) et de mesures suivies (en milieu ouvert) sur la ressource mobilisée par le service. C'est ainsi que :

- ◆ la population totale prise en charge (milieu ouvert et milieu fermé) par ETP est passée de 78,3 personnes en 2006 à 64,8 personnes en 2010 (-17,2 %) ;
- ◆ le coût moyen⁴ d'une personne prise en charge est passé de 776 € en 2006 à 972 € en 2010 (+25,2 %)⁵.

L'interprétation de cette évolution n'est pas aisée *a priori*. Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées :

- ◆ une plus forte intensité en travail des nouvelles mesures introduites par les réformes successives de la législation pénale ;
- ◆ l'existence de tâches ou de missions non mesurées par les statistiques d'activité de l'administration pénitentiaire ;
- ◆ une évolution de la productivité réelle des SPIP ou des conditions d'organisation interne de ces services.

1.3. L'hétérogénéité des ratios « nombre de PPSMJ suivies par agent » suggère une forte variation des pratiques professionnelles au niveau local

La mission a reconstitué des ratios de charge d'activité (nombre de mesures en milieu ouvert et de détenus en milieu fermé par personnel d'insertion de probation) par département au 1^{er} janvier 2011 à partir des données d'activité transmises par la DAP (nombre de personnes écrouées détenues, nombre de personnes placées sous main de justice suivies en milieu ouvert, nombre de mesures suivies en milieu ouvert) et des effectifs de personnels d'insertion et de probation (conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation – CPIP, assistants de service social – ASS) ventilés, par SPIP, par type d'antenne (milieu ouvert, milieu fermé, mixte).

La charge d'activité des SPIP rapportée aux effectifs fait apparaître d'importantes variations d'un département à l'autre (cf. Graphique 3). Un indicateur synthétique de charge d'activité peut être établi, en rapportant la somme du nombre de personnes écrouées hébergées et des personnes suivies en milieu ouvert sur l'effectif total de personnels d'insertion et de probation. Celui-ci varie de 59 (Marne) à 144 (Nouvelle-Calédonie), pour une moyenne nationale de 87. Au niveau des directions interrégionales, la DISP de Paris obtient le ratio le plus favorable en moyenne (80 personnes suivies par conseiller), tandis que la mission outre mer obtient le ratio le plus élevé (101).

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer l'hétérogénéité des ratios de charge d'activité des SPIP. Celle-ci pourrait provenir d'une forte hétérogénéité dans les processus d'allocation des moyens au niveau des directions interrégionales par l'administration centrale, ou au niveau des SPIP par les directions interrégionales ou de la prise en compte, dans le cadre d'une procédure d'allocation des moyens plus homogène, d'autres critères que le nombre de personnes suivies ou de mesures prises en charge.

⁴ Ces données portent exclusivement sur les budgets prévisionnels des SPIP, les données budgétaires en exécution n'étant pas disponibles avant 2010. Ces données doivent néanmoins être utilisées avec prudence étant donné leur fiabilité limitée (cf. *supra*).

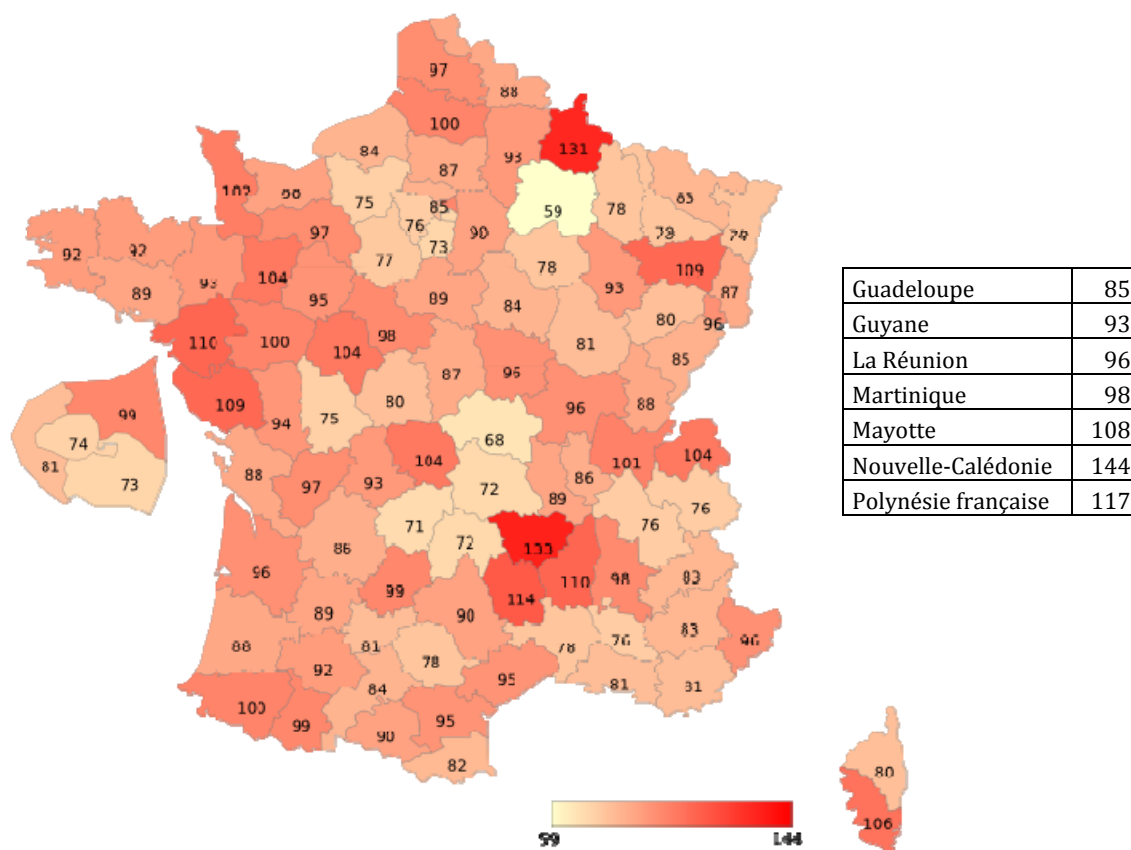
⁵ De façon similaire, les mesures prises en charge par ETP sont passées de 61,2 à 51,5 (-15,9 %) et le coût moyen d'une mesure prise en charge est passé de 993 € à 1 222 € (+23,1 %).

Annexe IV

Quelle que soit l'origine des écarts de ratios d'activité observés, ceux-ci impliquent une forte variabilité dans les modalités de prise en charge des publics et l'organisation des services. La coexistence de SPIP surchargés, pour lesquels le ratio de charge d'activité est élevé, et de SPIP avec un ratio faible laisse présumer des processus métiers extrêmement hétérogènes et des priorités opérationnelles différentes selon les services, notamment en matière de contrôle et de suivi des personnes. En particulier, la densité de contact avec les PPSMJ risque d'être variable d'un SPIP à l'autre.

Les écarts observés dans les ratios de charge d'activité impliquent que le champ des missions confiées au SPIP est investi de manière inégale selon les services.

Graphique 3 : Personnes suivies par personnel d'insertion et de probation en avril 2011



Source : Direction de l'administration pénitentiaire – PMJ5, Mission IGF/IGSJ.

Au total, les SPIP ont été confrontés à une charge d'activité croissante, liée à l'augmentation concomitante de la population carcérale et des mesures d'aménagement de peine. Leurs moyens ont cependant connu une expansion plus dynamique encore, de sorte que le ratio de charge d'activité (nombre de mesures en milieu ouvert et de détenus par personnel d'insertion et de probation) a globalement diminué au niveau national.

L'étude des ratios de charge d'activité au niveau départemental, qui sont extrêmement variables, suggère une priorisation et un traitement différencié des missions et une forte hétérogénéité dans les fonctionnements des services et au niveau local.

Une analyse critique du fonctionnement des SPIP est donc nécessaire afin de :

- ◆ définir plus précisément le périmètre des missions qui leur sont confiées ;
- ◆ décrire les actes métiers et les processus de prise en charge effectivement mis en œuvre par les SPIP, et prendre la mesure de leur hétérogénéité ;
- ◆ optimiser l'allocation de la ressource en fonction de la charge d'activité réelle des services.

2. Les processus d'activité des SPIP ne sont pas précisément connus au niveau national

2.1. Les missions confiées aux SPIP sont multiples et peu hiérarchisées

Les différents rapports administratifs et parlementaires publiés sur les SPIP depuis 2003 mettent en évidence le caractère fluctuant des missions confiées aux SPIP (cf. Encadré 2). Dès 2003, le rapport Warsmann avait mis en évidence le risque de dispersion des conseillers d'insertion et de probation sur un nombre excessif de missions peu délimitées. Dans ses rapports de 2006 et 2010, la Cour des comptes préconisait une hiérarchisation plus forte des missions des conseillers. Le rapport Trabut (2008) déplorait une faible visibilité sur l'évolution des métiers des SPIP.

Encadré 2 : L'analyse de l'activité des SPIP par plusieurs rapports administratifs et parlementaires

- Rapport Warsmann, *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison* (2003)

Le rapport de la mission parlementaire confiée à Jean-Luc Warsmann, député des Ardennes, note que les missions des SPIP sont trop nombreuses et mal définies, tant en milieu fermé, notamment en raison du caractère vaste de la notion d'activités socio-éducatives, qu'en milieu ouvert, où les « *conseillers d'insertion et de probation se dispersent dans l'exécution de missions qui ne leur incombent pas* », tandis que « *la mise en œuvre des mesures de surveillance et de contrôle (...) intervient avec un retard qui ôte de la crédibilité à ces sanctions alternatives* ».

Le rapport préconisait une clarification des missions des conseillers d'insertion et de probation orientées autour des tâches de conception du suivi, d'orientation et de supervision des PPSMJ et d'évaluation des modalités d'exécution des peines.

- Rapport de la Cour des comptes, *Garde et réinsertion, la gestion des prisons* (2006)

La Cour des comptes invitait à clarifier les missions des SPIP, en les hiérarchisant et en redéfinissant les conditions de leur intervention, notamment dans les domaines où ils agissent parallèlement à des associations.

- Rapport Trabut sur les SPIP (2008)

Dans un rapport remis au directeur de l'administration pénitentiaire, Charlotte Trabut, inspectrice des services judiciaires, estimait nécessaire une analyse « de ce que sont devenus les métiers qui composent le SPIP, de ses missions, de ses modes d'intervention, de son organisation, de son fonctionnement budgétaire, de la répartition géographique de ses implantations et de ses moyens humains ».

- Rapport de la Cour des comptes, *Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale* (2010)

La Cour des comptes relève une forte variation des charges d'activité adressées aux SPIP selon les départements, ainsi qu'un niveau de rationalisation de l'organisation du travail et de la prise en charge très variable. La montée en puissance des aménagements de peine va peser fortement sur l'activité des SPIP et sur les moyens qui leur sont alloués. Dans ces conditions, l'évaluation de l'efficacité des SPIP dans le déploiement des aménagements de peine apparaît encore incertaine.

Source : Rapports mentionnés.

La réforme récente du statut des CPIP a conduit à une clarification de leurs missions, mais pas à une redéfinition précise des processus métiers. Les travaux préparatoires à la réforme conduite en 2008 ont permis une clarification du champ des missions des CPIP, notamment le rapport Gorce de septembre 2008 (cf. Encadré 3). La réforme du statut des CPIP en 2008 a conduit à une clarification de leurs missions, énumérées dans la circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP. Cette circulaire synthétise et explicite le champ des missions prévues par les textes, qui n'ont pas été modifiées en elles-mêmes.

Encadré 3 : Les conclusions du rapport Gorce (septembre 2008)

Dans un rapport rendu le 29 septembre 2008, Isabelle Gorce, alors conseiller référendaire à la Cour de cassation, proposait un positionnement plus clair des conseillers d'insertion et de probation (CIP) sur le champ pénal et criminologique, devant donner lieu à un renforcement de leurs compétences sur les activités de préparation des décisions de justice, d'exécution des peines en milieu ouvert, d'élaboration et de suivi du parcours d'exécution des peines.

L'intervention des SPIP dans des champs d'activité connexes devrait être confiée à d'autres intervenants :

- l'expertise en matière d'insertion sociale pourrait revenir aux assistants de service social (ASS) ;
- la sécurisation des services, la mise en œuvre de la surveillance électronique et le suivi du respect de certaines obligations par les PPSMJ pourraient être assurées par le personnel de surveillance pénitentiaire ;
- la prise en charge de PPSMJ au profil psychologique difficile ou complexe devait être effectué en lien avec un psychologue ;
- les SPIP devraient se doter de compétences spécifiques pour la mise en œuvre des actions socioculturelle.

La structuration de ces différents métiers au sein des SPIP justifierait un renforcement de l'encadrement intermédiaire des SPIP. Une réflexion sur le recrutement et la formation initiale des CIP devrait également être lancée.

Source : Rapport Gorce (septembre 2008).

De ce fait, le champ de mission des SPIP demeure particulièrement large et peu hiérarchisé (cf. Tableau 3). Le recensement des missions définies par le code de procédure pénale et la circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP conduit à identifier :

- ◆ trois blocs de missions principales (aide à la décision judiciaire et préparation des aménagements de peine ; suivi et accompagnement individualisé des personnes placées sous main de justice ; organisation de la vie en détention) ;
- ◆ quinze missions génériques, chacune pouvant recouvrir un nombre élevé de procédures, notamment dans le cadre du suivi des mesures d'aménagement de peine. Au sein de ces missions génériques, huit sont communes au milieu ouvert et au milieu fermé, cinq sont spécifiques au milieu fermé et deux au milieu ouvert.

Annexe IV

Tableau 3 : Missions des SPIP prévues par les textes

Mission	Base juridique	Milieu ouvert	Milieu fermé
Missions d'aide à la décision judiciaire et de préparation des aménagements de peine			
Investigations permettant de vérifier la situation matérielle, familiale et sociale d'une personne faisant l'objet d'une enquête à la demande du procureur ou du juge d'instruction	Art. 41 CPP Art. 81 CPP	×	×
Investigations préalables à l'exécution des peines privatives de liberté	Art. D 574 CPP	×	×
Enquête en vue d'un aménagement de peine (vérification de la situation matérielle, familiale et sociale des condamnés libres devant effectuer une peine d'emprisonnement égale ou inférieure à deux ans)	Art. 723-15 CPP	×	
Étude, avec les PPSMJ, des modalités de déroulement de leur peine afin de proposer aux autorités judiciaires les aménagements appropriés au regard de leur situation pénale et sociale	Circ. 19 mars 2008	×	×
Les SPIP fournissent au magistrat mandant, à sa demande ou de leur propre initiative, tout élément d'information lui permettant de prendre en compte les mesures adaptées à la situation de la personne	Art. D 575 CPP	×	×
Suivi et accompagnement individualisé des personnes placées sous main de justice			
Contrôle de l'application des mesures d'aménagement de peine et du respect des obligations imposées aux condamnés à l'emprisonnement avec SME et aux libérés conditionnels	Art. D 574 CPP	×	
Préparation de la sortie des détenus, en veillant à l'accès de chaque personne sortant de détention aux droits sociaux et aux dispositifs d'insertion et de santé, ainsi qu'à un hébergement	Art. D 478 CPP		×
Suivi et contrôle des obligations des PPSMJ, dans le cadre des mesures d'aménagement de peine et des mesures restrictives de liberté	Circ. 19 mars 2008	×	×
Conduite d'actions visant à éviter les effets désocialisants de l'incarcération, par l'accompagnement de la personne détenue tout au long de sa période de détention et par la préservation des liens familiaux			×

Annexe IV

Mission	Base juridique	Milieu ouvert	Milieu fermé
Repérage des publics les plus démunis, illettrés ou indigents afin d'éviter leur exclusion en facilitant, notamment, leur accès aux activités rémunérées		×	×
Repérage des besoins des personnes placées sous contrôle judiciaire, en détention provisoire ou condamnées		×	×
Prévention du suicide et des violences en participant au repérage des conduites à risque		×	×
Organisation de la vie en détention			
Définition et organisation, en liaison avec les chefs d'établissement, de la programmation culturelle de l'établissement	Art. D 441-1 CPP		×
Élaboration, en liaison avec le chef d'établissement et les services compétents, de la programmation des activités sportives de l'établissement	Art. D 459-1 CPP		×
Détermination, en liaison avec les chefs des établissements auprès desquels il intervient, des actions de formation professionnelle	Art. D 457 CPP		×

Source : Mission IGF/IGSJ.

2.2. La définition des actes métiers n'est pas stabilisée en raison des évolutions de la législation pénale

La forte évolutivité de la procédure pénale et de la politique d'aménagement de peine n'a pas permis une stabilisation des actes métiers et des processus de prise en charge des SPIP. Depuis 1999, pas moins de huit lois ont remodelé le contour des missions et des activités du SPIP. La mission a dénombré 28 dispositions substantielles nouvelles relatives aux mesures d'aménagement de peine, aux conditions de suivi des personnes placées sous main de justice ou à l'organisation de la chaîne pénale depuis 1999. Les principales modifications sont intervenues avec la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité et la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

L'évolution législative est marquée par la place croissante du milieu ouvert dans la politique pénale. 21 des 28 dispositions recensées ont affecté les conditions d'organisation du SPIP en milieu ouvert. Par comparaison, seules treize d'entre elles ont eu un impact direct sur le fonctionnement des SPIP en milieu fermé.

Cette évolution est principalement due au développement des procédures d'aménagement de peine, de contrôle et de surveillance pour lesquelles le SPIP est désormais compétent :

- ◆ emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve ;
- ◆ travail d'intérêt général (TIG) et sursis TIG ;
- ◆ ajournement de peine avec mise à l'épreuve ;
- ◆ libération conditionnelle ;

Annexe IV

- ◆ interdiction de séjour ;
- ◆ placement sous surveillance électronique ;
- ◆ placement sous surveillance électronique mobile ;
- ◆ suivi socio-judiciaire ;
- ◆ surveillance judiciaire des personnes dangereuses ;
- ◆ réduction de peine conditionnelle.

Dans tous les cas, ces dispositions nouvelles ont accru la charge d'activité des SPIP. Dix-huit d'entre elles ont créé de nouvelles missions de suivi et de contrôle des personnes placées sous main de justice. Quinze dispositions accroissent la charge d'investigation et d'enquête des SPIP. 21 dispositions ont conduit à accroître la charge de reporting des services auprès de l'autorité judiciaire.

2.3. L'administration pénitentiaire a conduit récemment des travaux exploratoires de quantification de la charge d'activité

Une étude visant à quantifier la charge de travail associée aux principales mesures prises en charge par les personnels d'insertion et de probation a été réalisée par la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) de Rennes. Un groupe de travail a été lancé en 2010, réunissant les directeurs des SPIP (DSPIP) de Loire-Atlantique, du Calvados et du Maine-et-Loire, afin d'éclairer le directeur interrégional sur les conditions d'une affectation optimale des ressources humaines supplémentaires dévolues dans les différents SPIP de l'interrégion.

L'objectif du groupe de travail était de définir une méthodologie de mesure de la charge d'activité réelle, permettant une allocation des moyens sur la base d'un critère plus robuste que celui de ratios de charge d'activité utilisés par l'administration centrale (nombre de personnes suivies par personnel d'insertion et de probation).

À cette fin, et en l'absence de toute norme au niveau national, le groupe de travail a estimé à dire d'expert le temps-agent des principales mesures suivies par les antennes des SPIP en milieu ouvert. L'analyse des temps-agents distingue les actes métiers déterminés par le flux entrant (entretien d'accueil ou de prise en charge) et les actes métiers récurrents.

Parallèlement, un décompte précis des mesures suivies a été effectué dans les SPIP concernés, afin de fiabiliser les données de stock disponibles sur APPI. La multiplication du nombre de mesures par les temps-agents annuels obtenus a permis une estimation du nombre d'agents en équivalent temps plein travaillé annuel. Les résultats obtenus ont été discutés par le comité des DSPIP de la DISP de Rennes.

Une étude similaire a été lancée au début de l'année 2011 sur les actes et processus métiers des SPIP en milieu fermé. Ce travail, rendu complexe par l'hétérogénéité plus grande des activités du SPIP en milieu carcéral, n'a pas encore abouti au 30 juin 2011.

Les résultats de cette enquête mettent en évidence la charge d'activité inégale découlant des différentes mesures et missions exercées. Le temps annuel de travail par agent varie entre 2 heures pour la prise en charge d'un détenu arrivant et 92 heures pour une mesure de surveillance judiciaire. Le sursis avec mise à l'épreuve, principale mesure suivie en milieu ouvert, est valorisé à 20h agent par an.

Annexe IV

Tableau 4 : Quantification du temps agent par mesures suivies en milieu ouvert

Mesure / activité	Temps annuel agent (en heures)
Contrôle judiciaire	18
Enquêtes rapides	3
Interdiction de séjour	13
Libération conditionnelle	20
Placement extérieur	18
Placement sous surveillance électronique (PSE)	18
Placement sous surveillance électronique mobile (PSEM)	15
Prise en charge d'un détenu arrivant	2
Procédure simplifiée d'aménagement de peines	8
Semi-liberté	18
Suivi socio-judiciaire	40
Sursis avec mise à l'épreuve (SME)	20
Sursis TIG	20
Surveillance judiciaire	92
Travail d'intérêt général (TIG)	6
Travail non rémunéré	6

Source : Direction de l'administration pénitentiaire – DISP de Rennes.

Cette étude constitue une étape importante dans la formalisation des processus métiers et l'évaluation de la charge d'activité réelle des SPIP. Elle confirme notamment la nécessité d'une pondération fine des mesures afin d'établir la charge d'activité réelle des services. Les résultats de ces travaux ont d'ores et déjà été mis à profit par la mission conduite au sein de la DAP sur l'amélioration du fonctionnement des SPIP confiée à Patrick Mounaud.

Ces travaux doivent cependant être complétés et fiabilisés. La méthodologie employée par cette étude demeure perfectible :

- ◆ les temps-agents ont été estimés par les membres du groupe de travail, sans consultation formalisée des conseillers eux-mêmes, ni de chronométrage des actes métiers ;
- ◆ la décomposition des différents actes et processus métiers sous-jacents est inégalement détaillée selon les mesures ; le sursis avec mise à l'épreuve est décomposé en cinq actes métiers types (entretien initial, entretiens de suivi, saisie sur APPI, rédaction des rapports, rencontres avec les partenaires), alors que la semi-liberté ne fait l'objet d'aucune décomposition par acte métier mais uniquement d'une quantification globale.

La DISP de Rennes poursuit ses travaux en vue d'en affiner les résultats.

Au total, la définition du référentiel métier des SPIP (processus métiers et modes de prise en charge des personnes placées sous main de justice) demeure très largement inaboutie, principalement en raison de la diversité et de l'évolutivité des missions confiées par le législateur aux SPIP.

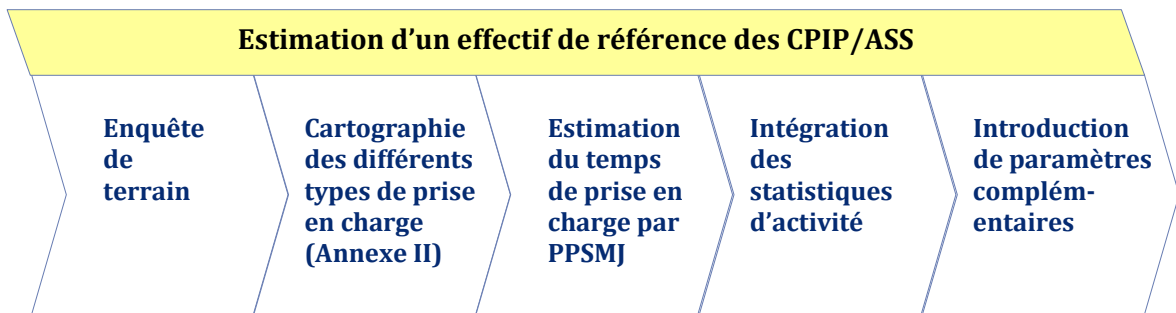
La détermination des besoins en effectifs des SPIP a donc justifié des investigations de terrain approfondies afin de cartographier les processus de prise en charge et d'identifier la charge d'activité qui y est associée.

3. L'analyse des processus métiers des SPIP permet de déterminer un effectif de référence des personnels d'insertion et de probation

La mission a procédé à une analyse globale du processus métier des SPIP en vue de déterminer l'effectif de référence des personnels d'insertion et de probation, selon une démarche en cinq étapes (Graphique 4).

L'ensemble des informations utilisées dans le modèle repose sur une enquête de terrain qui a permis l'élaboration d'une cartographie des processus métiers et une pondération de la charge d'activité qui y est associée, afin d'estimer le temps de prise en charge par personne placée sous main de justice. L'effectif de référence est ensuite calculé à partir des statistiques d'activité.

Graphique 4 : Méthodologie du modèle d'estimation de l'effectif de référence des personnels d'insertion et de probation



Source : Mission IGF/IGSJ.

3.1. La mission a conduit une enquête de terrain afin d'examiner précisément l'organisation et les processus métiers des SPIP

La mission a conduit une enquête de terrain dans plusieurs SPIP afin d'améliorer la connaissance des processus et actes métiers et d'affiner l'estimation de la charge réelle d'activité. Un échantillon de SPIP a été sélectionné sur l'ensemble du territoire national métropolitain, à partir des trois critères suivants :

- ◆ taille du SPIP (effectif total) ;
- ◆ ratio de charge d'activité apparente du SPIP (PPSMJ suivies par personnel d'insertion et de probation, mesures suivies par personnel d'insertion et de probation) ;
- ◆ type d'établissement pénitentiaire (en milieu fermé).

La mission s'est rendue dans sept départements (Tableau 5) :

- ◆ au titre des SPIP à effectif élevé : Bouches-du-Rhône, Gironde, Paris, Seine-et-Marne, Val-de-Marne ;
- ◆ au titre des SPIP à effectif réduit : Loir-et-Cher, Allier ;
- ◆ au titre des SPIP dont le ratio de charge d'activité apparente est élevé : Gironde, Loir-et-Cher, Seine-et-Marne, Val-de-Marne ;
- ◆ au titre des SPIP dont le ratio de charge d'activité apparente est plus faible : Bouches-du-Rhône, Paris ;
- ◆ au titre des SPIP adossés à une maison d'arrêt : Bouches-du-Rhône, Gironde, Loir-et-Cher, Paris, Val-de-Marne ;
- ◆ au titre des SPIP adossés à un centre de détention : Seine-et-Marne ;
- ◆ au titre des SPIP adossés à une maison centrale : Allier.

Annexe IV

L'échantillon de SPIP retenu couvre plus de 10 % du réseau des SPIP en termes d'effectifs et de charge d'activité. Les SPIP retenus représentent 14 % de l'effectif national de personnels d'insertion et de probation, 15 % des personnes écrouées détenues et 12 % des mesures suivies en milieu ouvert.

Tableau 5 : Échantillon de SPIP retenu par la mission pour l'enquête de terrain

	Allier	Bouches-du-Rhône	Gironde	Loir-et-Cher	Paris	Seine-et-Marne	Val-de-Marne	Total, en % France entière
DISP	Lyon	Marseille	Bordeaux	Dijon	Paris	Paris	Paris	-
Type d'établissement pénitentiaire	MC	MA	MA	MA	MA	CD	MA	-
Effectif total conseillers (ETP)	18,7	109,3	44,6	10	67,2	50,9	72,2	13,7
<i>Dont CPIP</i>	15,7	104,3	39,0	8,0	60,6	40,9	59,4	14,5
<i>Dont ASS</i>	1,0	2,0	4,6	-	6,6	1,0	1,8	8,1
<i>Dont CPIP stagiaire</i>	2,0	3,0	1,0	2,0	-	9,0	11,0	11,2
<i>Dont milieu ouvert corrigé*</i>	9,45	60,5	30,6	8,0	58,2	30,9	32,0	13,3
<i>Dont milieu fermé corrigé*</i>	9,25	48,8	14,0	2,0	9,0	20,0	40,2	11,8
Personnes suivies en milieu ouvert – avril 2011	1 009	4 920	3 615	815	4 297	3 407	2 893	12,0
Personnes écrouées détenues et placées à l'extérieur – avril 2011	262	4 022	701	166	732	1 159	2 394	14,6
Personnes suivies par conseiller milieu ouvert	106,8	81,3	118,1	101,9	73,8	110,3	90,4	-
Personnes écrouées détenues et placées à l'extérieur par conseiller de milieu fermé	28,32	82,42	50,07	83,00	81,33	57,95	194,63	-

Source : Mission IGF/IGSJ.

Note : Les effectifs de personnels d'insertion et de probation recensés en antenne mixte sont reventilés forfaitairement à 50 % dans les effectifs de milieu ouvert et à 50 % dans les effectifs de milieu fermé.

L'enquête de terrain a permis à la mission d'établir une cartographie détaillée des principaux processus métiers des SPIP (cf. annexe II). Cette enquête a confirmé l'existence d'une forte variabilité des pratiques professionnelles des SPIP. Elle a également permis la reconstitution des processus standard de prise en charge en milieu ouvert et en milieu fermé.

3.2. La cartographie des processus d'activité permet l'établissement d'une cotation en temps-agent de la prise en charge des personnes placées sous main de justice

3.2.1. Le modèle d'estimation des effectifs retient les personnes suivies, et non les mesures, comme inducteur d'activité

Les investigations de terrain montrent que le nombre de personnes prises en charge constitue l'inducteur principal d'activité des SPIP, plutôt que les mesures prescrites. L'utilisation du nombre de personnes comme inducteur principal d'activité présente en effet plusieurs avantages méthodologiques :

- ◆ au regard des pratiques observées sur le terrain, il constitue un inducteur d'activité plus exact, dans la mesure où les personnes faisant l'objet de plusieurs mesures sont suivies globalement, l'ensemble des obligations étant vérifiées au cours du même entretien ; en outre, la différenciation de l'accompagnement et la modulation de l'intensité de la prise en charge se fondent davantage sur le profil de la personne que sur la nature de la mesure ;
- ◆ elle permet un traitement homogène du milieu ouvert et du milieu fermé, le concept de mesure n'étant applicable qu'au milieu ouvert ;
- ◆ il est cohérent avec la doctrine de prise en charge « centrée sur les personnes placées sous main de justice » prescrite par la circulaire du 19 mars 2008.

Cette méthode présente cependant l'inconvénient de ne pas prendre en compte la charge d'activité qui pourrait être associée au suivi d'un nombre important de mesures pour une même personne placée sous main de justice. L'évaluation de cette charge d'activité supplémentaire est difficile. Le nombre de personnes suivies en milieu ouvert faisant l'objet de plusieurs mesures est limité ; il s'élève **au plus** à 21 704 personnes, soit 12 % de l'effectif global des personnes suivies en avril 2011, calculé à partir de la différence entre le nombre total de mesures suivies (195 783) et le nombre total de personnes suivies en milieu ouvert (174 079).

Cependant, il n'existe aucune base de données agrégée au niveau national permettant de faire le lien entre les personnes suivies et les mesures prononcées ; de ce fait, il n'est pas possible de connaître la ventilation de l'effectif des personnes suivies en fonction du nombre de mesures, ni le nombre moyen de mesures des personnes faisant l'objet de plusieurs mesures.

La charge de travail liée au suivi de personnes faisant l'objet de plusieurs mesures pourrait s'avérer très limitée, voire inexistante, si le nombre de mesures pour ces personnes est faible (par exemple, proche de deux) ; en effet, les personnes font l'objet d'un suivi global par les personnels d'insertion et de probation, l'ensemble des mesures et des obligations associées étant contrôlées au cours du même entretien.

La charge de travail supplémentaire pourrait en revanche être plus importante si certaines de ces personnes cumulaient un nombre élevé de mesures.

En l'absence d'un recensement plus précis sur ce point, l'introduction d'une pondération supplémentaire liée à l'existence de plusieurs mesures pour certaines des personnes suivies n'apparaît pas justifiée.

Le modèle d'estimation des effectifs proposé par la mission repose donc sur une estimation du temps de travail nécessaire à la prise en charge d'une personne placée sous main de justice, en milieu ouvert et en milieu fermé, en y ajoutant le temps de travail nécessaire à la réalisation des enquêtes.

Annexe IV

Le modèle retenu par la mission se distingue ainsi sur ce point des travaux conduits par la DISP de Rennes et des travaux sur l'amélioration du fonctionnement des SPIP conduits par MM. Bruno Clément et Patrick Mounaud, qui fondent l'estimation de l'effectif de référence des personnels d'insertion et de probation sur la valorisation en temps-agent des mesures suivies par les SPIP.

3.2.2. L'activité des différents processus de prise en charge est quantifiée à partir de l'évaluation du temps consacré aux entretiens individuels

L'analyse des modes de prise en charge des SPIP a permis de reconstituer un cadre de référence des actes métiers des personnels d'insertion et de probation en milieu ouvert et en milieu fermé, incluant notamment une détermination du temps-agent associé aux différents actes. La description des pratiques métiers et la détermination des processus de référence sont établies dans l'annexe II.

La valorisation du temps-agent par an et par PPSMJ suivie est réalisée à partir des déclarations des agents interrogés au cours des visites de terrain (Graphique 5, Tableau 7, Tableau 9) :

- ◆ **un temps d'entretien moyen est estimé en minutes** pour les différents types de prise en charge ;
- ◆ **le temps de travail lié aux démarches d'accompagnement social et aux tâches administratives a été estimé par les agents en proportion du temps passé en entretien.** Du fait du caractère fragmenté et discontinu de ces tâches, il est difficile aux personnels d'insertion et de probation de quantifier en valeur absolue le temps total d'activité consacré aux démarches et aux tâches administratives ;
- ◆ ce temps de travail global par entretien est ensuite pondéré en fonction de **l'intensité du suivi réalisé** ; la différenciation de la prise en charge selon les profils de personnes suivies constatée sur le terrain permet de distinguer des périodicités d'entretien plus ou moins rapprochées, en milieu ouvert comme en milieu fermé.

Tableau 6 : Charge d'activité liée aux tâches administratives et aux démarches d'accompagnement social des personnes placées sous main de justice

En % du temps d'entretiens	Démarches d'accompagnement social	Écrits et tâches administratives
Suivi en milieu ouvert	50 %	50 %
Suivi en milieu fermé	33 %	33 %
Enquêtes	90 %	90 %

Source : Mission IGF/IGSJ.

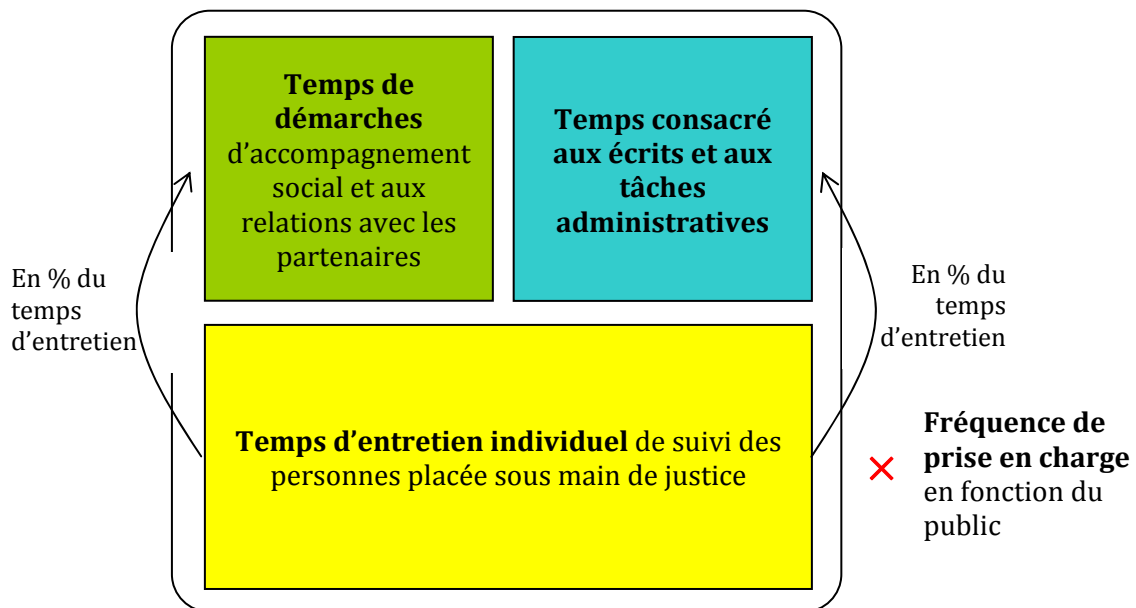
Cette méthodologie présuppose donc que l'entretien individuel d'accompagnement constitue l'inducteur principal d'activité des personnels d'insertion et de probation, ce qui apparaît justifié par les observations de terrain :

- ◆ l'entretien présente un caractère structurant et fondamental dans le suivi des personnes placées sous main de justice, le contrôle des obligations et la réalisation d'enquêtes, notamment les enquêtes d'aménagement de peine ;
- ◆ en particulier, les démarches sont systématiquement liées au déroulement de l'entretien, aux besoins manifestés par la personne suivie ou aux vérifications que le personnel d'insertion et de probation identifie comme nécessaires ;
- ◆ les écrits ne sont pas nécessairement établis après chaque entretien, mais sont rédigés à intervalle régulier à partir des constats réalisés en entretien.

Ce choix repose également sur des considérations prescriptives, telles que :

- ◆ la nécessité de garantir, dans le temps de travail des personnels d'insertion et de probation, un temps minimal consacré à l'accompagnement en entretien (cf. annexe II), eu égard à la variabilité des pratiques constatées et au caractère central de l'entretien pour assurer le contrôle des obligations, l'évocation des faits et de la situation pénale, ainsi que l'élaboration d'un projet de prévention de la récidive et d'insertion ;
- ◆ corrélativement, la nécessité de cantonner le temps consacré aux tâches administratives et aux démarches afin de conserver une place prépondérante à l'accompagnement individuel par entretien.

Graphique 5 : Méthodologie d'estimation du temps d'activité pour les différents modes de prise en charge des SPIP



Source : Mission IGF/IGSJ.

Cette méthode conduit à l'estimation d'un temps-agent par PPSMJ pour les différents processus de prise en charge :

- ◆ l'accueil des PPSMJ est estimé à 50 minutes en milieu ouvert et à 1 heure 15 minutes en milieu fermé ;
- ◆ l'évaluation de la situation de la personne dans le cadre du diagnostic à visée criminologique est estimée à 3 heures en milieu ouvert et à 2 heures 5 minutes en milieu fermé ;
- ◆ le temps de travail annuel d'un personnel d'insertion et de probation lié à un accompagnement classique par entretien mensuel, incluant les démarches d'accompagnement social et la charge de travail administrative est évalué à 13 heures en milieu ouvert et à 9 heures en milieu fermé ;
- ◆ le temps de travail annuel d'un personnel d'insertion et de probation de réalisation d'une enquête de l'article 723-15 est évalué à 4 heures 12 minutes ; celui associé aux autres enquêtes, à 2 heures 48 minutes.

3.2.3. Le temps de prise en charge est pondéré en application du suivi différencié des personnes placées sous main de justice

La modulation du suivi selon les personnes, pratique largement observée sur le terrain, est introduite dans le modèle. Cette modulation s'applique en premier lieu aux entretiens (durée, fréquence) et par suite, aux démarches d'accompagnement social et aux tâches administratives, dont la durée est fixée en proportion de la durée d'entretien.

Dans le cadre du processus standard de prise en charge, en milieu ouvert comme en milieu fermé, quatre types de suivis sont pris en compte, appliquée selon une pondération différenciée en milieu ouvert et en milieu fermé :

- ◆ **le suivi mensuel**, caractérisé par une périodicité mensuelle d'entretiens, est pratiqué pour 65 % du public en milieu ouvert et pour 60 % du public détenu condamné en milieu fermé⁶ ;
- ◆ **le suivi intensif**, caractérisé par une périodicité d'entretiens bi-hebdomadaire, est appliqué à 15 % du public en milieu ouvert et à 30 % du public détenu condamné en milieu fermé, eu égard à la charge de travail liée à la préparation des mesures d'aménagements de peine (dont la procédure simplifiée d'aménagement de peine - PSAP) et de la nouvelle mesure de surveillance électronique de fin de peine (SEFIP) ;
- ◆ **le suivi espacé**, avec un suivi par entretien tous les deux mois, est appliqué à 15 % du public en milieu ouvert et 10 % du public détenu condamné en milieu fermé, ainsi que pour les détenus prévenus ;
- ◆ **le suivi administratif**, caractérisé par un contrôle mensuel de la situation du probationnaire sans entretien, est appliqué à 5 % du public en milieu ouvert uniquement.

Ce suivi différencié n'est cependant pas appliqué pour certaines mesures nécessitant un suivi particulier :

- ◆ les personnes faisant l'objet d'une mesure de suivi socio-judiciaire, de surveillance judiciaire, de suspension de peine médicale reçoivent toutes un suivi intensif (entretiens tous les quinze jours) ;
- ◆ les personnes faisant l'objet d'une mesure de libération conditionnelle, de sursis avec travail d'intérêt général (sursis TIG), d'ajournement avec mise à l'épreuve sont supposées recevoir un suivi mensuel, sans modulation possible ;
- ◆ les personnes faisant l'objet d'une mesure de travail d'intérêt général reçoivent toutes un suivi espacé (entretiens tous les deux mois).

L'application de ces différentes pondérations conduit à une modulation du temps de prise en charge moyen, donnant lieu à une durée annuelle pondérée indiquée dans la dernière colonne du Tableau 8.

Tableau 7 : Type de suivi retenu dans le modèle selon les mesures prescrites

Mesures	Suivi différencié selon le public	Suivi mensuel uniquement	Suivi intensif uniquement	Suivi espacé uniquement
SME	✓			
PSE	✓			
Contrôle judiciaire	✓			
Interdiction de séjour*	(✓)			
Semi-liberté	✓			

⁶ La ventilation du public par mode de suivi résulte de l'enquête conduite auprès des personnels d'insertion et de probation, sur une base déclarative (cf. annexe II).

Annexe IV

Mesures	Suivi différencié selon le public	Suivi mensuel uniquement	Suivi intensif uniquement	Suivi espacé uniquement
Placement à l'extérieur	✓			
Ajournement avec mise à l'épreuve		✓		
Sursis TIG		✓		
Libération conditionnelle		✓		
SSJ - surveillance judiciaire			✓	
Suspension médicale			✓	
TIG/TNR				✓

Source : Mission IGF/IGSJ.

** La mission recommande d'étudier le transfert de cette mesure aux services de police et de gendarmerie (cf. annexe II).*

Annexe IV

Tableau 8 : Estimation du temps annuel de prise en charge par personne placée sous main de justice

Mesure / activité	Phase	Acte métier	Durée d'entretien de référence, en min	Périodicité d'entretien, en semaine	Temps consacré aux démarches sociales, en % du temps d'entretien	Temps consacré aux écrits et aux tâches administratives en % du temps d'entretien	Durée annuelle de prise en charge par PPSMJ, en h	Proportion du public concerné, en %	Durée annuelle de prise en charge par PPSMJ, après pondération du public suivi, en h
Prise en charge standard en milieu fermé	Début de la prise en charge	Diagnostic (entretiens, démarches, rapport)	75	-	33 %	33 %	2h 05 min	100 %	2h 05min
		Entretien d'accueil	45	-	33 %	33 %	1h 15 min	100 %	1h 15min
	Suivi	Entretiens de suivi - prévenus	20	8	33 %	33 %	3h 37 min	100 %	3h 37min
		Entretiens de suivi - suivi mensuel	25	4	33 %	33 %	9h 01 min	60 %	5h 01min
		Entretiens de suivi - suivi intensif	30	2	33 %	33 %	28h 53 min	30 %	8h 53min
		Entretiens de suivi - suivi espacé	25	8	33 %	33 %	4h 31 min	10 %	0h 31min
Prise en charge standard en milieu ouvert	Début de la prise en charge	Diagnostic (entretiens, démarches, rapport)	90	-	50 %	50 %	3h 0 min	100 %	3h 0min
		Accueil du probationnaire (entretien, démarches, écrit)	25	-	50 %	50 %	0h 50 min	100 %	0h 50min
	Suivi	Suivi mensuel (entretiens, démarches, rapport)	30	4	50 %	50 %	13h 0 min	65 %	8h 0min
		Suivi espacé (entretiens, démarches, rapport)	30	8	50 %	50 %	6h 30 min	15 %	0h 30min

Annexe IV

Mesure / activité	Phase	Acte métier	Durée d'entretien de référence, en min	Périodicité d'entretien, en semaine	Temps consacré aux démarches social, en % du temps d'entretien	Temps consacré aux écrits et aux tâches administratives en % du temps d'entretien	Durée annuelle de prise en charge par PPSMJ, en h	Proportion du public concerné, en %	Durée annuelle de prise en charge par PPSMJ, après pondération du public suivi, en h
		Suivi intensif (entretiens, démarches, rapport)	30	2	50 %	50 %	26h 0 min	15 %	3h 0 min
		Suivi administratif	10	4	50 %	50 %	4h 20 min	5 %	0h 20 min
TIG, TNR		Suivi espacé (entretiens, démarches, rapport)	30	8	50 %	50 %	6h 30 min	100 %	6h 30min
Sursis TIG		Suivi mensuel (entretiens, démarches, rapport)	30	4	50 %	50 %	13h 0 min	100 %	13h 0 min
Libération conditionnelle		Suivi mensuel (entretiens, démarches, rapport)	30	4	50 %	50 %	13h 0 min	100 %	13h 0 min
Suivi socio judiciaire, surveillance judiciaire		Suivi intensif (entretiens, démarches, rapport)	30	2	50 %	50 %	26h 0 min	100 %	26h 0 min
Ajournement avec mise à l'épreuve		Suivi mensuel (entretiens, démarches, rapport)	30	4	50 %	50 %	13h 0 min	100 %	13h 0 min
Suspension médicale		Suivi intensif (entretiens, démarches, rapport)	30	2	50 %	50 %	26h 0 min	100 %	26h 0 min
Enquête 723-15		Investigations (entretiens, démarches, écrits)	90	-	90 %	90 %	4h 12 min	100 %	4h 12 min

Annexe IV

Mesure / activité	Phase	Acte métier	Durée d'entretien de référence, en min	Périodicité d'entretien, en semaine	Temps consacré aux démarches d'accompagnement social, en % du temps d'entretien	Temps consacré aux écrits et aux tâches administratives en % du temps d'entretien	Durée annuelle de prise en charge par PPSMJ, en h	Proportion du public concerné, en %	Durée annuelle de prise en charge par PPSMJ, après pondération du public suivi, en h
Autres enquêtes (enquête sociale rapide, enquêtes de personnalité, autres enquêtes)		Investigations (enquête, écrits)	60	-	90 %	90 %	2h 48 min	100 %	2h 48 min

Source : Mission IGF/IGSJ.

3.2.4. L'analyse des actes métiers réalisée conduit à une estimation de la charge de travail différente de l'étude conduite par la DISP de Rennes

L'analyse de la charge de travail liée à la prise en charge par PPSMJ peut être convertie en temps d'activité pour le suivi des différentes mesures existantes. Dans le modèle proposé par la mission, le passage d'un temps par personne à un temps par mesure nécessite l'agrégation, pour chaque mesure, des différentes étapes du processus standard de prise en charge, incluant le temps de suivi par entretien.

La recomposition de la charge d'activité par mesure découlant des investigations de la mission conduit à des résultats différents de ceux de la DISP de Rennes :

- ◆ pour certaines mesures, la mission identifie une charge d'activité supérieure à celle perçue par la DISP de Rennes ; c'est le cas des mesures d'interdiction de séjour, de travail d'intérêt général et de travail non rémunéré, mais aussi du temps de prise en charge en milieu fermé, ainsi que des enquêtes de l'article 723-15 ;
- ◆ pour la majorité des mesures, la mission parvient à une estimation de la charge d'activité légèrement inférieure à celle de la DISP de Rennes. C'est notamment le cas des mesures de sursis avec mise à l'épreuve, de contrôle judiciaire, de libération conditionnelle, de placement sous surveillance électronique, de sursis avec travail d'intérêt général, de suivi socio-judiciaire ;
- ◆ pour la mesure de surveillance socio-judiciaire, l'écart de chiffrage est très important. L'estimation du temps d'activité fournie par la mission est adossée à l'estimation de la mesure de suivi socio-judiciaire, sur la base des déclarations des agents consultés.

Tableau 9 : Temps de travail lié aux différentes mesures et modes de prise en charge des SPIP évalué par la mission et par la DISP de Rennes

Mesure (durée annuelle en h. min.)	Mission IGF/IGSJ	DISP de Rennes
Ajournement avec mise à l'épreuve	16 h 50 min	n.d.
ARSE	17 h 23 min	n.d.
Autres enquêtes (enquête sociale rapide, enquêtes de personnalité, autres enquêtes)	2 h 48 min	3 h 0 min
Contrôle judiciaire	17 h 23 min	18 h 0 min
Enquêtes 723-15	4 h 12 min	4 h 0 min
Interdiction de séjour	17 h 23 min	13 h 0 min
Libération conditionnelle	16 h 50 min	20 h 0 min
Milieu fermé - prise en charge standard - mesures sous écrou (placement extérieur, semi-liberté) hors PSE	21 h 28 min	21 h 0 min
PSE	17 h 23 min	18 h 0 min
SME	17 h 23 min	20 h 0 min
Suivi socio-judiciaire	29 h 50 min	40 h 0 min
Sursis TIG	16 h 50 min	20 h 0 min
Surveillance judiciaire	29 h 50 min	92 h 0 min
Suspension de peine médicale	29 h 50 min	n.d.
TIG, TNR	10 h 20 min	6 h 0 min

Source : Mission IGF/IGSJ.

Les écarts constatés dans l'analyse du temps d'activité reposent notamment sur une estimation très supérieure, dans l'analyse de la DISP de Rennes, de la charge de travail liée aux démarches et aux tâches administratives, qui représentent fréquemment plus de 50 % du temps consacré au suivi direct par entretien.

Annexe IV

Ainsi, dans le cas de la mesure de sursis avec mise à l'épreuve (Tableau 10), la durée consacrée aux démarches avec les partenaires s'élève à 10 heures et la rédaction des écrits à 5 heures (incluant la saisie APPI), soit 75 % de la charge d'activité liée à la mesure, les entretiens ne représentant que 5 heures, soit 25 % de la durée totale de prise en charge.

Au contraire, dans le modèle proposé par la mission, le temps total consacré aux démarches et aux tâches administratives n'excède pas le temps d'entretien (50 % du temps d'entretien pour les démarches, 50 % du temps d'entretien pour les tâches administratives et les écrits).

Une fiabilisation des données du modèle de Rennes apparaît ainsi indispensable, par la réalisation d'une enquête élargie auprès des agents.

Tableau 10 : Analyse de la charge d'activité liée à la mesure de sursis avec mise à l'épreuve dans le modèle de la mission et dans l'analyse de la DISP de Rennes

Actes métiers identifiés – modèle IGF/IGSJ	Durée annuelle	Actes métiers identifiés – DISP de Rennes	Durée annuelle
Accueil du probationnaire (entretien, démarches, écrit)	0 h 50 min	6 entretiens annuels	4 h 0 min
Diagnostic (entretiens, démarches, rapport)	3 h 0 min	Premier entretien	1 h 0 min
Suivi administratif	0 h 13 min	Rédaction des rapports (de situation, fin de mesure)	3 h 0 min
Suivi espacé (entretiens, démarches, rapport)	0 h 59 min	Rencontres avec les partenaires	10 h 0 min
Suivi intensif (entretiens, démarches, rapport)	3 h 54 min	Saisie APPI	2 h 0 min
Suivi mensuel (entretiens, démarches, rapport)	8 h 27 min	-	-
Total	17 h 23 min	Total	20 h 0 min

Source : DISP de Rennes – Mission IGF/IGSJ.

3.3. Le temps global d'activité des personnels d'insertion et de probation au niveau national est calculé à partir des données d'activité constatées sur la période récente

3.3.1. L'estimation du temps global d'activité combine des indicateurs de flux et des indicateurs de stock sur une période annuelle

Afin de quantifier les effectifs de personnels d'insertion et de probation nécessaires pour réaliser les actes métiers ainsi définis, il convient de multiplier les durées unitaires de prise en charge par des indicateurs de charge d'activité, c'est-à-dire le nombre de personnes placées sous main de justice prises en charge.

Les indicateurs de charge d'activité utilisés dans le modèle sont de deux natures, les indicateurs de flux et les indicateurs de stock :

- ◆ **les indicateurs de flux** sont utilisés pour estimer le temps-agent global nécessaire aux tâches liées à l'accueil des détenus, en milieu ouvert et en milieu fermé ; il s'agit en effet de tâches spécifiques (entretien d'accueil, diagnostic), dont la réalisation est fortement consommatrice de ressources, notamment dans les services confrontés à des flux entrants importants ;
- ◆ **les indicateurs de stock** sont utilisés pour estimer le temps-agent global associé au suivi des PPSMJ, en milieu ouvert et en milieu fermé.

Annexe IV

En outre, afin de parvenir à une estimation du temps global annuel d'activité, il convient d'utiliser des **indicateurs pertinents en base annuelle**. Pour cette raison :

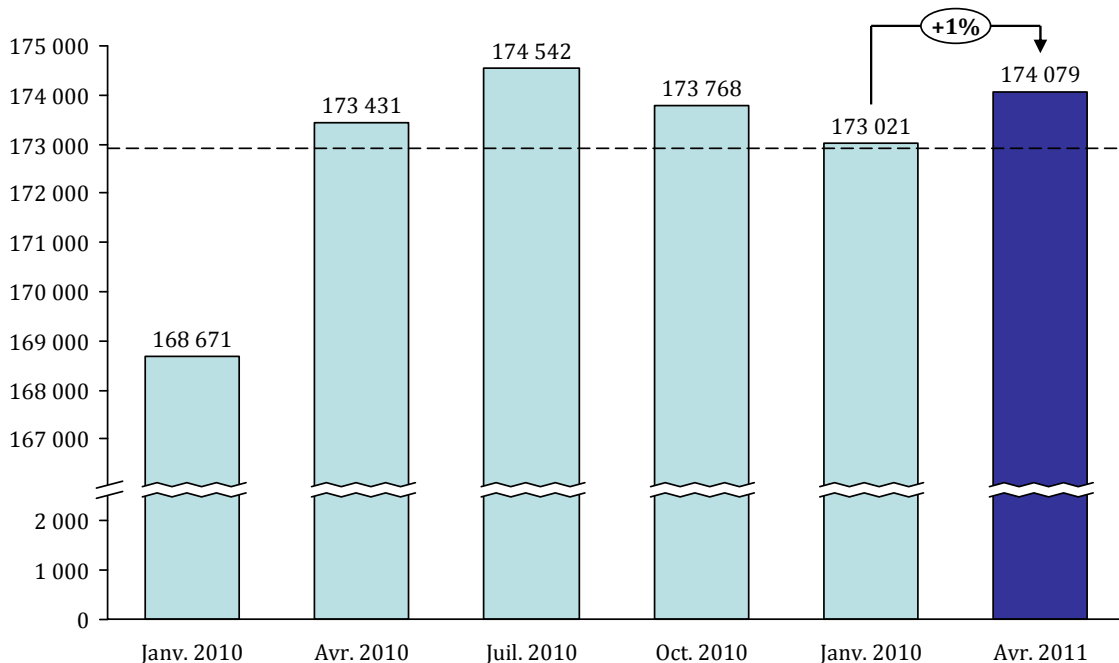
- ◆ les indicateurs de flux correspondent au flux total constaté sur une année, du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2011 ;
- ◆ les indicateurs de stock correspondent au stock moyen observé du 1^{er} janvier 2010 au 31 mars 2011.

À titre d'éclairage, une deuxième estimation des effectifs est proposée à partir des données du seul mois d'avril 2011, afin d'actualiser le modèle avec les dernières données d'activité disponibles au début de la mission⁷.

Cet éclairage doit cependant être considéré avec prudence : les statistiques d'activité d'avril 2011 sont particulièrement élevées, notamment le nombre des personnes écrouées détenues suivies par les SPIP mais également, dans une moindre mesure, l'effectif des personnes suivies en milieu ouvert. L'augmentation importante constatée au début de l'année 2011, tant sur l'effectif de milieu fermé (+ 6 %) que de milieu ouvert (+1 %), pourrait tout autant résulter d'une tendance haussière à moyen terme, que d'une augmentation plus ponctuelle.

La mission recommande ainsi l'utilisation de données observées sur moyenne période pour calibrer les effectifs plutôt que sur des données mensuelles ponctuelles.

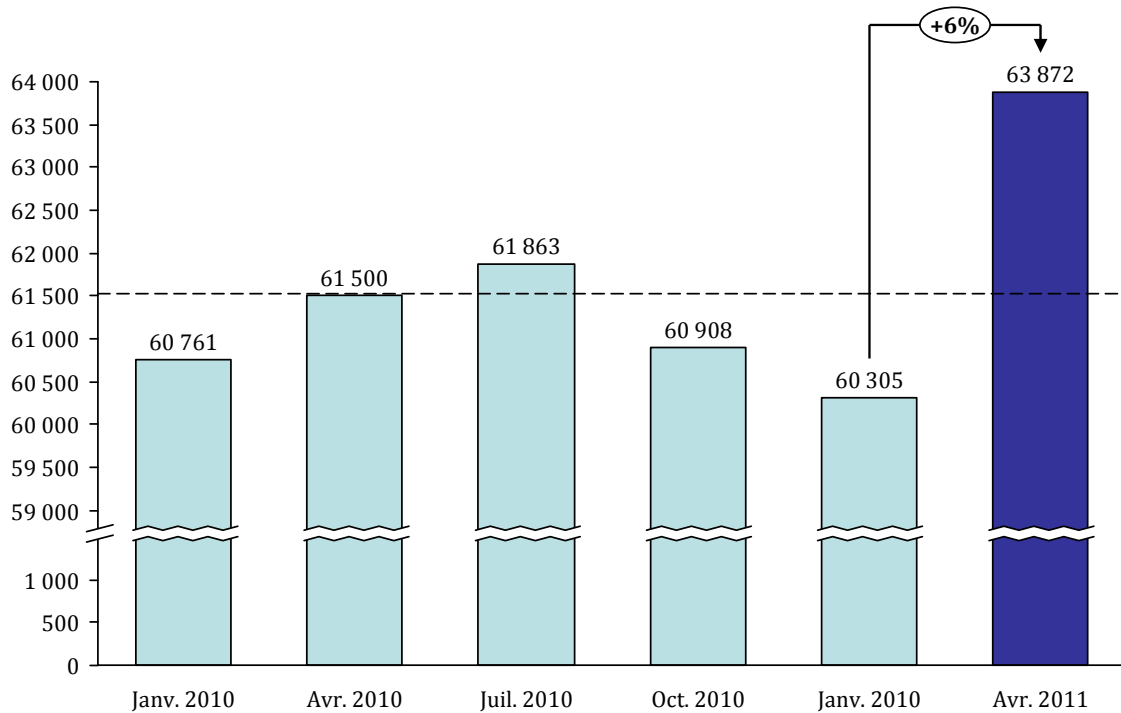
Graphique 6 : Personnes suivies par les SPIP en milieu ouvert depuis janvier 2010



Source : Mission IGF/IGSJ.

⁷ Dans cette estimation, les données de flux constatées au mois d'avril 2011 sont extrapolées sur l'année entière.

Graphique 7 : Personnes écrouées détenues suivies par les SPIP depuis janvier 2010



3.3.2. Des indicateurs de flux uniques sont utilisés en milieu ouvert et en milieu fermé

3.3.2.1. En milieu fermé

L'indicateur de flux utilisé en milieu fermé est le nombre total des personnes mises sous écrou, corrigé sur douze mois, du 1^{er} mai 2010 au 1^{er} avril 2011 (cf. pièces jointes - 5).

L'effectif utilisé correspond au nombre de mouvements entrants dans les établissements pénitentiaires issus du fichier national des détenus (FND), défini comme la somme des mises sous écrou de personnes en liberté (« écrous liberté ») et des mises sous écrous de personnes transférées (« écrous après transfert »), duquel sont déduites les entrées dans les établissements pour mineurs, ce public n'étant pas suivi par les SPIP.

Le flux de référence utilisé s'élève à 120 311 personnes.

La précision de cet indicateur de flux est perfectible, dans la mesure où :

- ♦ il intègre les flux entrants de personnes condamnées à une mesure d'aménagement de peine sous écrou *ab initio*, notamment le placement sous surveillance électronique, qui sont suivis par les antennes SPIP de milieu ouvert ; ce biais conduit donc à **surpondérer** la charge d'activité du SPIP en milieu fermé liée au flux entrant et à sous-estimer celle des SPIP en milieu ouvert ;
- ♦ il intègre également les flux entrants de mineurs incarcérés dans un quartier classique (hors établissement pour mineur), qui ne peuvent être identifiés dans les statistiques de flux entrant.

3.3.2.2. En milieu ouvert

En milieu ouvert, l'indicateur de flux utilisé est la somme des flux trimestriels de personnes placées sous main de justice prises en charge par les SPIP, du deuxième trimestre 2010 au 1^{er} trimestre 2011.

L'indicateur de référence utilisé s'élève à 102 733 personnes (Tableau 11).

Tableau 11 : Flux de personnes prises en charge par les SPIP du milieu ouvert du deuxième trimestre 2010 au 1^{er} trimestre 2011

Données	Total
T2 2010	27 437
T3 2010	21 685
T4 2010	27 012
T1 2011	26 599
Total	102 733

Source : Mission IGF/IGSJ.

Cet indicateur présente pour limite de ne pas intégrer les flux entrants de personnes condamnées à une mesure d'aménagement de peine sous écrou suivies en milieu ouvert, notamment les personnes placées sous surveillance électronique, que ces personnes soient mises sous écrou dans l'établissement où elles étaient déjà détenues ou placées sous surveillance électronique *ab initio*⁸.

Ce biais n'a pas d'impact sur l'évaluation de la charge d'activité des SPIP en milieu fermé, mais implique une **sous-estimation de la charge d'activité** des SPIP en milieu ouvert, dans la mesure où les flux entrants de PSE ne sont pas comptabilisés.

3.3.3. Les indicateurs de stock de personnes suivies donnent lieu à plusieurs retraitements

3.3.3.1. En milieu ouvert

L'indicateur de stock utilisé en milieu ouvert est **l'effectif corrigé des personnes suivies par les SPIP en milieu ouvert en moyenne aux dates suivantes** : 1^{er} janvier 2010, 1^{er} avril 2010, 1^{er} juillet 2010, 1^{er} octobre 2010, 1^{er} janvier 2011, 1^{er} avril 2011 (Tableau 12).

L'effectif utilisé correspond au nombre de personnes suivies par les SPIP en milieu ouvert, auquel est ajouté **le nombre de personnes écrouées faisant l'objet d'un placement sous surveillance électronique**, qui sont suivies par les antennes de milieu ouvert mais qui ne sont pas incluses dans la statistique des personnes suivies par le SPIP en milieu ouvert, le PSE étant une mesure sous écrou.

Sur la période considérée, le nombre de personnes s'élève à 178 543.

Cet indicateur doit en outre être corrigé pour prendre en considération certaines mesures faisant l'objet d'une prise en charge spécifique. Il s'agit :

- ◆ de l'ajournement avec mise à l'épreuve ;
- ◆ des travaux d'intérêt général et des travaux non rémunérés ;
- ◆ du sursis avec travail d'intérêt général ;

⁸ Le fichier national des détenus ne recense pas les mouvements de détenus au sein du même établissement. En outre, l'application Gide ne permet pas d'extraire le flux de personnes placées sous surveillance électronique, qu'elles soient déjà en détention ou qu'elles fassent l'objet d'un placement *ab initio*.

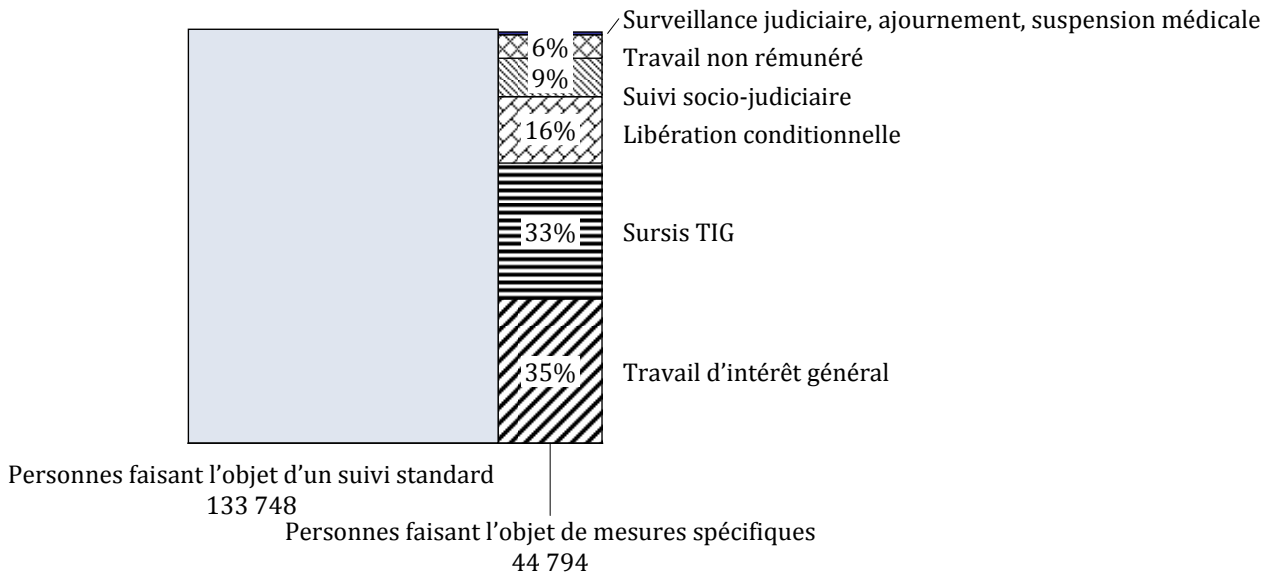
Annexe IV

- ◆ du suivi socio-judiciaire ;
- ◆ de la libération conditionnelle ;
- ◆ de la suspension médicale de peine.

Pour ces mesures, l'indicateur de stock utilisé est le nombre moyen du stock de mesures comptabilisé sur la période suivante : 1^{er} janvier 2010, 1^{er} avril 2010, 1^{er} juillet 2010, 1^{er} octobre 2010, 1^{er} janvier 2011, 1^{er} avril 2011.

L'indicateur de charge d'activité retenu pour l'ensemble des autres mesures est donc le nombre moyen de personnes suivies incluant les personnes placées sous surveillance électronique, après déduction du stock moyen de ces mesures spécifiques (44 794 personnes), soit 133 748 personnes au total (Graphique 8).

Graphique 8 : Retraitement du stock de personnes suivies en milieu ouvert



Source : Mission IGF/IGSJ.

Pour mémoire : Type de suivi retenu dans le modèle selon les mesures prescrites

Mesures	Suivi standard (différencié selon le public)	Suivi mensuel uniquement	Suivi intensif uniquement	Suivi espacé uniquement
SME	✓			
PSE	✓			
Contrôle judiciaire	✓			
Interdiction de séjour*	(✓)			
Semi-liberté	✓			
Placement à l'extérieur	✓			
Ajournement avec mise à l'épreuve		✓		
Sursis TIG		✓		
Libération conditionnelle		✓		
SSJ - surveillance judiciaire			✓	
Suspension médicale			✓	
TIG/TNR				✓

Source : Mission IGF/IGSJ.

* La mission recommande d'étudier le transfert de cette mesure aux services de police et de gendarmerie (cf. annexe II).

Annexe IV

La précision de cet indicateur de charge est perfectible, dans la mesure où il conduit à déduire un stock de mesures d'un nombre de personnes, générant plusieurs biais :

- ◆ **l'ajout des mesures de PSE au nombre de personnes suivies pourrait conduire à surestimer l'indicateur**, dans la mesure où les personnes faisant l'objet d'une mesure de PSE pourraient également faire l'objet d'une autre mesure d'aménagement de peine et seraient ainsi comptées deux fois ;
- ◆ **la déduction du stock moyen de mesures spécifiques pourrait conduire à sous-estimer l'indicateur**, dans l'hypothèse où certaines personnes feraient l'objet de plusieurs de ces mesures.

Tableau 12 : Effectif des personnes suivies par les SPIP en milieu ouvert utilisé dans le modèle

	01/2010	04/2010	07/2010	10/2010	01/2011	04/2011	Moyenne
Personnes suivies par les SPIP en milieu ouvert (1)	168 671	173 431	174 542	173 768	173 021	174 079	172 919
Personnes placées sous surveillance électronique (2)	4 489	5 373	5 864	5 104	5 767	7 147	5 624
Mesures spécifiques (3)	41 363	44 045	45 587	45 727	45 535	46 509	44 794
Total (1 + 2 - 3)	131 797	134 759	134 819	133 145	133 253	134 717	133 748

Source : DAP PMJ 5 – Mission IGF/IGSJ.

3.3.3.2. En milieu fermé

En milieu fermé, deux indicateurs de stock de personnes placées sous main de justice sont utilisés (Tableau 13) :

- ◆ **l'effectif moyen des personnes prévenues détenues ;**
- ◆ **l'effectif moyen corrigé de personnes condamnées détenues ou écrouées non hébergées.**

Ces indicateurs de stock sont calculés en moyenne aux dates suivantes : 1^{er} janvier 2010, 1^{er} avril 2010, 1^{er} juillet 2010, 1^{er} octobre 2010, 1^{er} janvier 2011, 1^{er} avril 2011.

L'effectif moyen des personnes prévenues détenues s'élève à 15 944 personnes sur la période considérée.

L'effectif moyen corrigé des personnes condamnées détenues ou écrouées non hébergées s'élève à 45 763 personnes sur la période. Il correspond au nombre de personnes condamnées détenues établi par PMJ5, duquel sont déduites les personnes détenues en établissement pour mineur (EPM)⁹ et les mineurs détenus dans les établissements pour majeurs, qui ne sont pas suivies par le SPIP. Par convention, y sont ajoutées les personnes écrouées non hébergées placées à l'extérieur (mesures de placement à l'extérieur non hébergées), suivies également par les services de milieu fermé en règle générale.

⁹ Établissements situés dans les départements : des Bouches-du-Rhône (EPM de Marseille), de la Loire-Atlantique (EPM de Nantes), du Nord (EPM de Quiévrechain), du Rhône (EPM de Rhône), des Yvelines (EPM de Porcheville), du Tarn (EPM de Lavaur).

Annexe IV

Cet indicateur est vraisemblablement surévalué, dans la mesure où il inclut l'ensemble des personnes écrouées non hébergées hors placement sous surveillance électronique (placés à l'extérieur, personnes en semi-liberté), qui sont parfois suivies en milieu ouvert. Les données disponibles ne permettent cependant pas de répartir cette population entre le milieu ouvert et le milieu fermé.

Tableau 13 : Effectif des personnes suivies par les SPIP en milieu fermé utilisé dans le modèle

Effectif	Janv. 10	Avr. 10	Juil. 10	Oct. 10	Janv. 11	Avr. 11	Moyenne
Effectif des personnes prévenues détenues	15 395	15 797	15 963	15 851	15 702	16 956	15 944
Personnes condamnées détenues (1)	45 583	45 909	46 150	45 291	44 842	47 192	45 828
Écroués hébergés en EPM (2)	217	206	250	234	239	276	237
Mineurs hébergés en établissement classique (3)	452	488	508	458	449	528	481
Effectif retraité des personnes condamnées hébergées (4 = 1 - 2 - 3)	44 914	45 215	45 392	44 599	44 154	46 388	45 110
Total écroués placés à l'extérieur (4)	622	678	682	679	664	618	657
Placés à l'extérieur rattachés à un EPM (5)	2	5	5	6	1	10	5
Effectif retraité des personnes écrouées placés à l'extérieur (6 = 5 - 4)	620	673	677	673	663	608	652
Effectif retraité des personnes condamnées prévenues (4 + 6)	45 534	45 888	46 069	45 272	44 817	46 996	45 762

Source : DAP PMJ 5 – Mission IGF/IGSJ.

3.4. L'estimation de l'effectif de référence des personnels d'insertion et de probation implique l'introduction de paramètres complémentaires (durée de travail et absentéisme)

La détermination d'un effectif de référence nécessite la prise en compte de paramètres complémentaires.

La **durée annuelle de travail** exigible des personnels d'insertion et de probation est établie à 1 520 heures, incluant les congés légaux et les jours fériés.

Le **taux d'absentéisme** est fixé à 8,2 % du temps de travail exigible (*cf. annexe III*). Ce taux, qui constitue une moyenne pour l'ensemble de l'administration pénitentiaire en 2009¹⁰, est défini comme le nombre de jours non travaillés en raison d'arrêts maladie, d'arrêts liés à un accident de travail, des congés de longue durée, des congés de formation professionnelle, des congés parentaux, des congés sans traitement, converti en équivalent temps plein travaillé, rapporté au nombre total d'agents en équivalent temps plein travaillé.

¹⁰ Tiré du *Bilan social – année 2009*, direction de l'administration pénitentiaire.

3.5. L'effectif des personnels d'insertion et de probation estimé par le modèle varie de 2 931 ETPT à 3 004 ETPT, en fonction de la période de référence retenue

L'effectif de référence des personnels d'insertion et de probation issu du modèle proposé par la mission s'élève à 2 931 ETPT, sur la base des indicateurs d'activité moyens sur la période 2010-2011 (Graphique 9, Tableau 14 - 3^{ème} colonne). Selon le modèle, la charge d'activité observée en 2010 et au premier trimestre 2011 justifierait des effectifs à hauteur de :

- ◆ 805 ETPT pour la prise en charge standard des personnes placées sous main de justice en milieu fermé ;
- ◆ 1 956 ETPT pour la prise en charge des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert ;
- ◆ 170 ETPT pour la réalisation des enquêtes de l'article 723-15 et des autres enquêtes, à ventiler entre les antennes de milieu ouvert et de milieu fermé.

En utilisant les données d'activité constatées au cours du seul mois d'avril 2011, l'effectif de référence des personnels d'insertion et de probation obtenu s'élève à 3 004 ETPT, décomposés comme suit :

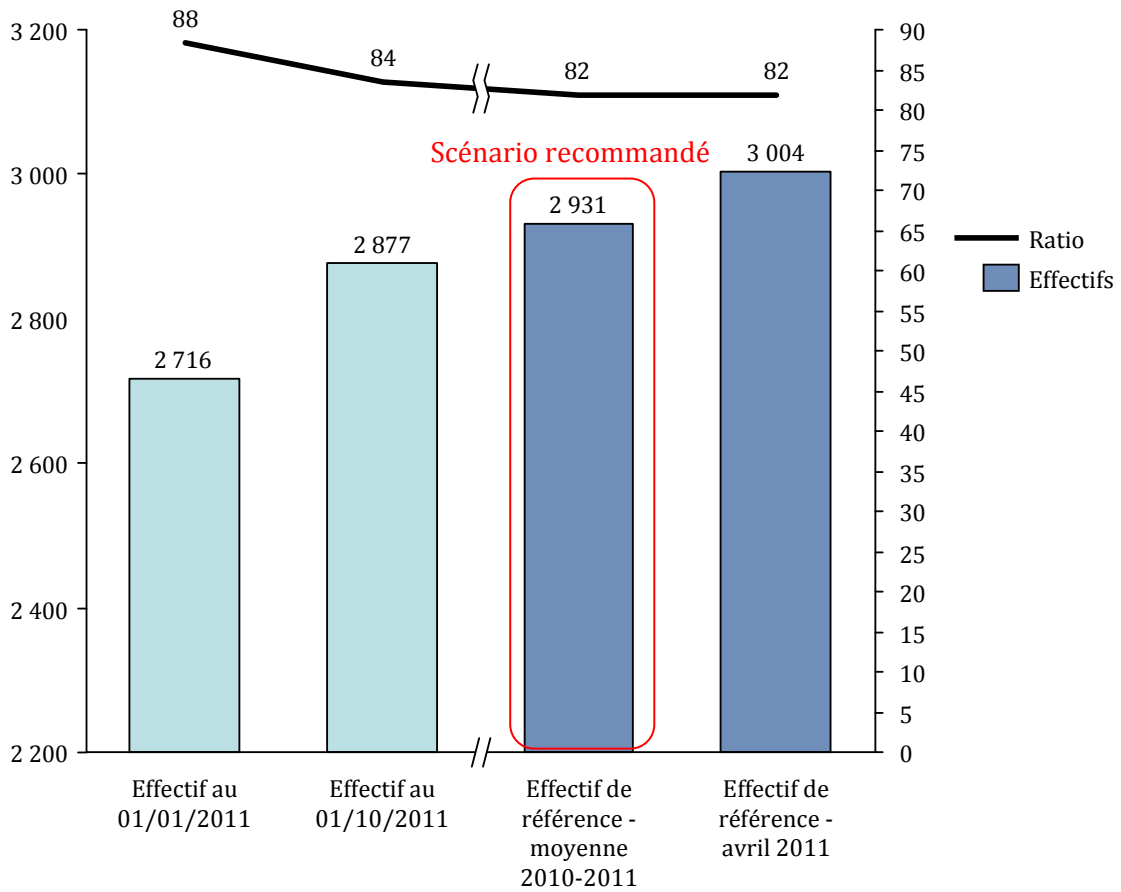
- ◆ 836 ETPT pour la prise en charge standard des personnes placées sous main de justice en milieu fermé ;
- ◆ 1 998 ETPT pour la prise en charge des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert ;
- ◆ 170 ETPT pour la réalisation des enquêtes de l'article 723-15 et des autres enquêtes ; sur ce point, l'effectif est inchangé car les statistiques relatives aux enquêtes du SPIP ne sont pas disponibles pour cette période ; les données utilisées sont donc celles de l'année 2010.

La mission n'a pas procédé à l'estimation du nombre de recrutements de personnels d'insertion et de probation nécessaires au vu de l'effectif de référence, faute de données fiables et actualisées sur les effectifs présents à la date de la mission et dans les mois à venir. Afin d'obtenir une estimation précise de ces effectifs, il importerait en effet d'actualiser le recensement des effectifs actuellement présents, ainsi que d'établir de manière prévisionnelle le nombre d'entrées et de départs des corps de CPIP et d'ASS, incluant notamment une estimation des effectifs affectés en stage et titularisés dans les services, des départs à la retraite, en équivalents temps plein travaillés (ETPT). Ces données ne sont actuellement pas disponibles en raison de l'insuffisance des outils de gestion RH existants (*cf. annexe III*).

Pour fixer le nombre exact de recrutements qui permettrait d'atteindre cet effectif de référence, la DAP doit être en mesure de développer une gestion prévisionnelle des effectifs suffisamment robuste (départs à la retraite en particulier) et des outils permettant de comptabiliser en équivalent temps plein travaillé (ETPT) les effectifs des personnels d'insertion et de probation en fonction dans les SPIP.

Annexe IV

Graphique 9 : Effectif actuel (en ETP) et effectifs de référence (en ETPT) des personnels d'insertion et de probation



Source : Mission IGF/IGSJ.

Tableau 14 : Effectifs de référence de personnels d'insertion et de probation

	Mesure / activité	Effectif de référence en ETPT - Charge d'activité moyenne 2010-2011	Effectif de référence en ETPT - Charge d'activité avril 2011
Milieu fermé	Prise en charge standard en milieu fermé	805,0	836,4
	Total	805,0	836,4
Milieu ouvert	Prise en charge standard en milieu ouvert	1 580,2	1 599,7
	Libération conditionnelle	67,2	67,2
	Sursis TIG	137,2	153,8
	Ajournement avec mise à l'épreuve	1,8	1,8
	Suivi socio judiciaire, surveillance judiciaire	82,9	89,6
	Suspension médicale	2,2	2,6
	TIG, TNR	84,3	83,2
	Total	1 955,8	1 997,9
Enquêtes	Enquête 723-15	122,5	122,5
	Autres enquêtes (enquête sociale rapide, enquêtes de personnalité, autres enquêtes)	47,4	47,4
	Total	169,9	169,9
Total général		2 930,7	3 004,2
Effectif au 1^{er} octobre 2011 (en ETP)		2 877	2 877

Source : Source IGF/IGSJ.

Cet effectif de référence conduit aux ratios de charge d'activité par personnel d'insertion et de probation suivant :

- ◆ **82 personnes suivies par personnel d'insertion et de probation (ETPT)** en moyenne au niveau national ;
- ◆ **86 personnes suivies en milieu ouvert** par personnel d'insertion et de probation (ETPT) ;
- ◆ **73 personnes suivies en milieu fermé** par personnel d'insertion et de probation (ETPT).

Dans ces ratios, les effectifs alloués aux enquêtes sont répartis entre le milieu fermé et le milieu ouvert au prorata du nombre de personnes suivies, c'est-à-dire respectivement 74 % pour le milieu ouvert et 26 % pour le milieu fermé.

4. Une nouvelle répartition des effectifs de personnel d'insertion et de probation est nécessaire afin de faire converger la charge d'activité entre services

4.1. Le modèle envisagé par la DAP pour la commission administrative paritaire des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation de juin 2011 présente des limites méthodologiques

La DAP a élaboré un plan d'allocation des effectifs dans la perspective de la commission administrative paritaire (CAP) du corps des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation des 15, 16 et 17 juin 2011. Cette CAP a procédé à l'affectation des conseillers stagiaires issus de la quinzième promotion d'élèves de l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP).

L'affectation de ces personnels fait suite à un plan de recrutement d'agents contractuels destinés à renforcer certains services du fait de besoins ou de difficultés spécifiques. Ainsi, un plan d'affectation de 22 agents contractuels d'insertion et de probation et de 38 agents administratifs a été décidé par le ministre au début de l'année 2011, auxquels s'ajoutent 28 agents contractuels recrutés dans le cadre du plan de « déstockage » des peines en attente d'exécution dans certaines juridictions soumises à un contrat d'objectifs.

La répartition des effectifs est réalisée comme suit (cf. Tableau 4) :

- ◆ un **effectif vacant « brut »**, défini comme la différence entre l'effectif de personnels d'insertion et de probation constaté au 1^{er} mars 2011 et l'effectif adopté lors de la CAP de 2010 (dit « effectif cible »), est calculé par résidence administrative du réseau des SPIP ; au niveau national, l'effectif vacant brut global s'élève à 164 ETP ;
- ◆ un **effectif vacant « net »** est calculé à partir de l'effectif vacant brut, en neutralisant les surcroits d'effectifs constatés par rapport à la cible ; au niveau national, l'effectif vacant net global s'élève à 284 ETP ;
- ◆ les 197 postes disponibles¹¹ sont répartis par direction interrégionale au prorata du **taux de postes nets vacants** de la direction interrégionale, défini comme le nombre de postes nets vacants de la direction interrégionale rapporté au nombre de postes vacants nets au niveau national ;

¹¹ 198 postes ont finalement été pourvus à la suite de la CAP.

Annexe IV

- ◆ au sein des directions interrégionales, les postes sont répartis de manière à faire converger les **ratios de charge d'activité** de chaque antenne, définis comme le nombre de personnes en milieu ouvert et de personnes écrouées en milieu fermé divisé par le nombre de personnels d'insertion et de probation, et ce au niveau de la résidence administrative ;
- ◆ **61 postes sont répartis selon d'autres critères :**
 - 28 postes sont affectés aux SPIP faisant face à une opération de « déstockage » des juridictions ;
 - 22 postes viennent pérenniser le renfort des services annoncé au début de l'année, donnant lieu au recrutement de contractuels ;
 - 6 postes sont destinés au renforcement du SPIP de Loire-Atlantique ;
 - 5 postes sont réservés aux ouvertures de service (SPIP de l'Ain et de Loire-Atlantique).

Tableau 15 : Postes nets vacants en SPIP en mars 2011

DISP	Postes bruts vacants	Postes nets vacants	Part de postes vacants de la DISP dans l'effectif net vacant au niveau national (taux de postes nets vacants)	Nombre de postes proposés
Bordeaux	20,4	28,8	10,15 %	20
Centre-Est Dijon	-13,1	8,9	3,14 %	6
DOM	10,5	14,5	5,11 %	10
Lille	20,8	48,7	17,16 %	34
Lyon	22,3	34,0	11,98 %	24
Marseille	16,7	20,4	7,19 %	14
Paris	35,5	52,9	18,64 %	37
Rennes	29,4	35,4	12,47 %	25
Est-Strasbourg	21,9	26,6	9,37 %	18
Toulouse	-0,4	13,6	4,79 %	9
Total	164	283,8	100,00 %	197

Source : Direction de l'administration pénitentiaire.

Cette proposition d'affectation présente plusieurs imperfections méthodologiques.

En premier lieu, l'effectif cible utilisé pour établir les effectifs vacants bruts et nets n'est pas corrélé à la charge d'activité des services. Cet effectif cible est en effet une référence historique, déterminée selon des critères anciens et divers (*cf. introduction*), adaptée à la marge chaque année en considération de besoins ponctuels. En raison de l'ancienneté de ces critères, les services de la DAP ne sont pas en mesure de justifier précisément la valeur de ces cibles au regard de la situation actuelle des services.

En outre, le ratio de charge d'activité utilisé se révèle être une estimation imprécise de la charge d'activité réelle des services :

- ◆ il ne prend pas en compte la charge d'activité réelle liée à la nature des différentes mesures prises en charge en milieu ouvert, dont l'analyse conduite par la DISP de Rennes montre pourtant l'impact différencié en termes de charge de travail ;
- ◆ il ne prend pas en compte la charge d'activité liée aux flux entrants et sortants de détenus et de mesures, qui ont pourtant une incidence importante sur le fonctionnement des services ;
- ◆ il n'inclut pas les mouvements de personnels prévisionnels, notamment les départs à la retraite.

Annexe IV

Cette proposition d'affectation a pour conséquence d'écarter des ratios de charges d'activité les plus élevés. La borne inférieure du dernier décile de la distribution des ratios de charge d'activité s'élève à 95,2 contre 116,2 auparavant. La Lozère remplace les Ardennes comme SPIP à la charge d'activité la plus importante (112,5 mesures par PIP contre 137,4). La résidence administrative de Castres (SPIP du Tarn) apparaît la plus chargée après application de la procédure d'affectation, avec 172 mesures par conseiller, soit 26 de moins que l'antenne de Péronne (SPIP de la Somme) qui a aujourd'hui 198 mesures par conseiller.

Tableau 16 : Liste des dix SPIP au ratio de charge d'activité le plus élevé avant et après application de la proposition d'affectation de la CAP 2011

Avant CAP		Proposition d'affectation CAP 2011	
SPIP	Charge d'activité	SPIP	Charge d'activité
Ardennes	137,4	Lozère	112,5
Nouvelle-Calédonie	133,5	Polynésie française	103,4
Haute-Loire	125,5	Hautes-Pyrénées	102,6
Lozère	112,5	Tarn	101,6
Ardèche	109,0	Vendée	100,1
Vosges	107,0	Aveyron	97,6
Vendée	106,5	Indre-et-Loire	97,5
Indre-et-Loire	103,5	Haute-Loire	97,3
Polynésie française	103,4	Ardèche	95,9
Hautes-Pyrénées	102,6	Corse-du-Sud	95,8

Source : Direction de l'administration pénitentiaire – Mission IGF/IGSJ.

Tableau 17 : Liste des dix résidences administratives au ratio de charge d'activité le plus élevé avant et après application de la proposition d'affectation de la CAP 2011

Avant CAP		Proposition d'affectation CAP 2011	
Résidence administrative	Ratio de charge d'activité	Résidence administrative	Ratio de charge d'activité
Péronne	198,5	Castres	172,0
Castres	172,0	Tarbes	134,4
Bourgoin-Jallieu	169,3	Dole	116,8
St Die	153,5	Annecy	114,9
AM Nouméa	148,3	La Roche-sur-Yon	114,3
Charleville-Mézières	137,4	Mende	112,5
Annecy	135,1	Bressuire	106,4
Tarbes	134,4	Valenciennes	104,3
Cambrai	133,5	Papeete	103,4
Boulogne-sur-Mer	133,1	Carcassonne	100,4

Source : Direction de l'administration pénitentiaire – Mission IGF/IGSJ.

4.2. L'égalisation des ratios de charge d'activité de l'ensemble des SPIP nécessiterait d'importants redéploiements d'effectifs

Le modèle d'affectation proposé en vue de la CAP ne procède qu'à une mise en convergence partielle des ratios de charge d'activité.

La mission a examiné un second modèle d'affectation visant à la convergence totale des ratios d'activité non pondérés par la charge de travail réelle.

Par rapport au modèle de la DAP, le modèle inclut les améliorations méthodologiques suivantes :

- ◆ les ratios de charge d'activité sont calculés à partir des données d'activité récentes transmises par le bureau PMJ5 (avril 2011) ;

Annexe IV

- ◆ un lissage systématique des ratios de charge d'activité est effectué pour l'ensemble des SPIP dont le ratio se situe au dessus de la moyenne nationale après affectation des 198 nouveaux postes résultant de la commission administrative paritaire des CPIP de juin 2011, minoré des départs du corps prévisionnels à cette date.

Ce modèle est défini comme suit :

- ◆ **le ratio de charge d'activité est défini sur la base du nombre de PPSMJ suivies en moyenne de janvier 2010 à avril 2011**, calculé selon les conventions retenues dans la section 3 *supra*. Il rapporte les personnes suivies en milieu fermé (personnes écrouées détenues et écrouées non hébergées, hors placement sous surveillance électroniques) et les personnes suivies en milieu ouvert (incluant les personnes placées sous surveillance électroniques) aux effectifs de personnels d'insertion et de probation au 1^{er} janvier 2011, corrigés des départs à la retraite obligatoires en 2011 ;
- ◆ **les effectifs sont réalloués sans ajout de personnel supplémentaire par rapport à octobre 2011**, afin d'obtenir dans chaque département un ratio de charge d'activité identique au ratio constaté au niveau national une fois pris en compte les effectifs présents après la CAP de juin 2011, à savoir 84 personnes suivies par personnel d'insertion et de probation¹².

Ce modèle implique un redéploiement important d'effectifs :

- ◆ une augmentation des effectifs dans 73 départements, à hauteur de 228 ETP (Tableau 19) ;
- ◆ une diminution des effectifs de personnels d'insertion et de probation dans 30 départements, à hauteur de 68 ETP (Tableau 18) ;
- ◆ soit un solde net de 160 ETP, correspondant aux 198 ETP ajoutés par la CAP et après déduction des départs prévisionnels au mois d'octobre 2011.

Tableau 18 : Principales augmentations d'effectifs résultant d'une mise en convergence totale des ratios de charge d'activité

Département	Effectif corrigé de personnels d'insertion et de probation au 1/01/2011	Ratio de charge d'activité actuel	Variation d'effectifs
Nord	136,8	91,7	13,1
Pas-de-Calais	78,5	95,7	11,2
Seine-Saint-Denis	55,8	100,2	11,0
Somme	29,3	106,4	8,0
Loire-Atlantique	38,2	100,4	7,6
Alpes-Maritimes	49,1	96,6	7,6
Gironde	44,6	97,9	7,6
Haute-Savoie	21,1	112,4	7,2
La Réunion	38,6	99,0	7,1
Maine-et-Loire	23,5	103,9	5,7

Source : Mission IGF/IGSJ.

¹² Somme de personnes suivies en milieu ouvert en moyenne de janvier 2010 à avril 2011 : 178 543 ; somme de personnes suivies par les SPIP en milieu fermé en moyenne de janvier 2010 à avril 2011 : 62 185 (effectif n'intégrant pas la déduction des mineurs détenus en établissements classiques, ces effectifs n'étant pas connus au niveau des établissements) ; effectif total des personnels d'insertion et de probation au 1^{er} janvier 2011 corrigé des départs à la retraite obligatoires de l'année : 2 709 ETP.

Annexe IV

Tableau 19 : Principales diminutions d'effectifs résultant d'une mise en convergence totale des ratios de charge d'activité

Département	Effectif corrigé de personnels d'insertion et de probation au 1/01/2011	Ratio de charge d'activité actuel	Variation d'effectifs
Essonne	90,5	69,5	-15,3
Val-de-Marne	72,2	73,3	-9,0
Vaucluse	30,6	73,9	-3,6
Yvelines	48,9	77,9	-3,4
Eure	32,2	74,9	-3,4
Isère	41,8	77,2	-3,2
Allier	18,7	69,3	-3,2
Savoie	25,2	74,6	-2,7
Eure-et-Loir	24,3	74,8	-2,6
Bouches-du-Rhône	109,3	82,2	-2,0

Source : Mission IGF/IGSJ.

4.3. La répartition des moyens humains selon l'effectif de référence calculé à partir de la charge d'activité réelle par département impliquerait également des créations de postes et des redéploiements d'effectifs

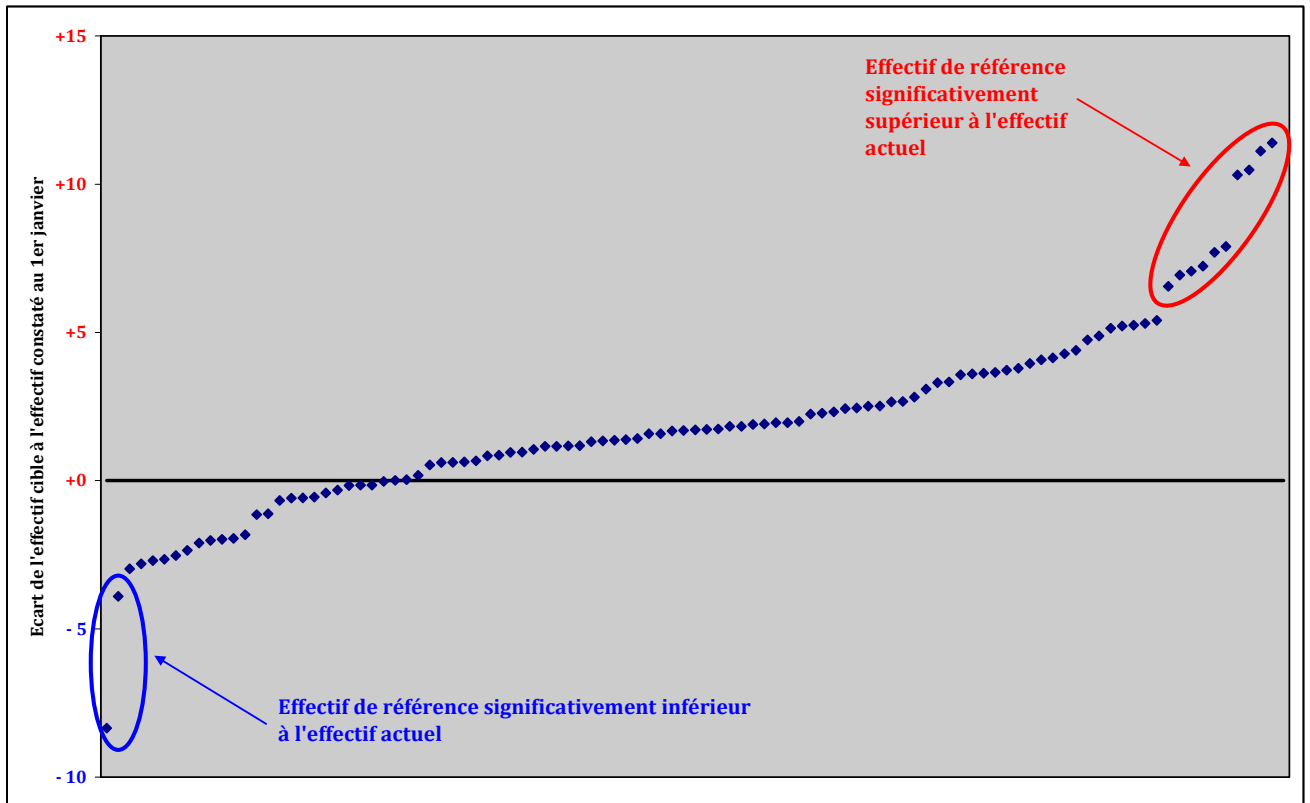
Le deuxième modèle d'affectation des effectifs dans les SPIP consiste à allouer les personnels d'insertion et de probation en fonction de la charge d'activité réelle constatée dans le département, **c'est-à-dire en calculant, pour chaque département, un effectif de référence selon la méthode décrite dans la section 3 *supra*.**

La méthode employée pour la détermination des effectifs de référence départementaux est identique à celle utilisée pour déterminer l'effectif de référence au niveau national :

- ◆ **des indicateurs de stock et de flux de personnes placées sous main de justice sont construits par département** : nombre de personnes suivies en milieu ouvert, distinguant suivi standard et suivi spécifique associé à certaines mesures ; nombre de personnes suivies en milieu fermé ; flux entrant de personnes prises en charge en milieu ouvert ; flux entrant de personnes écrouées prises en charge en milieu fermé ;
- ◆ **les effectifs de référence des personnels d'insertion et de probation sont calculés à partir de ces indicateurs** en appliquant les temps de prise en charge établis pour les différents processus métiers (*cf.* 3.2.3 ci-dessus) ;
- ◆ en l'absence d'une ventilation du nombre d'enquêtes réalisées par département, **les effectifs de référence départementaux d'enquête sont calculés à partir de l'effectif de référence calculé au niveau national** (170 ETPT), affectés au prorata du nombre total des personnes suivies en milieu fermé et milieu ouvert dans le département.

Dans ce modèle, il apparaît que l'allocation des effectifs (en ETPT) diffère nettement de la répartition actuelle (en ETP) des personnels, pour tous les départements, ce qui confirme le besoin de rendre l'affectation des personnels d'insertion et de probation plus homogène sur le territoire au regard de leur charge d'activité.

Graphique 10 : Écart des effectifs départementaux de personnels d'insertion et de probation au 1^{er} janvier 2011 à l'effectif de référence calculé par la mission



Source : Mission IGF/IGSJ.

Ainsi, la mission recommande, dans la répartition ultérieure des personnels d'insertion et de probation dans les différents SPIP, l'utilisation d'un modèle d'affectation prenant en compte la charge d'activité réelle, sur la base des effectifs de référence calculés au niveau départemental (modèle présenté dans la section 4.3).

Quel que soit le modèle d'affectation utilisé, les simulations effectuées mettent en évidence l'inadéquation de la répartition actuelle des effectifs à la charge d'activité réelle des services.

Sans réduction des écarts de charge d'activité entre les SPIP, l'uniformisation des conditions d'exercice et des pratiques professionnelles des SPIP ne pourra être atteinte.

Cet ajustement des effectifs sera nécessairement progressif.

5. Conclusion

L'analyse de la charge d'activité conduite par la mission a procédé par une cartographie détaillée des actes métiers des personnels d'insertion et de probation à partir d'investigations de terrain, permettant de mesurer le temps de prise en charge des personnes placées sous main de justice.

Cette analyse met en évidence que le niveau des effectifs de personnels d'insertion et de probation est globalement adapté à la charge d'activité.

Annexe IV

Les difficultés rencontrées par les SPIP tiennent donc moins à une insuffisance de personnel qu'à des dysfonctionnements dans l'organisation des services et la gestion des ressources humaines :

- ◆ l'étude de la répartition des effectifs au niveau national met en évidence un décalage important, au niveau départemental, des effectifs d'insertion et de probation par rapport à la charge d'activité ;
- ◆ d'autres contraintes organisationnelles ou liées à l'environnement des SPIP viennent également entraver l'activité quotidienne des personnels d'insertion et de probation, nécessitant des mesures de réorganisation importantes (*cf. notamment l'annexe II*).

C'est donc prioritairement sur la question de l'organisation des SPIP que les principales marges d'amélioration des conditions de travail se trouvent.

La mission n'a pas procédé à l'estimation des besoins en effectifs de personnels administratifs et de personnels de surveillance, cette estimation ne relevant pas du champ de la mission.

Ces personnels jouent un rôle croissant dans l'activité des SPIP, en soutien des personnels d'insertion et de probation dans le suivi des PPSMJ, dans le cadre du suivi administratif (segment 1) ou de mesures spécifiques (notamment les placements sous surveillance électronique ou les travaux d'intérêt général).

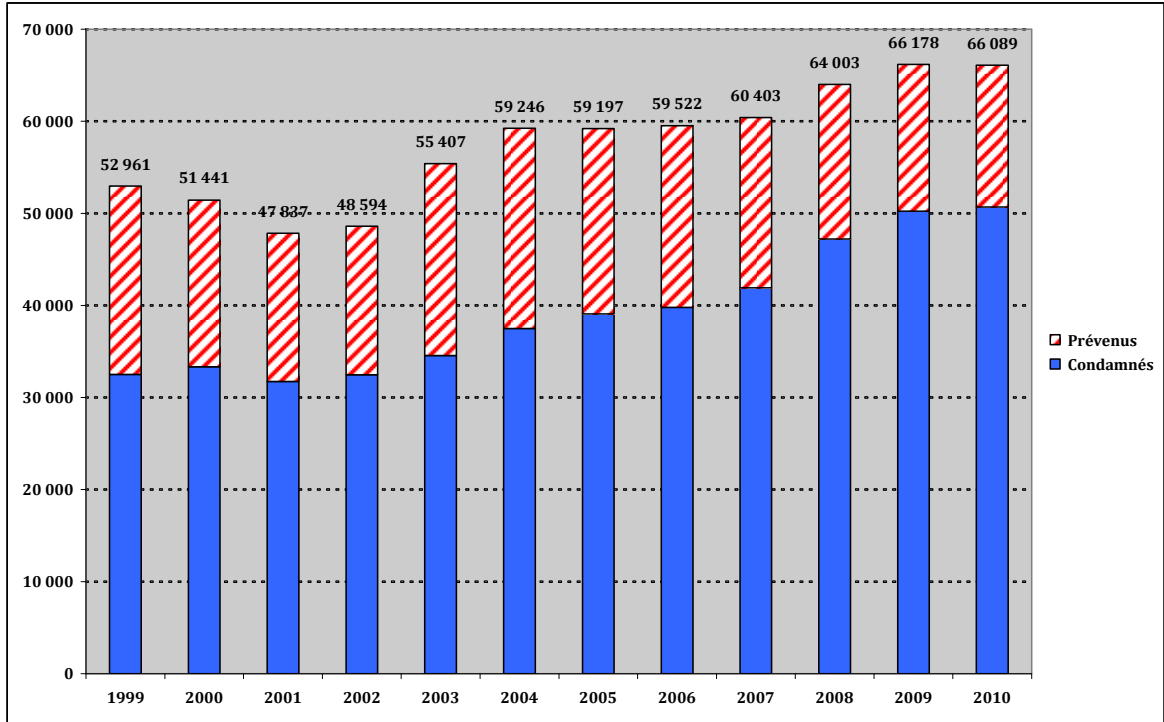
La mission propose d'accroître la participation de ces personnels sur divers points, afin de faciliter le recentrage des personnels d'insertion et de probation sur l'accompagnement individuel par entretien (*cf. annexe II*).

Une dotation adaptée en effectifs de personnels administratifs et en personnels de surveillance apparaît donc nécessaire au bon fonctionnement des SPIP. Il pourrait être envisagé de conduire une estimation précise d'un effectif de référence pour ces catégories de personnels. La méthode présentée dans cette annexe, ainsi que certaines indications quantitatives présentées dans l'annexe II, pourraient être mobilisées à cette fin.

Pièces jointes

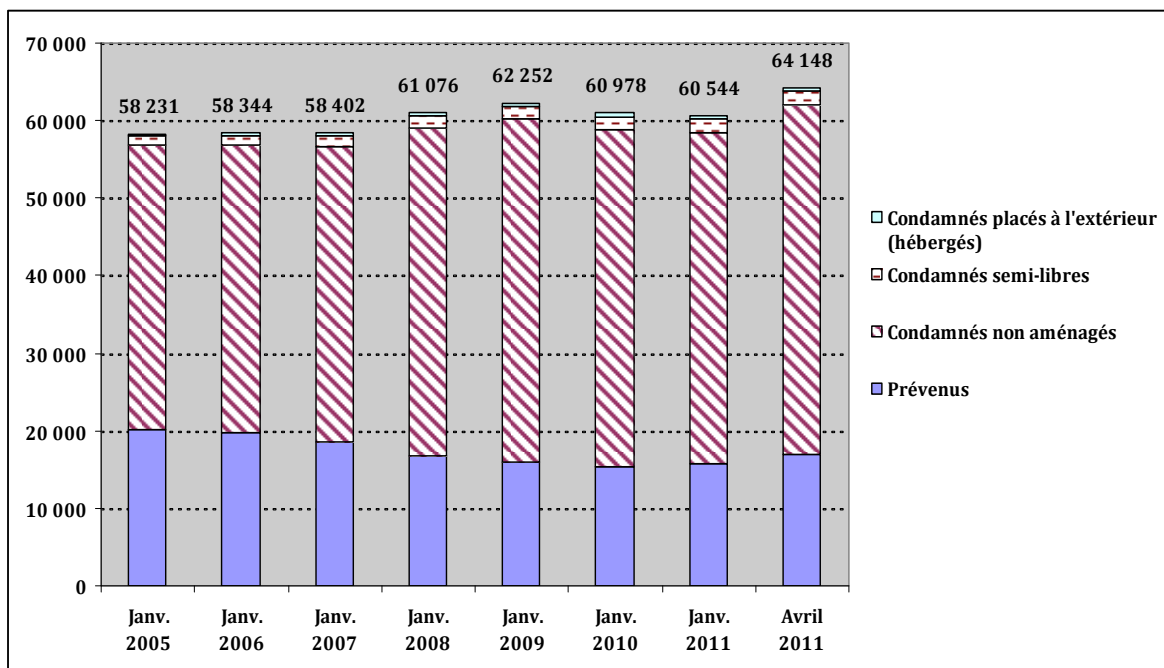
1. Population sous écrou en France depuis 1999

Graphique 11 : Population sous écrou en France depuis 1999



Source : INSEE.

Graphique 12 : Population écroquée détenue en France depuis 2005

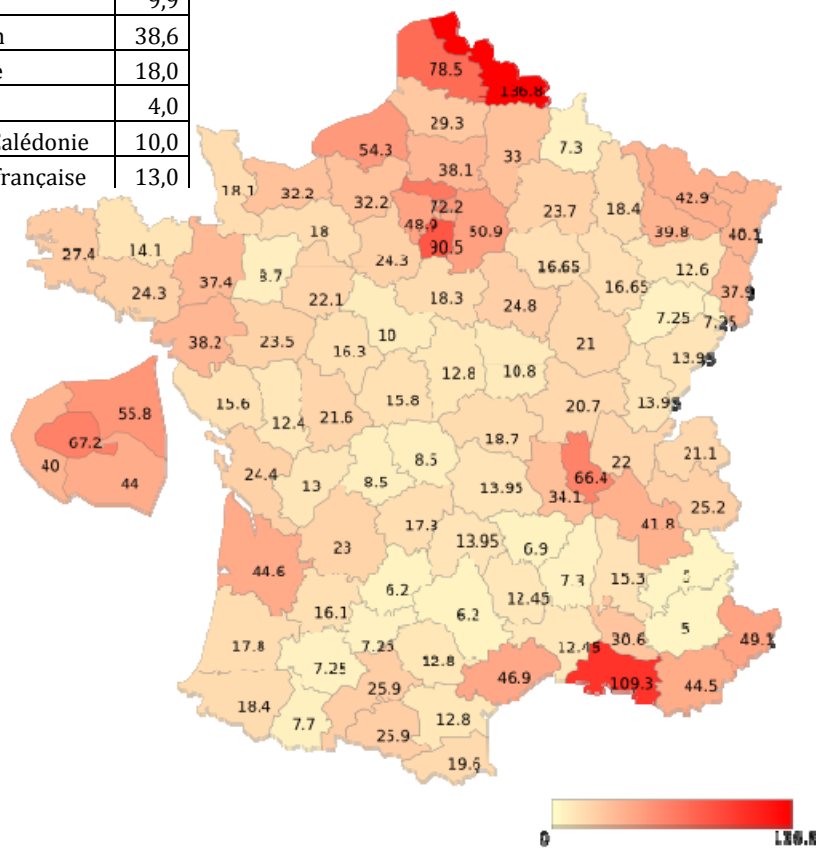


Source : Direction de l'administration pénitentiaire - PMJ5.

2. Effectif des personnels d'insertion et de probation et personnes suivies par les SPIP (en ETP)

Graphique 13 : Effectif des personnels pénitentiaires d'insertion et de probation en 2011

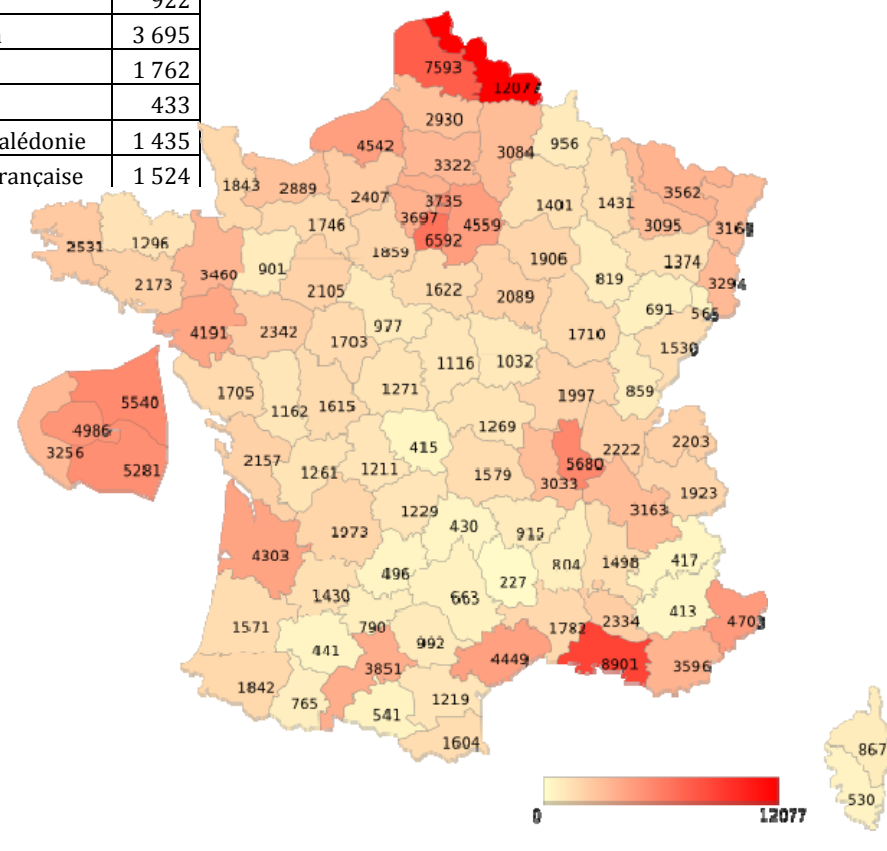
Guadeloupe	23,0
Guyane	9,9
La Réunion	38,6
Martinique	18,0
Mayotte	4,0
Nouvelle-Calédonie	10,0
Polynésie française	13,0



Source : Direction de l'administration pénitentiaire – PMJS, Mission IGF/IGSJ.

Graphique 14 : Personnes suivies par les SPIP en milieu ouvert et en milieu fermé en avril 2011

Guadeloupe	1 965
Guyane	922
La Réunion	3 695
Martinique	1 762
Mayotte	433
Nouvelle-Calédonie	1 435
Polynésie française	1 524



Source : Direction de l'administration pénitentiaire – PMJS, Mission IGF/IGSJ.

Annexe IV

3. Charge d'activité des SPIP

Tableau 20 : Charge d'activité des SPIP

	Janv. 2006	Janv. 2007	Janv. 2008	Janv. 2009	Janv. 2010	Janv. 2011	Avril 2011	Évolution 2006-2011	Croissance annuelle moyenne	Évolution janv. 2011 - avril 2011
Population sous écrou	59 522	60 403	64 003	66 178	66 089	66 975	71 913	11,03 %	+12,52 %	+2,39 %
Population prise en charge par les SPIP en milieu ouvert	146 567	142 285	148 077	159 232	168 671	173 022	173 145	+18,05 %	+3,37 %	+0,07 %
Population totale suivie par les SPIP	206 089	202 688	212 080	225 410	234 760	239 997	245 058	13,91 %	+16,45 %	+3,09 %
Mesures prises en charge par les SPIP	160 984	156 535	162 491	175 441	186 600	193 112	195 175	+19,96 %	+3,71 %	+1,07 %
Interventions effectuées par les SPIP	-	-	61 340	66 513	68 945	-	-	-	-	-

Source : Annuaire statistique du ministère de la justice – Direction de l'administration pénitentiaire – PMJ5.

Annexe IV

Tableau 21 : Stock des mesures d'aménagement de peines suivies par les SPIP

Au 1er janvier	Sursis avec mise à l'épreuve	Libérations conditionnelles	Travail d'intérêt général et sursis TIG	Contrôles judiciaires	Interdictions de séjour	Ajournements avec mises à l'épreuve	Suivis socio-judiciaires	Travail non rémunéré	Autres	Ensemble des mesures
1999	109 349	4 685	23 952	2 963	1 419	774	-	-	604	143 746
2000	113 499	4 852	24 962	3 161	1 542	923	-	-	649	149 588
2001	119 764	5 013	25 411	3 663	1 619	951	-	-	780	157 201
2002	119 753	5 904	23 488	3 942	1 590	1 003	-	-	718	156 398
2003	107 846	6 056	19 106	3 972	1 453	697	-	-	231	139 361
2004	105 247	6 428	17 990	4 073	1 359	442	-	-	182	135 721
2005	106 224	6 865	18 045	3 596	1 142	469	534	505	6	137 386
2006	120 676	8 169	24 260	3 907	1 107	476	1 165	1 216	8	160 984
2007	117 225	6 870	23 938	3 692	806	269	1 912	1 643	180	156 535
2008	121 700	6 581	24 502	3 841	784	259	2 713	2 111	0	162 491
2009	132 726	7 009	24 838	3 675	774	290	3 355	1 884	0	174 551
2010	141 156	7 023	27 501	3 697	717	189	3 889	2 428	0	186 600
2011	143 670	7 347	30 746	3 651	697	195	4 241	2 565	0	193 112
1999-2011	+31,39 %	+56,82 %	+28,37 %	+23,22 %	-50,88 %	-74,81 %	-	-	-	+34,34 %
<i>Moyenne annuelle</i>	<i>+2,30 %</i>	<i>+3,82 %</i>	<i>+2,10 %</i>	<i>+1,76 %</i>	<i>-5,75 %</i>	<i>-10,85 %</i>	-	-	-	<i>+2,49 %</i>
1999-2005	-2,86 %	+46,53 %	-24,66 %	+21,36 %	-19,52 %	-39,41 %	-	-	-99,01 %	-4,42 %
<i>Moyenne annuelle</i>	<i>-0,48 %</i>	<i>+6,57 %</i>	<i>-4,61 %</i>	<i>+3,28 %</i>	<i>-3,55 %</i>	<i>-8,01 %</i>	-	-	<i>-53,64 %</i>	<i>-0,75 %</i>
2005-2011	+35,25 %	+7,02 %	+70,39 %	+1,53 %	-38,97 %	-58,42 %	+694,19 %	+407,92 %	-	+40,56 %
<i>Moyenne annuelle</i>	<i>+5,16 %</i>	<i>+1,14 %</i>	<i>+9,29 %</i>	<i>+0,25 %</i>	<i>-7,90 %</i>	<i>-13,61 %</i>	<i>+41,25 %</i>	<i>+31,11 %</i>	-	<i>+5,84 %</i>

Source : Direction de l'administration pénitentiaire – PMJ5.

Annexe IV

4. Impact de l'évolution de la procédure pénale sur l'activité des SPIP

Année	Texte	Disposition	Impact sur les SPIP ...		Impact sur		
			en milieu ouvert	en milieu fermé	Charge de suivi et contrôle des PPSMJ	Charge d'investigation et d'enquête	Charge de reporting
2000	Loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes	Possibilité d'effectuer la détention provisoire sous la forme du placement sous surveillance électronique		x		x	
		Juridictionnalisation de l'application des peines		x			x
		Suivi des mesures de libération conditionnelle et de suivi socio-judiciaire	x		x		x
2002	Loi du 9 sept. 2002 d'orientation et de programmation pour la justice	Développement du placement sous surveillance électronique (PSE)	x		x	x	x
		Possibilité pour le JAP de statuer sur une demande d'aménagement de peine en l'absence de débat contradictoire	x	x		x	x
2004	Loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité	Principe de l'aménagement des courtes peines d'emprisonnement (systématisation de la saisine du JAP)			x	x	x
		Convocations directes devant le SPIP des condamnés à une peine en milieu ouvert	x		x		x
		Suivi du condamné au titre d'une interdiction prononcée à titre de peine	x		x		x
		Suivi du condamné après sa libération au titre d'obligations	x		x		x
		Suivi en milieu ouvert et en milieu fermé des mineurs devenus majeurs	x	x	x		x

Annexe IV

Année	Texte	Disposition	Impact sur les SPIP...		Impact sur		
			en milieu ouvert	en milieu fermé	Charge de suivi et contrôle des PPSMJ	Charge d'investigation et d'enquête	Charge de reporting
		Suivi du condamné à une contrainte judiciaire	×		×		×
		Possibilité au JAP de confier au SPIP la notification de mesures de SME	×		×		
		Possibilité au JAP de confier au SPIP l'information sur les possibilités de retrait du crédit de réduction de peine		×	×		
		Introduction des enquêtes sociales rapides	×			×	×
		Mise en œuvre du travail non rémunéré et du stage de citoyenneté dans la composition pénale	×			×	
		Possibilité d'aménagement de peine ab initio	×			×	×
		Possibilité de fongibilisation et de substitution des peines sous écrou	×	×		×	×
		Introduction de l'enquête « victime »	×			×	×
		Réforme de la procédure de réduction de peine supplémentaire et de réduction de peine sans écrou	×	×		×	×
		Synthèse socio-éducative avant libération en cas de dangerosité		×		×	×
2005	Loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales	Renforcement de la répression des infractions commises en état de récidive légale	×	×	×		
		Instauration de la surveillance judiciaire, du placement sous surveillance électronique mobile (PSEM)	×		×		×

Annexe IV

Année	Texte	Disposition	Impact sur les SPIP...		Impact sur		
			en milieu ouvert	en milieu fermé	Charge de suivi et contrôle des PPSMJ	Charge d'investigation et d'enquête	Charge de reporting
2007	Loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs	Instauration de peines minimales d'emprisonnement pour les récidivistes		×	×		
2008	Loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental	Introduction de la rétention de sûreté et de la surveillance de sûreté	×	×	×	×	×
2009	Loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire	Introduction de la procédure simplifiée d'aménagement de peine (PSAP)		×	×	×	×
		Introduction de l'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE)	×		×	×	×
		Introduction de la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP)	×	×	×	×	×
2010	Loi du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive et portant diverses dispositions de procédure pénale	Elargissement des critères de placement sous surveillance judiciaire	×				

Source : DAP – Mission IGF/IGSJ.

Annexe IV

5. Données de flux en milieu fermé utilisées dans le modèle d'estimation de l'effectif de référence des personnels d'insertion et de probation

Données	05/2010	06/2010	07/2010	08/2010	09/2010	10/2010	11/2010	12/2010	01/2011	02/2011	03/2011	04/2011	Total
Entrées totales	9 940	11 419	9 349	7 921	9 584	10 272	10 182	8 931	10 943	10 482	11 868	10 681	121 572
Entrées en EPM	89	131	106	71	96	100	115	103	110	113	126	101	1 261
Total des entrées corrigées	9 851	11 288	9 243	7 850	9 488	10 172	10 067	8 828	10 833	10 369	11 742	10 580	120 311

Source : DAP PMJ 5 – Fichier national des détenus – Mission IGF/IGSJ.

Annexe IV

6. Données détaillées du modèle d'estimation de l'effectif de référence (2 931 ETPT/3 004 ETPT) des personnels d'insertion et de probation

	Mesure / activité	Phase	Acte métier	Inducteur de flux (F) / stock (S)	Durée annuelle pondérée de prise en charge par PPSMJ, en h	Inducteur de charge (flux ou stock de PPSMJ moyen sur la période 2010-2011)	Effectif de référence en ETPT - hypothèse basse	Effectif de référence en ETPT - hypothèse haute
Milieu fermé	Prise en charge standard en milieu fermé	Début de la prise en charge	Entretien d'accueil	F	1,2	120 311	107,7	113,7
			Diagnostic (entretiens, démarches, rapport)	F	2,1	120 311	179,6	189,5
		Suivi	Entretiens de suivi - prévenus	S	3,6	15 944	41,2	43,9
			Entretiens de suivi - suivi espacé	S	0,5	45 763	14,8	15,2
			Entretiens de suivi - suivi intensif	S	8,7	45 763	284,1	291,8
			Entretiens de suivi - suivi mensuel	S	5,4	45 763	177,6	182,4
		Total				-	21,5	393 854
Milieu ouvert	Prise en charge standard en milieu ouvert	Début de la prise en charge	Accueil du probationnaire (entretien, démarches, écrit)	F	0,8	102 733	61,4	63,5
			Diagnostic (entretiens, démarches, rapport)	F	3,0	102 733	220,9	228,7
		Suivi	Suivi administratif	S	0,2	133 748	20,8	20,9
			Suivi mensuel (entretiens, démarches, rapport)	S	8,5	133 748	810,0	815,8

Annexe IV

	Mesure / activité	Phase	Acte métier	Inducteur de flux (F) / stock (S)	Durée annuelle pondérée de prise en charge par PPSMJ, en h	Inducteur de charge (flux ou stock de PPSMJ moyen sur la période 2010-2011)	Effectif de référence en ETPT - hypothèse basse	Effectif de référence en ETPT - hypothèse haute
			Suivi intensif (entretiens, démarches, rapport)	S	3,9	133 748	373,8	376,5
			Suivi espacé (entretiens, démarches, rapport)	S	1,0	133 748	93,5	94,1
	TIG, TNR	TIG	Suivi espacé (entretiens, démarches, rapport)	S	6,5	18 096	84,3	83,2
	Sursis TIG	Libération conditionnelle	Suivi mensuel (entretiens, démarches, rapport)	S	13,0	14 724	137,2	153,8
	Libération conditionnelle	Libération conditionnelle	Suivi mensuel (entretiens, démarches, rapport)	S	13,0	7 212	67,2	67,2
	Suivi socio judiciaire, surveillance judiciaire	Suivi socio judiciaire	Suivi intensif (entretiens, démarches, rapport)	S	26,0	4 451	82,9	89,6
	Ajournement avec mise à l'épreuve	Ajournement avec mise à l'épreuve	Suivi mensuel (entretiens, démarches, rapport)	S	13,0	193	1,8	1,8
	Suspension médicale	Suivi socio judiciaire	Suivi intensif (entretiens, démarches, rapport)	S	26,0	119	2,2	2,6
	Total			-	114,9	785 254	1 955,8	1 997,9
Enquêtes	Enquête 723-15		Investigations (entretiens, démarches, écrits)	F	4,2	40 697	122,5	122,5

Annexe IV

	Mesure / activité	Phase	Acte métier	Inducteur de flux (F) / stock (S)	Durée annuelle pondérée de prise en charge par PPSMJ, en h	Inducteur de charge (flux ou stock de PPSMJ moyen sur la période 2010-2011)	Effectif de référence en ETPT - hypothèse basse	Effectif de référence en ETPT - hypothèse haute
	Autres enquêtes (enquête sociale rapide, enquêtes de personnalité, autres enquêtes)	(vide)	Investigations (enquête, écrits)	F	2,8	23 615	47,4	47,4
	Total			-	7,0	64 312	169,9	169,9
Total				-	143,3	1 243 420	2 930,8	3 004,2

Source : Mission IGF/IGSJ.

Annexe IV

7. Modèle d'affectation des ressources (convergence totale des ratios de charge d'activité)

DISP	Département	Effectif de personnels d'insertion et de probation - 1/01/2011	Personnes suivies en milieu ouvert (moyenne janvier 2010 - avril 2011)	Personnes suivies en milieu fermé (moyenne janvier 2010 - avril 2011)	Total de personnes suivies (moyenne janvier 2010 - avril 2011)	Ratio de charge d'activité actuelle	Variation d'effectifs nécessaire pour lisser le ratio de charge d'activité	Effectifs de référence (2)	Ecart entre l'effectif de référence et l'effectif corrigé actuel (2 - 1)
Bordeaux	Corrèze	17,3	771	529	1 300	75,1	-1,8	15,3	-2,0
	Vienne	21,6	1 183	477	1 660	76,8	-1,8	19,6	-2,0
	Creuse	4,0	352	33	385	96,3	0,6	4,7	0,7
	Dordogne	23,0	1 201	789	1 990	86,5	0,8	23,6	0,6
	Deux-Sèvres	12,4	1 050	79	1 129	91,0	1,1	13,8	1,4
	Charente-Maritime	24,4	1 485	675	2 160	88,5	1,4	26,1	1,7
	Lot-et-Garonne	16,1	1 074	415	1 489	92,5	1,7	18,1	2,0
	Haute-Vienne	13,0	1 132	105	1 237	95,1	1,8	15,3	2,3
	Charente	13,0	1 102	161	1 263	97,1	2,1	16,1	3,1
	Landes	17,8	1 097	571	1 668	93,7	2,1	20,1	2,3
	Pyrénées-Atlantiques	18,4	1 544	246	1 790	97,3	3,0	22,7	4,3
	Gironde	44,6	3 738	630	4 368	97,9	7,6	55,0	11,4
	Total	225,6	15 728	4 709	-	-	-	250,4	-
Dijon	Eure-et-Loir	24,3	1 109	710	1 819	74,8	-2,6	21,6	-2,7
	Aube	24,5	1 113	840	1 954	79,7	-1,2	22,5	-2,0
	Indre	15,8	700	574	1 274	80,6	-0,6	14,7	-1,1
	Yonne	24,8	1 397	732	2 129	85,8	0,6	24,3	-0,5
	Loiret	18,3	1 377	244	1 621	88,6	1,1	20,0	1,7
	Haute-Marne	8,8	754	113	867	98,5	1,6	10,6	1,8
	Nièvre	10,8	922	118	1 041	96,4	1,6	12,7	1,9
	Cher	12,8	1 060	165	1 225	95,7	1,8	14,5	1,7
	Côte-d'Or	21,0	1 688	257	1 944	92,6	2,2	22,9	1,9
	Loir-et-Cher	10,0	864	173	1 037	103,7	2,4	12,7	2,7

Annexe IV

DISP	Département	Effectif de personnels d'insertion et de probation - 1/01/2011	Personnes suivies en milieu ouvert (moyenne janvier 2010 - avril 2011)	Personnes suivies en milieu fermé (moyenne janvier 2010 - avril 2011)	Total de personnes suivies (moyenne janvier 2010 - avril 2011)	Ratio de charge d'activité actuelle	Variation d'effectifs nécessaire pour lisser le ratio de charge d'activité	Effectifs de référence (2)	Ecart entre l'effectif de référence et l'effectif corrigé actuel (2 - 1)
	Saône-et-Loire	20,7	1 638	442	2 080	100,5	4,1	24,9	5,2
	Marne	23,7	1 857	497	2 354	99,3	4,4	29,0	5,3
	Ardennes	7,3	953	41	995	136,2	4,6	11,7	4,4
	Indre-et-Loire	16,3	1 491	271	1 761	108,0	4,7	21,2	4,9
	Total	239,1	16 922	5 176	-	-	-	263,3	-
DOM	Mayotte	4,0	126	206	332	83,0	0,0	4,0	0,0
	Guadeloupe	23,0	1 227	765	1 992	86,6	0,8	23,5	0,5
	Guyane	9,9	282	674	956	96,5	1,5	11,6	1,7
	Martinique	18,0	832	828	1 660	92,2	1,8	19,4	1,4
	Polynésie française	13,0	842	436	1 279	98,3	2,3	14,4	1,4
	Nouvelle-Calédonie	10,0	815	405	1 220	122,0	4,6	13,6	3,6
	La Réunion	38,6	2 719	1 102	3 821	99,0	7,1	44,8	7,2
	Total	116,5	6 843	4 416	-	-	-	131,4	-
Lille	Eure	32,2	1 408	1 004	2 413	74,9	-3,4	28,3	-3,9
	Seine-Maritime	54,3	3 482	965	4 447	81,9	-1,2	55,8	2,5
	Oise	38,1	2 439	1 041	3 481	91,4	3,5	40,5	2,4
	Aisne	33,0	2 485	641	3 126	94,7	4,4	36,8	3,8
	Somme	29,3	2 549	570	3 118	106,4	8,0	36,4	7,1
	Pas-de-Calais	78,5	5 571	1 938	7 509	95,7	11,2	89,6	11,1
	Nord	136,8	9 491	3 051	12 542	91,7	13,1	152,5	15,7
	Total	402,2	27 426	9 210	-	-	-	439,9	-
Lyon	Isère	41,8	2 407	821	3 228	77,2	-3,2	40,7	-1,1
	Allier	18,7	1 023	273	1 296	69,3	-3,2	15,9	-2,8
	Savoie	25,2	1 298	582	1 880	74,6	-2,7	22,9	-2,3
	Puy-de-Dôme	21,9	1 343	341	1 683	76,9	-1,8	20,1	-1,8
	Cantal	6,0	389	56	444	74,1	-0,7	5,4	-0,6
	Ain	22,0	1 601	388	1 989	90,4	1,8	25,6	3,6

Annexe IV

DISP	Département	Effectif de personnels d'insertion et de probation - 1/01/2011	Personnes suivies en milieu ouvert (moyenne janvier 2010 - avril 2011)	Personnes suivies en milieu fermé (moyenne janvier 2010 - avril 2011)	Total de personnes suivies (moyenne janvier 2010 - avril 2011)	Ratio de charge d'activité actuelle	Variation d'effectifs nécessaire pour lisser le ratio de charge d'activité	Effectifs de référence (2)	Ecart entre l'effectif de référence et l'effectif corrigé actuel (2 - 1)
	Loire	34,1	2 136	881	3 017	88,5	1,9	35,3	1,2
	Ardèche	7,3	750	77	826	113,2	2,6	10,1	2,8
	Rhône	66,4	4 385	1 405	5 790	87,2	2,8	73,3	6,9
	Haute-Loire	6,9	821	53	873	126,6	3,5	10,5	3,6
	Drôme	15,3	1 419	183	1 601	104,7	3,8	18,6	3,3
	Haute-Savoie	21,1	2 255	118	2 372	112,4	7,2	28,8	7,7
	Total	286,7	19 824	5 176	-	-	-	307,1	-
Marseille	Vaucluse	30,6	1 540	722	2 262	73,9	-3,6	27,6	-3,0
	Bouches-du-Rhône	109,3	5 080	3 901	8 980	82,2	-2,0	108,9	1,6
	Var	44,5	2 802	862	3 665	82,3	-0,7	43,9	-0,6
	Hautes-Alpes	5,0	339	35	374	74,8	-0,5	4,8	-0,2
	Haute-Corse	10,8	473	400	872	80,7	-0,4	10,5	-0,3
	Alpes-de-Haute-Provence	5,0	355	38	393	78,6	-0,3	4,8	-0,2
	Corse-du-Sud	5,0	460	52	512	102,4	1,1	6,8	1,8
	Alpes-Maritimes	49,1	3 531	1 214	4 745	96,6	7,6	59,4	10,3
Total	259,3	14 579	7 224	-	-	-	266,8	-	
Paris	Essonne	90,5	2 671	3 619	6 290	69,5	-15,3	82,2	-8,3
	Val-de-Marne	72,2	2 997	2 294	5 291	73,3	-9,0	72,0	-0,2
	Yvelines	48,9	2 700	1 108	3 808	77,9	-3,4	46,4	-2,5
	Paris	67,2	4 823	660	5 483	81,6	-1,7	68,5	1,3
	Hauts-de-Seine	40,0	2 550	872	3 422	85,5	0,9	42,3	3,3
	Val-d'Oise	44,0	2 970	813	3 783	86,0	1,2	45,2	1,2
	Seine-et-Marne	50,9	3 333	1 148	4 480	88,0	2,6	54,6	3,7
	Seine-Saint-Denis	55,8	4 600	989	5 589	100,2	11,0	66,3	10,5
Total	469,5	26 644	11 503	-	-	-	477,5	-	
Rennes	Ille-et-Vilaine	37,4	2 132	869	3 000	80,2	-1,5	34,7	-2,7
	Calvados	32,2	2 058	829	2 887	89,7	2,3	34,7	2,5

Annexe IV

DISP	Département	Effectif de personnels d'insertion et de probation - 1/01/2011	Personnes suivies en milieu ouvert (moyenne janvier 2010 - avril 2011)	Personnes suivies en milieu fermé (moyenne janvier 2010 - avril 2011)	Total de personnes suivies (moyenne janvier 2010 - avril 2011)	Ratio de charge d'activité actuelle	Variation d'effectifs nécessaire pour lisser le ratio de charge d'activité	Effectifs de référence (2)	Ecart entre l'effectif de référence et l'effectif corrigé actuel (2 - 1)
	Mayenne	8,7	826	113	939	107,9	2,5	11,2	2,5
	Orne	18,0	1 094	627	1 721	95,6	2,6	19,6	1,6
	Morbihan	24,3	1 917	356	2 273	93,5	2,9	26,3	2,0
	Manche	18,1	1 658	133	1 791	98,9	3,3	22,2	4,1
	Sarthe	22,1	1 752	374	2 126	96,2	3,3	26,2	4,1
	Côtes-d'Armor	14,1	1 411	157	1 568	111,2	4,6	18,8	4,7
	Vendée	15,6	1 562	179	1 741	111,6	5,2	20,8	5,2
	Finistère	27,4	2 356	375	2 731	99,7	5,2	32,5	5,1
	Maine-et-Loire	23,5	2 044	398	2 442	103,9	5,7	28,9	5,4
	Loire-Atlantique	38,2	2 949	887	3 836	100,4	7,6	46,1	7,9
	Total	279,6	21 758	5 295	-	-	-	322,1	-
Strasbourg	Meurthe-et-Moselle	39,8	1 851	1 337	3 188	80,1	-1,7	37,7	-2,1
	Bas-Rhin	40,1	2 255	1 011	3 266	81,4	-1,1	40,7	0,6
	Meuse	18,4	793	713	1 506	81,9	-0,4	17,7	-0,7
	Moselle	42,9	2 980	637	3 617	84,3	0,3	44,0	1,1
	Doubs	18,1	1 228	318	1 546	85,4	0,4	19,4	1,3
	Haute-Saône	8,6	652	101	753	87,6	0,4	9,2	0,6
	Jura	9,8	835	49	884	90,2	0,8	10,6	0,8
	Territoire de Belfort	5,9	517	41	558	94,6	0,8	6,9	1,0
	Haut-Rhin	37,9	2 704	671	3 376	89,1	2,4	39,6	1,7
	Vosges	12,6	1 127	252	1 379	109,5	3,9	16,6	4,0
	Total	234,1	14 943	5 130	-	-	-	242,4	-
Toulouse	Gard	22,9	1 475	331	1 806	78,9	-1,3	22,5	-0,4
	Tarn	12,8	850	157	1 008	78,7	-0,8	12,8	0,0
	Tarn-et-Garonne	9,7	728	66	795	81,9	-0,2	9,7	0,0
	Gers	4,8	447	0	447	93,2	0,5	5,0	0,2
	Lozère	2,0	184	42	227	113,3	0,7	2,9	0,9

Annexe IV

DISP	Département	Effectif de personnels d'insertion et de probation - 1/01/2011	Personnes suivies en milieu ouvert (moyenne janvier 2010 - avril 2011)	Personnes suivies en milieu fermé (moyenne janvier 2010 - avril 2011)	Total de personnes suivies (moyenne janvier 2010 - avril 2011)	Ratio de charge d'activité actuelle	Variation d'effectifs nécessaire pour lisser le ratio de charge d'activité	Effectifs de référence (2)	Ecart entre l'effectif de référence et l'effectif corrigé actuel (2 - 1)
	Lot	5,0	440	43	483	96,6	0,8	6,2	1,2
	Ariège	6,0	487	87	574	95,7	0,9	7,0	1,0
	Aveyron	7,4	673	58	731	98,7	1,3	8,6	1,2
	Pyrénées-Orientales	19,6	1 146	608	1 754	89,5	1,4	21,8	2,2
	Hautes-Pyrénées	7,7	585	208	793	103,0	1,8	9,7	2,0
	Aude	12,8	1 189	97	1 287	100,5	2,6	15,5	2,7
	Haute-Garonne	45,8	2 619	1 450	4 068	88,8	2,8	49,5	3,7
	Hérault	46,9	3 054	1 199	4 253	90,7	3,9	53,5	6,6
	Total	203,4	13 877	4 347	-	-	-	224,4	-
Total		2 716,0	178 543	62 185	240 728	88,6	160,4	2 925,3	216,3

Source : Mission IGF/IGSJ.

ANNEXE V

Pilotage, contrôle et performance des SPIP

SYNTHÈSE

Depuis leur création, en 1999, les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ont été soumis à de profondes évolutions, résultant de facteurs tant internes qu'externes à l'administration pénitentiaire. Ces évolutions ont conduit à redéfinir les méthodes de travail de ces services en 2008 et à donner une importance accrue à leur mission d'insertion et de prévention de la récidive, consacrée par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

L'administration pénitentiaire n'a toutefois pu répondre pleinement à ces mutations faute, à l'échelon central, de structurer le pilotage et l'accompagnement du changement sur une organisation et des outils adaptés aux enjeux dévolus au service public pénitentiaire. Le bureau PMJ1, créé en 2009, ne peut à lui seul garantir les conditions d'un pilotage efficace et intégré des actions d'insertion, de probation et de prévention de la récidive. Au niveau déconcentré, peu de cadres des départements concernés sont issus de cette filière. **La réforme de 1999 apparaît donc inaboutie.**

L'organisation de l'administration pénitentiaire pourrait davantage prendre en compte l'insertion et la probation au regard des enjeux que celles-ci soulèvent :

- ◆ **au niveau local, il convient de redéfinir les relations entre les antennes des SPIP et les chefs d'établissement pénitentiaire.** L'organisation matérielle des interventions des CPIP en milieu fermé devrait être placée sous la responsabilité du chef d'établissement (définition concertée des plages d'entretien avec le SPIP), qui doit être le garant du bon déroulement des audiences des CPIP et des activités en détention, ainsi que des conditions d'accès des CPIP aux personnes détenues ;
- ◆ **au niveau central**, si la mission ne se prononce pas sur l'organisation générale de la DAP, une refonte de son organigramme pourrait être envisagée afin de mieux rendre compte des aspects métier de l'administration pénitentiaire, et en particulier de la distinction entre la gestion de la détention et les missions d'insertion et de probation, en milieu ouvert et en milieu fermé. **La mission recommande la création d'un second poste d'adjoint, afin de valoriser la filière insertion et probation dans l'organisation de l'administration pénitentiaire.**

Les missions d'audit et de contrôle des SPIP, réduites à tous les niveaux, doivent être renforcées notamment par l'élaboration d'une programmation annuelle par l'inspection des services pénitentiaires, par la consolidation de la fonction d'audit des directions interrégionales, par la généralisation des contrôles métiers de premier et second niveau par l'encadrement des SPIP et des départements compétents dans les directions interrégionales ainsi que par la systématisation d'un bilan d'activité des directeurs de SPIP. La DAP doit également organiser un meilleur suivi des conclusions des missions d'audit des SPIP.

Enfin, le dispositif de mesure de la performance des SPIP devrait être complété. Les CPIP ne sauraient être tenus à une obligation de résultat dans l'accomplissement de leur mission de prévention de la récidive. Si la fixation d'un taux-cible de récidive dans le programme 107 apparaît peu réaliste, **la mission propose de nouveaux indicateurs pour améliorer la mesure de l'efficacité de l'intervention des SPIP.**

Des évaluations de long terme en matière de prévention de la récidive sont indispensables pour compléter la mesure de leur efficacité. Par conséquent, la mission recommande de développer, à partir du bureau PMJ5, et conformément aux règles pénitentiaires européennes, des recherches et études de long terme pour évaluer les politiques et dispositifs déployés sur les comportements récidivistes.

SOMMAIRE

1. LE PILOTAGE DES SERVICES PÉNITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION DOIT ÊTRE PLUS STRUCTURÉ POUR RÉPONDRE AUX ÉVOLUTIONS DES SPIP.....	1
1.1. Le pilotage de la filière « insertion et probation » s'adapte difficilement aux évolutions des missions des SPIP.....	1
1.1.1. Depuis leur création en 1999, les SPIP exercent leurs missions dans un contexte en profonde mutation.....	1
1.1.2. En administration centrale, le pilotage des évolutions des SPIP n'est pas suffisamment inscrit dans l'organisation de la DAP.....	6
1.1.3. Le niveau interrégional ne dispose pas toujours des moyens adaptés au pilotage des SPIP.....	11
1.1.4. Au niveau départemental, la difficulté, au sein des SPIP, d'articuler les missions du milieu ouvert et du milieu fermé perdure.....	15
1.2. La valorisation accrue de la filière « insertion et probation » et la professionnalisation du pilotage des SPIP sont des conditions essentielles de leur efficacité.....	17
1.2.1. La filière « insertion, probation » devrait être réorganisée et valorisée.....	17
1.2.2. Le dispositif de pilotage des SPIP devrait évoluer vers une plus grande professionnalisation.....	20
2. LES MISSIONS D'AUDIT ET DE CONTRÔLE DE L'ACTION DES SPIP DEVRAIENT ÊTRE RENFORCÉES	21
2.1. Le contrôle de l'activité des SPIP est réduit.....	21
2.1.1. En administration centrale.....	21
2.1.2. En services déconcentrés.....	26
2.2. Les fonctions d'audit et de suivi de l'activité des SPIP devraient être renforcées au sein du service public pénitentiaire.....	27
2.2.1. Conforter la démarche de construction d'une fonction d'audit de la filière insertion et probation au sein de l'ISP.....	27
2.2.2. Renforcer la fonction de suivi de l'activité des SPIP à travers les rapports d'activité et l'instauration des contrôles de premier et second niveau.....	28
3. EN COMPLÉMENT D'UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE MIEUX ADAPTÉ À L'ACTIVITÉ DES SPIP, L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DE LEURS INTERVENTIONS EN TERMES DE PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE DOIT ÊTRE RENFORCÉE.....	29
3.1. La mesure de la performance des SPIP est incomplète.....	29
3.1.1. Le dispositif de performance du programme 107 ne mesure qu'imparfaitement l'efficacité des interventions des SPIP.....	29
3.1.2. La production des données statistiques sur l'activité des SPIP manque d'homogénéité.....	32
3.1.3. La mesure de la performance des SPIP reste un exercice difficile.....	32
3.2. L'évaluation de l'impact de la politique d'insertion, de probation et de prévention de la récidive devrait être approfondie.....	37
3.2.1. La prévention de la récidive passe par une maîtrise des délais de prise en charge, de la fréquence et du contenu des interventions des SPIP.....	37
3.2.2. L'amélioration du pilotage des SPIP doit devenir une priorité du dispositif de performance.....	39
3.2.3. L'évaluation des politiques et des dispositifs d'insertion, de probation et de prévention de la récidive doit être amplifiée.....	41

1. Le pilotage des services pénitentiaires d'insertion et de probation doit être plus structuré pour répondre aux évolutions des SPIP

1.1. Le pilotage de la filière « insertion et probation » s'adapte difficilement aux évolutions des missions des SPIP

1.1.1. Depuis leur création en 1999, les SPIP exercent leurs missions dans un contexte en profonde mutation

1.1.1.1. La réforme des SPIP s'inscrit dans un double processus interne à l'administration pénitentiaire d'autonomisation et d'unification des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)

Les SPIP procèdent de la fusion, organisée par décret n°99-276 du 13 avril 1999, des services socio-éducatifs auprès des établissements pénitentiaires et des comités d'assistance et de probation aux libérés (CPAL). Ils se composent de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation placés sous l'autorité de directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DSPIP) relevant eux-mêmes de l'autorité de directeurs interrégionaux des services pénitentiaires (DISP)¹. Ils sont principalement chargés du suivi des personnes condamnées, détenues ou non, qui leur sont confiées par l'autorité judiciaire.

L'organisation actuelle des SPIP procède d'un double mouvement :

- ◆ d'autonomisation de ces services par rapport à l'autorité judiciaire, les comités de probation et d'assistance aux libérés (CPAL), créés par l'ordonnance du 23 décembre 1958 pour suivre les condamnés libres, étant auparavant placés sous l'autorité fonctionnelle des juges d'application des peines tout en étant dirigés par un agent de l'administration pénitentiaire ;
- ◆ d'unification des services de milieu ouvert et de milieu fermé au sein des SPIP puisque les services socio-éducatifs, créés par décret du 6 août 1985 avec mission de prévenir les effets désocialisants de l'emprisonnement et d'aider à la réadaptation sociale des détenus, étaient placés sous l'autorité des chefs d'établissement.

La réforme de 1999 répond à quatre objectifs affirmés par la circulaire du 15 octobre 1999 :

- ◆ mutualiser les moyens et les personnels ;
- ◆ améliorer le suivi des populations par une harmonisation des méthodes de travail et par une continuité dans les prises en charge ;
- ◆ mieux articuler les missions d'insertion des SPIP avec celles des dispositifs de droit commun ;
- ◆ contribuer au développement des mesures d'aménagement de peine alternatives à la détention.

Elle a conduit à substituer 103 SPIP à 183 CPAL et 186 services socio-éducatifs. Les antennes chargées du milieu ouvert ont quitté les tribunaux dans lesquels elles étaient jusque-là installées.

La mise en œuvre de la réforme des SPIP a toutefois fait l'objet d'évaluations critiques, notamment par l'inspection générale des services judiciaires et la Cour des comptes.

¹ Il existe neuf directeurs interrégionaux et un chef de la mission outre-mer.

Encadré 1 : Bilan de la réforme des SPIP par l'Inspection générale des services judiciaires

La création des SPIP en 1999 répondait à l'objectif de mettre en place un service départemental unifié permettant, sur le modèle des autres administrations territoriales de l'État et sous l'autorité d'un responsable unique, une mutualisation des moyens et de l'activité des personnels d'insertion travaillant tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé. Le regroupement des effectifs et des structures, l'instauration d'un suivi continu, l'unification des méthodes d'intervention des travailleurs sociaux, devaient améliorer la prise en charge des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) et favoriser les aménagements de peine.

Sept ans après cette réforme, la mission a pu constater que les trois premiers objectifs poursuivis par cette nouvelle organisation étaient encore imparfaitement atteints : les services demeurent insuffisamment structurés et leur animation interne et externe est souvent défailante. Quant à l'amélioration de la prise en charge des personnes placées sous main de justice, elle reste très nuancée.

Source : Rapport de l'IGSJ -2006- Fonctionnement des SPIP.

Encadré 2 : Bilan de la réforme des SPIP dressé par la Cour des comptes

Cinq ans après leur création, il est difficile de porter une appréciation sur le fonctionnement des SPIP. Les données de synthèse les concernant sont à peu près inexistantes et la mise en œuvre de la réforme de 1999 n'a fait l'objet d'aucune évaluation. L'enquête de la Cour a toutefois mis en évidence trois types de difficultés rencontrées par les SPIP : l'insuffisance des ressources humaines, l'insuffisance des outils de gestion et de suivi des dossiers, l'absence de procédure adaptée d'exécution des dépenses. Pour ce qui est des missions confiées aux SPIP, la réforme de 1999 s'est bornée à agréger les compétences des services sociaux des établissements pénitentiaires et celles des CPAL. Elle n'a opéré aucun choix ni établi aucune priorité ou spécialisation. Les SPIP doivent à la fois contribuer à la préparation et à l'exécution des décisions de justice et être le support de l'action d'insertion de la pénitentiaire. Ils doivent concilier les compétences d'un service social et celles d'un exécutant des décisions de justice, à charge pour un fonctionnaire, le directeur du SPIP, d'identifier une politique départementale d'insertion. Cette tâche est d'autant plus délicate que les SPIP doivent, au surplus, participer à la prise en charge de certaines mesures préalables aux jugements : enquêtes de personnalité (anciennement dites D49-1 en référence à l'ancien article du code de procédure pénale) dans le cadre des permanences d'orientation pénale, suivi des mesures de contrôle judiciaire, permanences de « sortie d'audience ».

Source : Rapport de la cour des comptes en 2006, Garde et réinsertion.

Dans ce contexte, la direction de l'administration pénitentiaire a entrepris en 2008 de clarifier les missions des SPIP.

La circulaire du 19 mars 2008 détermine la finalité première et les méthodes d'intervention des SPIP. Ce texte² assigne comme finalité première aux SPIP la prévention de la récidive, rappelant que l'action des SPIP doit être centrée sur les personnes placées sous main de justice (PPSMJ), sur la base d'une évaluation conduisant à la mise en œuvre de suivi différencié et continu, au sein d'un réseau pluridisciplinaire et partenarial. Cette circulaire devient le fondement unique des missions et des méthodes de ces services.

² Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Annexe V

Les décrets du 23 décembre 2010³ renforcent l'autonomie des SPIP. En effet, Le mouvement initié par la circulaire de 2008 a aussi conduit à la réforme statutaire et indemnitaire des personnels des SPIP, concrétisée par la publication des décrets du 23 décembre 2010, qui organisent :

- ◆ la rénovation du statut d'emploi des directeurs fonctionnels d'insertion et de probation ;
- ◆ l'extinction du corps des chefs de service d'insertion et de probation et le maintien des directeurs d'insertion et de probation créés par le décret n°2005-445 du 6 mai 2005 ;
- ◆ la création du corps des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation.

1.1.1.2. Dans le même temps, la politique pénale et les méthodes de travail de l'institution judiciaire ont connu de profonds changements qui se sont ajoutés aux évolutions internes des SPIP

Depuis 2000, au moins huit textes se sont succédé, créant de nouvelles mesures que les SPIP ont dû s'approprier dans un contexte d'accroissement de leurs missions et de leur activité (cf. annexe II).

Les méthodes de travail de l'institution judiciaire ont également évolué : depuis les années 1990, se sont développés les modes de traitement en temps réel de la délinquance, et notamment les comparutions immédiates génératrices d'enquêtes rapides ainsi que l'exécution en temps réel des condamnations avec la création des bureaux d'exécution des peines en 2004⁴.

Enfin, l'évolution de la réponse pénale a engendré une structure des condamnations qui a conduit l'inspection générale des services judiciaires en 2009⁵ à constater que 70 % des condamnations exécutoires en attente d'exécution était des peines inférieures ou égales à six mois et 90 %, inférieures ou égales à un an, c'est-à-dire aménageables.

1.1.1.3. La nouvelle définition des missions des CPIP a conféré aux SPIP un rôle central et a conduit à une spécialisation des métiers et des fonctions

La prévention de la récidive est consacrée par la loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009 comme l'une des trois missions du service public pénitentiaire.

Encadré 3 : Les missions du service public pénitentiaire

La loi 87-432 du 22 juin 1987 assignait à l'administration pénitentiaire, en complément de sa fonction de garde, une mission de « réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire ».

L'article 2 de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, dite loi pénitentiaire, dispose que le service public pénitentiaire contribue « à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique. »

Source : Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

³ Décret n° 2010-1636 du 23 décembre 2010 modifiant le décret n° 93-1114 du 21 septembre 1993 relatif au statut particulier du personnel d'insertion et de probation de l'administration pénitentiaire, décret n° 2010-1638 du 23/12/10 relatif aux emplois de directeur fonctionnel des SPIP, décret n° 2010-1639 du 23/12/10 portant statut particulier des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, décret n° 2010-1640 du 23/12/10 portant statut particulier du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation, décret n° 2010-1641 du 23/12/10 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels placés sous statut spécial des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, arrêté du 23/12/10 fixant le nombre d'emplois de directeur fonctionnel des SPIP, arrêté du 23/12/10 fixant la liste et la localisation des emplois de directeur fonctionnel des SPIP du ministère de la justice classés en première catégorie ou en deuxième catégorie.

⁴ Décret n°2004-1364 du 13 décembre 2004.

⁵ Rapport de l'IGSJ, remis en mars 2009, sur « l'évaluation du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution ».

Annexe V

En conséquence, l'efficacité du suivi des personnes bénéficiant d'une peine aménagée ou mesure alternatives à l'incarcération devient un enjeu majeur sous l'effet combiné de la surpopulation carcérale et du développement de l'aménagement accru des peines.

Encadré 4 : La définition des enjeux de l'évolution des SPIP dans le rapport Trabut

À l'avenir le système pénitentiaire devrait être jugé autant sur sa capacité à garder les PPSMJ faisant l'objet d'une décision judiciaire d'incarcération que sur sa capacité à exécuter les peines en milieu ouvert dans des conditions optimum de sécurité : la prévention de la récidive devient un objectif majeur (premier ?) donné à l'administration pénitentiaire.

En outre compte tenu du pronostic de maintien de la croissance de la population incarcérée dans les 10 années à venir, l'action des SPIP devrait permettre d'empêcher une surpopulation insupportable pour l'institution pénitentiaire.

Enfin, malgré les efforts déjà faits en ce sens par l'institution, une évolution culturelle demeure nécessaire au sein de l'administration pénitentiaire, afin qu'elle fasse à la mission de prévention de la récidive conduite par les personnels des SPIP, une place équivalente à celle de la mission de garde, en termes de reconnaissance institutionnelle, de connaissance des métiers et des problématiques des SPIP et de moyens de fonctionnement.

Si cette évolution n'a pas lieu les SPIP resteront des éléments un peu étrangers, plus proches de la PJJ ou des professions d'insertion extérieures à l'administration pénitentiaire que de leur propre administration, avec pour conséquence le maintien du cloisonnement actuel, du déficit d'efficacité qu'il engendre, et le développement d'une force d'attraction centrifuge, y compris vers d'autres ministères que la justice.

Source : Rapport synthétique de la mission d'expertise et de proposition sur les SPIP, août 2008, Charlotte Trabut, inspectrice des services judiciaires mise à disposition du DAP.

Encadré 5 : La définition des enjeux de l'évolution des SPIP dans le rapport Gorce

De façon générale, pour répondre tout à la fois au besoin de reconnaissance institutionnelle des agents et des services, tant en interne qu'à l'externe, et au défi que va constituer pour l'AP la nécessité de développer à grande échelle les alternatives à l'incarcération, il est nécessaire de mieux asseoir les SPIP au sein de l'AP.

Leur action doit donc devenir un véritable enjeu pour l'institution.

Seule, leur capacité à peser, avec efficacité, sur la politique de l'AP en matière de flux carcéraux et de prévention de la récidive est de nature à leur conférer la place institutionnelle qui leur revient.

Source : Rapport d'Isabelle Gorce, conseiller référendaire à la cour de cassation, séminaire des SPIP des 16 et 17 septembre 2008.

L'évolution du métier engendre une spécialisation du métier de CPIP et une pluridisciplinarité des SPIP. Le contrôle, l'évaluation, le suivi et la réinsertion des PPSMJ dans le cadre de mesures diverses et de prises en charges parfois lourdes, exigent une technicité accrue de la part d'une profession située au carrefour de diverses disciplines : droit, sciences sociales et humaines, psychiatrie.

Encadré 6 : La diversité des missions des SPIP

Il en résulte qu'aujourd'hui, l'extrême diversité des missions des SPIP et le haut niveau de technicité qu'elles exigent ne ressortissent plus à la compétence des seuls CIP.

Des rapports récents (notamment les rapports Lhuillier et de l'IGS) de 2006) ont déjà souligné la multiplicité des tâches assumées par les CIP.

« il semble irréaliste de croire que, quels que soient leur désir de tout assumer et leur savoir faire reconnu, les travailleurs sociaux peuvent à la fois être, et avec le même degré de compétence :

- un agent de probation chargé du contrôle du respect des obligations ;
 - un assistant social en charge de la réinsertion ;
 - un psychologue capable de faire réfléchir le délinquant sur les raisons du passage à l'acte ;
 - un criminologue apte à évaluer les risques de récidive de celui-ci ;
 - un éducateur à même de lui inculquer les valeurs qui lui font défaut ;
- un animateur en charge d'un réseau de partenaires ». (IGS)- 2006-p. 53).

Source : Rapport d'Isabelle Gorce, conseiller référendaire à la cour de cassation, séminaire des SPIP, septembre 2008.

Comme déjà indiqué, la direction de l'administration pénitentiaire a répondu à cette évolution, dans la circulaire du 19 mars 2008, par un recentrage du métier de CPIP sur les aspects criminologiques, et par une redistribution des autres missions du SPIP, dans le cadre de la pluridisciplinarité, à des psychologues, des psychiatres, des personnels de surveillance, des assistants sociaux et, dans le cadre du partenariat, à un coordonateur socioculturel.

Cette évolution a aussi conduit à un renforcement de l'encadrement des SPIP dès 2005 et à un développement de la culture de gestion. Le contentieux pénal post-sentenciel est devenu un contentieux de masse qui exige d'appréhender à la fois :

- ◆ l'enjeu criminologique dont sont dépositaires les SPIP et la nécessité corrélative d'une évaluation fiable des résultats ;
- ◆ la diversité des métiers et des représentations de la profession au sein des SPIP ;
- ◆ la difficulté de construire un partenariat pérenne et adapté aux publics reçus.

Cela exige une capacité accrue de pilotage. En 2005⁶ a ainsi été créé le corps des directeurs d'insertion et de probation (DIP), puis, par décret du 23 décembre 2010, le statut d'emploi de directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion (DFPIP).

Cette professionnalisation de la fonction d'encadrement s'exprime aussi à travers l'affectation au sein des SPIP d'une vingtaine d'attachés chargés de la gestion des services, du suivi budgétaire et comptable de leur activité. Ainsi, une première création de dix postes a été effectuée en septembre 2009. Ces postes ont été pourvus par des sortants des instituts régionaux d'administration (IRA) à l'issue de recrutements par concours externe ou interne. La création de dix postes supplémentaires a été réalisée en septembre 2010.

1.1.1.4. Toutefois la réponse apportée en 2008 au mouvement social des SPIP traduit une prise de conscience réelle mais tardive des évolutions en cours

Les évolutions pénales et criminologiques comme les analyses des professionnels ont été prises en compte, bien que tardivement. Presque dix ans se sont écoulés depuis la réforme des SPIP en 1999, avant que ne soient reformulées et clarifiées leurs missions par la circulaire du 19 mars 2008. Recentrés sur la prévention de la récidive dans le cadre d'un mandat judiciaire, essentiellement axés sur le travail autour du passage à l'acte des personnes placées sous main de justice (PPSMJ), les conseillers d'insertion et de probation doivent répondre au développement de l'aménagement des peines, à la diversification des mesures post-sentencielles et au besoin d'évaluation des publics pris en charge afin de déterminer le niveau des interventions nécessaires. L'accompagnement social est renvoyé aux dispositifs de droit commun.

Cette redéfinition des compétences des personnels d'insertion et de probation a déclenché un mouvement social en 2008 organisé à la fois autour d'une revendication statutaire et indemnitaire et d'une contestation des orientations criminologiques adoptées par l'administration centrale.

Le plan d'action pour les SPIP de 2008/2009 a alors organisé le débat sur le métier des CPIP et apaisé le conflit social. Face à ce mouvement social d'ampleur, la qualité de la concertation mise en place par l'administration pénitentiaire de 2008 doit être soulignée. À la suite du rapport de Charlotte Trabut⁷, rendu à l'issue d'une très large consultation nationale des personnels des SPIP, un comité de pilotage dirigeant les travaux de cinq groupes de travail⁸ a été mis en place. Dans ce cadre, l'ensemble des SPIP ont été consultés.

⁶ Décret n°2005-445 du 6 mai 2005.

⁷ Magistrat, inspecteur des services judiciaires.

⁸ L'amélioration concrète du fonctionnement des services, la conduite d'une réflexion sur les perspectives métier et les conséquences statutaires et indemnitaires, l'adaptation de la formation professionnelle, l'organisation et le management des services, l'accompagnement de la mise en œuvre de la loi pénitentiaire.

Annexe V

Un second rapport, déposé par Isabelle Gorce, en septembre 2008, suite à un séminaire organisé les 16 et 17 septembre 2008⁹, confirme les orientations « métier » de la circulaire de mars 2008, et pose le SPIP comme un service unifié composé de plusieurs métiers.

Encadré 7 : Conclusions du rapport d'Isabelle Gorce

Dans un rapport remis à l'administration pénitentiaire le 29 septembre 2008, Isabelle Gorce, alors conseiller référendaire à la cour de cassation, proposait de composer ainsi les SPIP :

- de conseillers d'insertion et de probation, en charge de la préparation des décisions judiciaires, de l'exécution des mesures de milieu ouvert, de l'élaboration et du suivi des parcours d'exécution de peine ainsi que de la conception et de la mise en œuvre des PPR ;
- d'assistants de service social assurant, en complément des CIP, un diagnostic complet de la situation sociale des PPSMJ, l'interface avec les services de droit commun sur les besoins socio-professionnels et répondant aux besoins des personnes incarcérées en matière de droits sociaux ;
- des psychologues cliniciens en soutien des agents (type psychologues PEP) ;
- des personnels de surveillance chargés du contrôle de l'exécution de certaines mesures et de certaines enquêtes ;
- des animateurs pour la mise en œuvre des activités notamment en milieu fermé ;
- des personnels administratifs qui pourraient avantageusement voir leur rôle élargi, notamment pour la gestion des postes de TIG, la réalisation de vérifications dans le cadre du suivi de mesures et pour faire des analyses statistiques des publics.

Source : Rapport d'Isabelle Gorce-conseiller référendaire à la cour de cassation- séminaire des SPIP des 16 et 17 septembre 2008.

La signature du protocole du 9 juillet 2009 entre l'administration centrale et une organisation syndicale¹⁰ consacre la clarification des missions des SPIP sur la base d'un recentrage de leur action dans le champ pénal et criminologique, au sein d'un service unifié constitué de plusieurs métiers (psychologues, assistants sociaux, coordinateurs socioculturels, personnels administratifs et personnels de surveillance).

1.1.2. En administration centrale, le pilotage des évolutions des SPIP n'est pas suffisamment inscrit dans l'organisation de la DAP

1.1.2.1. Bien que dédié aux SPIP, le bureau PMJ1 ne permet pas à lui seul d'assurer un pilotage intégré et efficace de ces services

Dans la suite du plan d'action pour les SPIP en 2008, a été créé le bureau PMJ1, encore en évolution. Dans le souci de conférer aux SPIP une plus grande reconnaissance, l'ex-bureau des études, de la prospective et des méthodes a été divisé en deux nouvelles structures :

- ◆ le bureau des orientations, du suivi et de l'évaluation de l'activité des SPIP (PMJ1) selon l'arrêté du 19 mai 2009 ;
- ◆ le bureau des études et de la prospective, PMJ5.

Ce bureau est en voie d'évolution puisqu'il doit accueillir en septembre 2011, outre les deux pôles déjà constitués (pôles « organisation » et « orientation et méthode »), un pôle « évaluation ». Il relève de la sous-direction des personnes placées sous main de justice (PMJ), l'une des quatre sous-directions de la DAP, avec la sous-direction de l'état major de sécurité (EMS), la sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés (SD), la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales (RH).

⁹ Séminaire prospective sur les missions des SPIP et les métiers des CIP, 16 et 17 septembre 2008.

¹⁰ Le SNEPAP.

Annexe V

La sous-direction PMJ comprend cinq bureaux et deux missions, à savoir la mission pour le développement des aménagements de peine et de la surveillance électronique mobile (MAPSE) créée en septembre 2007 et la mission « prévention et lutte contre le suicide en milieu carcéral », créée en 2008.

Encadré n°8 : Composition de la sous direction des personnes placées sous main de justice

Art. 1^{er} – L'article 5 de l'arrêté du 9 juillet 2008 susvisé fixant organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire est remplacé par les dispositions suivantes :
« La sous-direction des personnes placées sous main de justice comprend cinq bureaux et une mission :
- le bureau des orientations, du suivi et de l'évaluation de l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation ;
- le bureau des politiques sociales et d'insertion ;
- le bureau du travail, de la formation et de l'emploi ;
- le bureau de l'action juridique et du droit pénitentiaire ;
- le bureau des études et de la prospective ;
- la mission de développement des aménagements de peine et du placement sous surveillance électronique mobile. »

Source : Arrêté du 19 mai 2009 modifiant l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation des bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire.

Le bureau PMJ1 est une structure investie d'une mission stratégique pour l'administration pénitentiaire. La création du bureau PMJ1, au sein de la sous-direction PMJ, correspond à la prise en compte dans l'organisation de l'administration centrale des SPIP. Ce bureau est en charge des missions de pilotage des SPIP, de la structuration et de l'harmonisation des pratiques professionnelles de ces services, de la construction et de la modélisation de leur organisation ainsi que de référentiels d'activité.

Encadré n°9 : Attributions du bureau PMJ1

Art 2 : « Le bureau des orientations, du suivi et de l'évaluation de l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation est chargé de conduire les réflexions d'ensemble sur leur évolution en matière de prise en charge des personnes placées sous main de justice afin de mieux prévenir la récidive.
Il initie de nouvelles orientations de prise en charge et élabore les références d'organisation structurelle et fonctionnelle des services.
Il assure une mission de suivi, d'évaluation, d'appui et d'expertise auprès des services déconcentrés.
A ce titre, en lien avec eux, il procède au recueil, au bilan et à l'évaluation des pratiques professionnelles, des modalités de suivi des mesures et des programmes développés afin d'harmoniser les pratiques professionnelles. »

Source : Arrêté du 19 mai 2009 modifiant l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation des bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire.

Le périmètre des missions de ce bureau le situe dans une action transversale, articulée avec les deux autres sous-directions des services déconcentrés et des ressources humaines (organisation structurelle et fonctionnelle des services).

Ce bureau doit également animer le réseau des services déconcentrés, soit neuf directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) et la mission d'outre-mer (MOM), dans une perspective d'accompagnement de la réforme des orientations et de l'organisation des SPIP et de mise en œuvre d'un dispositif d'évaluation de leur activité. Enfin, il doit accompagner le déploiement des nouvelles mesures concernant les aménagements de peine et le suivi des probationnaires de sorte que son activité a été largement absorbée par la rédaction de textes et notes induites par la publication de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

Annexe V

Lors de la création du bureau PMJ1, cette mission d'accompagnement de la réforme des SPIP faisait aussi l'objet d'une direction de projet, aujourd'hui disparue, confiée à un cadre rattaché à la sous-direction PMJ mais entretenant des relations directes avec le directeur de l'administration pénitentiaire, ce qui lui conférait un poids suffisant pour agir auprès des autres sous-directions.

Composé de dix personnes, dont trois cadres de catégorie A, cette structure apparaît désormais mal positionnée pour répondre aux missions qui sont les siennes et coordonner une action entre différents bureaux de plusieurs sous-directions.

1.1.2.2. Il existe un fort besoin de conduite du changement par l'administration centrale

Les mutations organisationnelles auraient mérité une explication plus soutenue auprès de tous les SPIP. Dès 2008, la DAP était avisée de la nécessité d'accompagner les mutations en cours. Le rapport déjà cité de la mission d'expertise et de proposition sur les SPIP rédigé en août 2008 par Charlotte Trabut soulignait que « *les travaux importants qui sont à conduire à court et moyen terme devraient l'être dans un souci de communication, de pédagogie et d'anticipation de l'impact des changements à venir pour les services, de sorte que les agents n'aient plus le sentiment d'apprendre les évolutions au dernier moment, de n'être pas associés à la réflexion, et de devoir s'adapter dans la précipitation* ».

Les SPIP disposent d'un site dédié sur l'intranet de la DAP à partir duquel les professionnels ont reçu des informations entre mai 2008 et mai 2010 sur les évolutions en cours. En revanche, depuis cette date, les évolutions proposées par l'administration centrale (DAVC, segmentation des publics, programmes de prévention de la récidive) n'ont pas fait l'objet de diffusion sur l'intranet. De même, les dépêches du directeur de l'administration pénitentiaire de janvier et mars 2011 imposant l'affectation immédiate et nominative de tous les dossiers dont les SPIP sont saisis¹¹ n'ont pas été commentées sur ce site.

Par ailleurs, depuis avril 2010, 11 SPIP ont été désignés sur la base du volontariat pour expérimenter les nouvelles méthodes de travail des SPIP : mise en place du diagnostic à visée criminologique (DAVC), déploiement du segment 1 et arrivée des personnels de surveillance en SPIP (*cf. annexe II*).

Ces services ont certes fait l'objet d'un accompagnement soutenu par le bureau PMJ1 qui a diffusé une documentation *ad hoc* et a rencontré les personnels en service déconcentré. En novembre 2010 et mai 2011, les 11 SPIP pilotes et les représentants de chaque DISP concernée ont été réunis dans le cadre du pilotage de l'expérimentation dont un bilan est prévu à l'automne 2011.

Toutefois, le contenu exact de l'expérimentation au sein de 11 SPIP-pilotes est mal connu des autres services et aurait mérité d'être diffusé et expliqué.

Depuis février 2011, le sous-directeur PMJ, accompagné de son adjoint et d'un cadre du bureau PMJ1 s'est déplacé dans les DISP pour exposer aux directeurs de SPIP, leur adjoint et parfois le personnel d'encadrement intermédiaire des SPIP les changements en cours au sein des SPIP. Le bureau PMJ1 fait de même depuis la fin du mois de mai pour présenter, dans les DISP le diagnostic à visée criminologique (DAVC), prochainement accessible sur l'application APPI¹².

¹¹ Dépêches des 27 janvier 2011 et 31 mars 2011 du directeur de l'administration pénitentiaire, et dépêche du garde des sceaux du 28 janvier 2011 aux directeurs interrégionaux des services pénitentiaires et au chef de la mission des services pénitentiaires d'outre-mer.

¹² Application des peines probation et insertion.

Annexe V

Il faut noter que les chefs des départements insertion et probation des DISP ont été réunis par l'administration centrale durant deux journées, trois fois en 2010, deux fois en 2011 (mars et juin). Les ordres du jour de ces rencontres comportent tous un point sur l'évolution des SPIP effectué soit par le bureau PMJ1, soit par le sous-directeur de PMJ. Les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires sont réunis une fois par mois par la DAP.

De fait l'animation par la sous-direction PMJ du réseau « insertion et probation » est en, grande partie centrée sur le développement des aménagements de peine. La MAPSE a mis en œuvre une politique de communication développée avec les services déconcentrés, chaque nouvelle mesure donnant lieu à des déplacements en région. La MAPSE dispose d'un site intranet qui organise des échanges directs avec les professionnels sur des questions techniques ainsi qu'un recueil des bonnes pratiques. Une messagerie fonctionnelle a été créée à l'attention du personnel d'encadrement des SPIP pour accompagner le déploiement de la SEFIP et de la PSAP.

Enfin, le déploiement du nouvel organigramme des DISP témoigne d'une amélioration souhaitable de la concertation entre sous-directions de l'administration centrale. Suite aux propositions des DISP et à diverses études, un nouveau schéma d'organisation des sièges des DISP a été officialisé par voie de circulaire en 2007¹³

Par circulaire du 7 juin 2011 est créé au sein des DISP un nouveau département des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive, placée directement sous l'autorité du directeur interrégional adjoint. Ce département, anciennement département d'insertion et de probation, est structuré en trois unités (unité de la méthodologie et de l'accompagnement, unité des politiques publiques d'insertion et unité de l'exécution des peines). Cette circulaire a vocation à faire des directeurs interrégionaux adjoints des leviers de l'action de PMJ1, tout en créant une nouvelle unité de la méthodologie et de l'accompagnement au sein du département nouvellement baptisé des « politiques d'insertion, de probation et de la prévention de la récidive ».

Encadré 10 : Nouvel organigramme des DISP

Il était à l'époque envisagé de mener d'abord les réflexions concernant l'organisation des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), puis dans un second temps de doter les sièges des DISP des structures aptes à fournir au niveau local les appuis nécessaires à un fonctionnement optimal.

L'état d'avancement de ces réflexions justifie aujourd'hui la mise en œuvre d'un nouveau département des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive visant à :

- accompagner la réforme organisationnelle des SPIP, la fiabilisation des outils et la diffusion des méthodologies d'intervention et des pratiques professionnelles
- assurer le suivi des politiques publiques et favoriser le développement du partenariat
- favoriser le développement des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peines, notamment le placement sous surveillance électronique en assurant la cohérence des prises en charge des publics
- identifier, pour les questions relatives à la santé et à l'éducation des personnes prises en charge des responsables issus autant que possible des départements ministériels compétents

Source : Circulaire JUSK1140041C du 7 juin 2011- organigramme type des sièges des DISP.

¹³ Circulaire de la DAP du 19 décembre 2007.

1.1.2.3. Le pilotage des SPIP au niveau national ne bénéficie pas d'outils appropriés

Les données de suivi d'activité extraites de l'application APPI¹⁴ ne sont pas contrôlées. L'application APPI, développée conjointement par la direction de l'administration pénitentiaire et la direction des services judiciaires, est destinée à la fois aux juges d'application des peines (JAP) et aux SPIP.

Le déploiement de cet outil, dès 2004, devait répondre à quatre objectifs :

- ◆ la gestion partagée des dossiers des JAP et des SPIP ;
- ◆ la communication électronique entre d'une part les JAP et les SPIP, et d'autre part le milieu fermé et le milieu ouvert ;
- ◆ l'intégration des réformes législatives ;
- ◆ la mise à disposition d'un instrument statistique permettant, grâce à des tableaux de bord normalisés, de mesurer précisément l'activité, notamment sans rupture de séries entre les services judiciaires et les services pénitentiaires.

L'IGSJ, en 2006¹⁵, constatait qu'aucun de ces objectifs n'avait été entièrement atteint, non seulement en raison des nombreuses difficultés techniques rencontrées dans le déploiement de cette application (temps d'attente longs et déconnexions fréquentes, trames insatisfaisantes), mais encore en raison de l'insuffisante mobilisation autant des cadres que des CPIP : « *de fait, l'utilisation d'APPI est souvent un choix individuel plus qu'une politique de service et rares sont les directeurs qui parviennent à imposer son emploi systématiquement* ».

Dans une note adressée au directeur de l'administration pénitentiaire, le 3 novembre 2010, le chef de l'inspection des services pénitentiaires, synthétisant les constats effectués dans dix SPIP entre 2009 et 2010, soulignait que l'application APPI était inégalement utilisée au sein de ces services dont l'activité, de façon générale, manquait de traçabilité.

Ces constats sont nuancés par la mission : en milieu ouvert, les dossiers sont saisis sur APPI et la majorité des CPIP, dans les sites audités par la mission, utilisent cette application, certes de façon parfois encore contrastée, pour la transmission de leurs rapports aux juges d'application des peines ou aux autres SPIP. Les antennes de milieu fermé utilisent aussi cette application mais de façon moins systématique, notamment du fait de l'utilisation de l'application GIDE.

Il n'existe pas de tableau de bord national normalisé traduisant précisément le modèle de pilotage souhaité par l'administration centrale. Chaque direction interrégionale et chaque SPIP, voire chaque antenne, effectue un suivi statistique selon un modèle qui lui est propre, inexploitable au plan national faute de pouvoir être agrégé.

Les rapports d'activité ne sont pas toujours rédigés et ne sont pas exploités. Les SPIP sont tenus de produire un rapport annuel d'activité dont la trame a été modélisée par l'administration centrale¹⁶. A la demande de la mission, en avril 2011, de se voir communiquer les rapports annuels d'activité des SPIP pour 2010, l'administration centrale a transmis 75 rapports pour 2009 et un rapport pour 2010, ceux-ci n'étant pas encore réalisés à la date de la demande .

La trame commune qui explicite trop sommairement le contenu de chaque partie donne lieu à la production de rapports de qualité, de précision et de densité inégales de sorte que les agrégats et comparaisons utiles sont rendus difficilement réalisables au niveau national. Ces documents ne donnent pas toujours lieu à exploitation et restitution aux services déconcentrés.

¹⁴ Application des Peines Probation Insertion.

¹⁵ Rapport de l'IGSJ : « Mission sur le fonctionnement des SPIP », 2006.

¹⁶ Elle comporte quatre parties : les moyens et l'organisation du service, les publics pris en charge, les programmes et actions mis en œuvre, les perspectives et objectifs 2010.

Annexe V

Enfin, **il n'existe pas d'organigramme de référence des SPIP** (cf. annexe III) et la répartition des responsabilités entre les divers niveaux hiérarchiques (soit, au sein du département : chef du service insertion et probation, directeur « insertion et probation, directeur du SPIP) fait rarement l'objet de lettres de mission ou de fiches de poste.

1.1.3. Le niveau interrégional ne dispose pas toujours des moyens adaptés au pilotage des SPIP

1.1.3.1. La filière insertion et probation est peu représentée au sein des départements insertion et probation et dans les DISP

La mission a exploité les résultats d'un questionnaire adressé en juin 2011 aux neuf DISP ainsi qu'à la mission outre mer. Les constats qui suivent reposent donc sur une méthode déclarative.

Les questions suivantes ont été adressées aux DISP :

- Quels sont les effectifs affectés au département insertion et probation de la DISP ?
- Quelle est leur origine professionnelle (filière détention ou filière insertion) ?

Les réponses fournies sont présentées *infra* sous forme de tableau.

Sur 115 personnes affectées au département insertion et probation dans les DISP, 27 sont issus de cette filière, soit 23,5 %, et seulement quatre personnels issus de la filière insertion et probation.

Tableau 1 : Réponses des DISP au questionnaire « pilotage » de juin 2011

DISP	Bordeaux	Dijon	Lille	Lyon	Marseille	Paris	Rennes	Strasbourg	Toulouse	Mission outre mer
Effectif total	18	10	13	10	9	20	11	12	10	2
Dont issus filière « IP »	3	2	4	3	3	7	1	2	1	1
Origine professionnelle du CDIP	Filière I/P	DSP	DSP	Filière I/P	Filière I/P	Filière I/P	DSP	DSP	DSP	DSP

Source : Mission IGF/IGSJ. Filière I/P : filière insertion et probation.

Depuis juin 2009, pour quatre postes de CDIP offerts, 12 candidats ont postulé, dont 4 DIP seulement.

Tableau 2 : Candidatures sur les postes vacants de chef du département insertion et probation dans les DISP depuis juin 2009 et corps d'origine des agents retenus

Emploi de chef de DIP	Origine de l'agent	date d'affectation	Observations
Mission Outre-Mer	DSP	17/01/2011	2 candidatures de DSP ; 1 candidature de DIP
Bordeaux	Filière insertion et probation	01/05/2011	2 candidatures de DSP, 2 candidatures de DIP
Rennes	DSP	06/09/2010	2 candidatures de DSP ; 1 candidature de DIP
Dijon	DSP	03/01/2011	2 candidatures de DSP ; pas de candidature de DIP

Source : DAP, sous-direction des ressources humaines.

Annexe V

Le déploiement de la réforme des SPIP nécessite une maîtrise des techniques professionnelles employées et de l'environnement dans lesquels les SPIP déploient leur activité. Une solide connaissance des enjeux entourant les relations de ces services avec l'institution judiciaire, les services médico-psychologiques régionaux ou les dispositifs sociaux de droit commun est requise.

Selon les données fournies par la sous-direction des ressources humaines, le corps des directeurs de SPIP va connaître un important renouvellement dans les cinq à dix prochaines années, compte tenu de la pyramide des âges. Depuis juin 2009, le nombre de directeurs de SPIP renouvelés a été de 22 en 2009 et 2010, de 7 à la date de juin 2011.

Cette évolution du recrutement permet de penser que se développeront sur cette même période des candidatures à des postes faisant appel à des compétences relevant plus de la conduite de projet que de la mise en œuvre d'actions opérationnelles au sein de structures autonomes.

En effet, comme le constatait le rapport de la mission conduite par Charlotte Trabut les personnels CPIP ont un profil nouveau, « *récemment recrutés, ayant un parcours de formation plus juridique et un niveau de diplôme élevé, à l'aise dans un métier rattaché sans ambiguïté à l'exécution de la peine et dans leur appartenance à l'administration pénitentiaire* ».

1.1.3.2. Les pratiques de suivi et de pilotage des SPIP ne sont pas homogènes entre les directions interrégionales

Les tableaux de bord sont peu modélisés au plan régional. L'exploitation du même questionnaire et des documents joints à l'appui des réponses effectuées révèle que deux DISP ont construit un tableau de bord modélisé de l'activité des SPIP (Toulouse et Strasbourg), une troisième (Lille) ayant bâti un tableau de bord concernant les seuls aménagement de peine. Les autres DISP reçoivent et traitent des données statistiques relatives au suivi des personnes condamnées, sans que ces transmissions ne procèdent d'une harmonisation par le niveau interrégional des données.

La place des SPIP est réduite dans les rapports d'activité des DISP. L'étude des rapports d'activité des DISP pour 2010 met en évidence une part moindre accordée aux actions spécifiques des SPIP dans ces comptes-rendus. Les éléments fournis dans ces rapports sont essentiellement quantitatifs et il existe peu de commentaires portant une appréciation sur les dispositifs déployés et leur efficacité ou les difficultés rencontrées dans l'exercice des missions.

Les instruments d'un management par objectifs sont utilisés de façon variable. Deux documents permettent d'apprécier la réalité et la qualité du management par objectifs :

- ◆ le diagnostic orienté de la structure (DOS) qui permet de vérifier dans quelles conditions s'effectue l'analyse des besoins ;
- ◆ le plan d'objectifs prioritaire de la structure (POPS) qui définit les perspectives pour l'année n+1. Les réponses des DISP mettent en évidence un usage contrasté de ces outils.

Les DISP disposent d'une connaissance des perspectives tracées par les SPIP pour l'année n+1 (POPS), mais plus rarement d'un diagnostic orienté de la structure (DOS), ce bilan paraissant souvent confondu avec l'évaluation du DSPIP.

Annexe V

Tableau 3 : Réponses des DISP au questionnaire « pilotage » de juin 2011

DISP	DOS	POPS
Bordeaux	Oui, actualisés	Oui Validation chaque année, lors du dialogue de gestion et bilan en juin
Dijon	Non	Oui validation en visioconférence annuelle du bilan et des perspectives
Lille	parfois	parfois
Lyon	Oui, depuis 2010 Actualisation partielle	Oui Validation chaque année, lors du dialogue de gestion
Marseille	Seulement lors de la prise de fonction du DSPIP	Seulement lors de la prise de fonction du DSPIP
Paris	oui	oui
Rennes	Oui	Oui Validation chaque année, lors du dialogue de gestion
Strasbourg	NR Contractualisation des objectifs dans le cadre du dialogue de gestion	NR
Toulouse	Oui	Oui contractualisation lors du dialogue de gestion et bilan lors de l'évaluation des DSPIP
Mission outre-mer	Non actualisés	Non actualisés

Source : Mission IGF/IGSJ.

L'animation du réseau des SPIP par les DISP est perfectible. Les questions suivantes ont été adressées aux DISP :

- ◆ Existe-t-il des réunions entre la DISP, les DSPIP et les chefs d'établissement ? A quelle fréquence ? Selon quel ordre du jour ?
- ◆ Existe-t-il des réunions entre la DISP et les DSPIP seuls et/ou avec leurs adjoints ? A quelle fréquence ? Selon quel ordre du jour ?
- ◆ Existe-t-il des réunions à la DISP de tout le personnel d'encadrement des SPIP (DSPIP, DIP et chefs d'antenne) ? A quelle fréquence ? Selon quel ordre du jour ?
- ◆ Le DISP, son adjoint ou le chef du département insertion et probation se rendent-ils dans les SPIP ?

Les DISP réunissent régulièrement les DSPIP et les chefs d'établissement. Ces rencontres sont organisées le plus souvent sur la base d'ordres du jour traduisant peu les problématiques spécifiques aux SPIP, voire même communes aux SPIP et aux établissements, les préoccupations de la détention étant plus spécifiquement abordées. Les DSPIP sont réunis seuls par la DISP de façon plus variable, l'encadrement des SPIP (adjoints au DSPIP et chefs d'antenne) n'étant rencontrés qu'exceptionnellement par l'échelon régional. Enfin, les DISP ou leurs adjoints se rendent rarement dans les SPIP.

Tableau 4 : Réponses des DISP au questionnaire « pilotage » de juin 2011

DISP	DSPIP+CE	DSPIP et/ou leurs adjoints	Encadrement des SPIP	Visite SPIP par le DISP, ou son adjoint
Bordeaux	5/6 par an	Environ trimestrielle	Non	Annuelle
Dijon	Toutes les 6 semaines	Réunions spécifiques (4 programmées en 2011)	Ponctuelles	Oui
Lille	mensuelle	ponctuelles	ponctuelles	Oui
Lyon	3 fois par an	NR	Non	Annuelle
Marseille	5/6 par an	5/6 par an	Exceptionnelles	NR

Annexe V

DISP	DSPiP+CE	DSPiP et/ou leurs adjoints	Encadrement des SPIP	Visite SPIP par le DISP, ou son adjoint
Paris	Mensuelle	Depuis 2011	Non	Autant que possible
Rennes	Mensuelle	Mensuelle depuis 2008	Non	Oui, fréquence variée
Strasbourg	Mensuelles	Trimestrielles	Ponctuelles	Le DISP, lors des prises de fonction Le CDIP, 1 fois par an
Toulouse	Mensuelles	¾ par an + réunions thématiques	Ponctuelles	Difficile à réaliser car le poste d'adjoint est vacant
Mission outre-mer	2 séminaires par an	Non (distance)	Non (distance)	Oui

Source : Mission IGF/IGSJ.

1.1.3.3. Le déploiement du partenariat associatif fait l'objet de pratiques contrastées au niveau des DISP

Les réponses au même questionnaire sur le pilotage adressé aux DISP en juin 2011 confirment qu'une grande autonomie est laissée aux SPIP en matière de construction et de conduite de la politique associative (*cf. annexe VI*), de sorte que l'intervention des DISP pour harmoniser les pratiques et structurer les « remontées » entre ces services et le niveau central est variable.

Ainsi, les directions interrégionales jouent un rôle qui va de la simple incitation (un DISP) à un accompagnement soutenu des SPIP et une recherche active de partenariats régionaux ou interrégionaux déclinés ensuite au pan départemental (deux DISP), la majorité s'en remettant aux SPIP en la matière et organisant une déclinaison des convention-cadre nationales ou interrégionales.

Les besoins sont généralement recensés par les SPIP. Ce n'est que lorsque les DISP constatent qu'une activité s'étend à plusieurs départements qu'une convention-cadre est parfois passée au niveau régional.

La formalisation écrite des engagements réciproques est une pratique majoritaire. En revanche elle est assez souvent confondue dans les réponses faites au questionnaire avec la contractualisation des objectifs qui suppose un bilan de l'année écoulée et la définition de perspectives pour l'année ou les années au titre de laquelle ou desquelles sont demandées des financements. Seule une DISP a indiqué procéder à un bilan annuel systématisé avec toutes les associations, conditionnant la poursuite du financement.

Tableau 5 : Réponses des DISP au questionnaire « pilotage » de juin 2011

DISP	Conduite de la politique associative	Recensement des besoins	Contractualisation des objectifs
Bordeaux	Le rôle de la DISP est de contrôler la rédaction des conventions et le service fait	Par les SPIP	Conventions de prestations par les SPIP
Dijon	Rôle d'harmonisation entre régions et diffusion de conventions cadres régionales	Pas de recensement des besoins par la DISP	Conventionnement systématique au niveau régional
Lille	Politique de conventionnement régional ou interrégional et autonomie des SPIP	Ressource allouée au SPIP au prorata des PPSMJ suivies	Conventionnement systématique

Annexe V

DISP	Conduite de la politique associative	Recensement des besoins	Contractualisation des objectifs
Lyon	Déclinaison des conventions cadres nationales et rédaction de conventions cadres interrégionales dès que l'activité est interdépartementale	Accompagnement des SPIP et relations constantes du CDIP avec le réseau des partenaires	A l'occasion du bilan annuel fait par le CDIP pour toutes les associations
Marseille	Incitations des DSPIP au partenariat	NR	NR
Paris	Politique active de prospection et de conventionnement	Besoins remontés par le DSPIP au niveau de la DISP	Conventionnement systématique
Rennes	NR	NR	NR
Strasbourg	Déclinaison des conventions cadres nationales et diffusion de conventions cadres interrégionales	NR	NR
Toulouse	Aide directe financière sur projet ou technique (rédaction de convention) Formation des associations par le CDIP	Remontée des SPIP	Convention systématique même hors financement
Mission outre-mer	Soutien des SPIP au besoin	Dans le cadre du dialogue de gestion depuis 2011	NR

Source : Mission IGF/IGSJ.

1.1.4. Au niveau départemental, la difficulté, au sein des SPIP, d'articuler les missions du milieu ouvert et du milieu fermé perdure

1.1.4.1. L'animation conjointe, au sein du SPIP, des équipes du milieu ouvert et du milieu fermé est peu développée

Dans les services rencontrés par la mission, la répartition des compétences entre les directeurs de SPIP, leurs adjoints et les chefs d'antenne ne fait pas l'objet de fiche de poste formalisée. La pratique des lettres de mission pour les chefs d'antenne n'est pas non plus développée dans les SPIP, tout comme d'ailleurs par les DISP pour les directeurs de SPIP comme en attestent les réponses au questionnaire qui leur a été adressé.

De manière non formalisée, il apparaît toutefois que le directeur du SPIP est plus spécifiquement en charge généralement de la construction et du suivi du partenariat, de la représentation du SPIP auprès des partenaires extérieurs, de la détermination des actions à conduire, de l'évaluation des personnels.

Le DIP, souvent aussi responsable d'une antenne du milieu ouvert, et les chefs d'antenne, sont ainsi en charge de l'animation des équipes et de la conduite opérationnelles des activités métier. La mission a ainsi pu constater leur grande implication dans le fonctionnement quotidien des antennes des SPIP à travers leur rôle d'accompagnement, de conseil et de soutien des personnels.

En revanche, l'animation des SPIP par la réunion régulière des antennes de milieu ouvert et de milieu fermé est rarement pratiquée au sein de ces services.

1.1.4.2. La mixité des antennes ne facilite pas l'exercice des missions des CPIP

La mixité des antennes, dans le cadre de la réforme des SPIP de 1999, répondait à l'objectif d'unification du milieu ouvert et du milieu fermé. Il apparaît toutefois, dans les SPIP rencontrés par la mission, que la mixité des antennes ne constitue pas nécessairement une bonne pratique. Ce choix d'organisation engendre d'importants déplacements des CPIP, source de perte de temps et conduit à l'instauration d'une rotation des personnels au sein des établissements pénitentiaires, qui amoindrit la connaissance de la population pénale, et en conséquence, la force des avis émis par les CPIP tant au sein de la commission pluridisciplinaire unique de l'établissement que de la commission d'application des peines.

1.1.4.3. Les relations des SPIP avec les chefs d'établissement souffrent d'un manque de formalisation

Les CPIP rencontrés par la mission et exerçant leur activité en détention ont fait part de leurs difficultés à accéder aux détenus ou à les recevoir dans le cadre des rendez-vous fixés, tout comme de garantir leur participation aux activités, en raison des mouvements contingentés par le personnel de surveillance et du manque d'organisation de l'agenda des détenus. En effet, ceux-ci peuvent être extraits pour des raisons judiciaires ou médicales ou appelés à répondre à d'autres convocations ou sollicitations (parloirs, avocats, par exemple).

Les chefs d'établissement rencontrés signalent également leurs difficultés à mettre en place une organisation satisfaisante et à définir clairement une répartition de leur rôle et de celui des DSPIP dans l'organisation des activités sportives et socioculturelles. La circulaire du 10 mars 2008 ne résout pas ces questions, même si elle fixe une ligne de partage entre les attributions des SPIP et celles des établissements en ce qui concerne les activités sportives.

Encadré 11 : L'organisation des activités physiques et sportives en détention

3.1.6. Les activités physiques et sportives

En tant que responsable de l'organisation et de la gestion de la vie quotidienne en détention, le chef d'établissement organise et finance les activités physiques et sportives.

Toutefois, lorsque des activités sportives spécifiques sont organisées dans le cadre de programmes à visée de réinsertion tels que définis au paragraphe 2-3-2, leur élaboration et leur financement relèvent du SPIP, après validation du chef d'établissement.

2.3.2. Les programmes d'insertion

Concernant l'aspect social, des programmes sont mis en place par les SPIP afin de répondre aux besoins recensés des PPSMJ. A titre d'exemple, il peut s'agir de programmes de recherche d'emploi ou de formation, et toutes actions collectives de resocialisation.

Au sein des établissements pénitentiaires, l'élaboration et la mise en œuvre de ces programmes relèvent d'une responsabilité partagée des acteurs du service public pénitentiaire. Un accent doit particulièrement être mis sur les dispositifs de préparation à la sortie.

Pour évaluer la cohérence des programmes conduits en détention, les SPIP disposent de l'application ATF-GIDE dans laquelle ils peuvent saisir des données et recevoir celles recueillies par les autres services (travail, enseignement et formation professionnelle). La connaissance de toutes les offres d'activités, leur impact auprès des personnes détenues ainsi que le bilan des parcours individuels réalisés contribuent à l'impulsion d'une politique de réinsertion et d'évaluation de ses effets.

La cohérence du parcours d'exécution de peine, construit à l'aide de ces programmes, exige un accompagnement continu des PPSMJ du début à la fin de chaque mesure.

Source : Circulaire n°113/PMJ1 du 19 mars 2008.

Cette circulaire renvoie à une concertation locale l'organisation des activités culturelles et socio-culturelles et la mise à disposition des moyens matériels aux SPIP par les établissements.

Encadré 12 : L'organisation des activités socioculturelles en détention,

3.1.5. L'action culturelle et socioculturelle

Le SPIP est chargé de développer les activités culturelles et socioculturelles. En établissement pénitentiaire, il en élabore la programmation avec l'appui des services et partenaires compétents, et le cas échéant, des opérateurs culturels. Il conventionne avec les partenaires, recherche les financements et évalue les actions entreprises.

Après validation de la programmation, le chef d'établissement détermine les conditions matérielles nécessaires à la tenue des activités ou manifestations (locaux, mouvements, surveillance de l'activité, nombre de détenus, etc.).

Source : Circulaire n°113/PMJ1 du 19 mars 2008.

L'exploitation des engagements de service qui doivent d'une part répondre au besoin d'articulation des missions des établissements et des SPIP, d'autre part constituer un outil de clarification de leurs relations, sont insuffisamment exploités. Les réponses aux questionnaires adressés aux DISP révèlent que la rédaction d'engagements de service n'est pas généralisée, seules trois DISP indiquant une pratique en ce sens. Dans les autres DISP, les engagements de services n'ont été que partiellement réalisés et lorsqu'ils existent, n'ont pas été actualisés.

Ce manque de formalisation des relations entre SPIP et établissements pénitentiaires est préjudiciable au bon fonctionnement des antennes de milieu fermé en détention alors que leur rôle d'intermédiation avec l'extérieur est crucial pour le détenu (*cf. annexe II*). Ce constat doit également s'apprécier au regard des règles pénitentiaires européennes¹⁷ qui exigent la mise en œuvre de ce type d'engagements.

1.2. La valorisation accrue de la filière « insertion et probation » et la professionnalisation du pilotage des SPIP sont des conditions essentielles de leur efficacité

1.2.1. La filière « insertion, probation » devrait être réorganisée et valorisée

La prise en charge et le suivi des condamnés par les SPIP constitue un axe stratégique de l'action du service public pénitentiaire tant en raison de la consécration par la loi pénitentiaire, avec les missions de garde et de sécurité publique, des missions d'insertion et de réinsertion en vue de la prévention de la récidive que de l'importance des publics concernés au regard de la population pénale totale.

1.2.1.1. Au niveau central : renforcer l'inscription de la filière « insertion et probation » au sein de l'organigramme de l'administration centrale

A l'instar de la sous-direction de l'état-major de sécurité qui confère à la structure pénitentiaire de l'établissement une place au sein de l'organigramme de l'administration centrale en organisant les conditions du bon déroulement de la garde (gestion de la détention, sécurité, renseignement), il convient de conférer à la structure pénitentiaire du SPIP une place au sein de cet organigramme, en organisant les conditions du bon déroulement des politiques d'insertion et de prévention de la récidive (définitions des méthodes de travail, recentrage sur l'exécution et l'aménagement des peines, évaluation des politiques et des dispositifs déployés).

¹⁷ Notamment les règles pénitentiaires européennes n°107-1 à 107-5 relatives à la préparation des détenus à la sortie.

Annexe V

Trois options peuvent être envisagées :

- ◆ la création d'un second poste d'adjoint au directeur en charge de l'insertion de la probation et de la prévention de la récidive, aux côtés d'un homologue en charge de la détention constitue une première option ;
- ◆ la spécialisation du directeur adjoint dans la conduite des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive ;
- ◆ la mise en place d'une sous-direction chargée de l'orientation, de suivi et d'évaluation des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive placée auprès du directeur de l'administration pénitentiaire.

Le périmètre de compétences demeure identique dans ces trois hypothèses :

- ◆ accompagner et finaliser la réforme des SPIP à partir du bilan des expérimentations en cours, à compter de septembre 2011, de stabiliser le dispositif puis d'en organiser le suivi et de structurer l'animation du réseau ;
- ◆ construire, modéliser et diffuser les outils de pilotage des SPIP ;
- ◆ mettre en place un dispositif harmonisé de mesure de la performance des SPIP ainsi que de développer une évaluation des politiques d'insertion et de prévention de la récidive conduites tant à l'échelon interrégional que national.

La mission recommande la création d'un second poste d'adjoint au directeur de l'administration pénitentiaire afin d'inscrire dans le fonctionnement de l'administration centrale la dimension transversale nécessaire à la conduite des changements en cours au sein de la filière insertion et de préfigurer les transformations de son organisation qui apparaissent désormais nécessaires.

Une refonte plus globale de l'organigramme de la DAP pourrait en effet être envisagée afin de mieux rendre compte dans la structure des aspects métier de l'administration pénitentiaire et, en particulier, de la distinction entre la gestion de la détention et les missions d'insertion et de probation, en milieu ouvert et en milieu fermé.

1.2.1.2. Au niveau interrégional : nommer, dans de plus larges proportions, en qualité de directeur adjoint du DISP et de chef des départements insertion et probation, dans les DISP, des cadres issus de la filière « insertion et probation »

Proposition : au niveau interrégional, nommer, dans de plus larges proportions, en qualité de directeur adjoint du DISP et de chef des départements insertion et probation, dans les DISP, des cadres issus de la filière « insertion et probation ».

Actuellement aucun adjoint aux directeurs interrégionaux n'est issu de la filière insertion¹⁸ et seules quatre DISP sur neuf et la mission outre-mer disposent d'un chef de département insertion et probation issu de cette filière. Concernant les postes de chefs de département « insertion et probation » notamment, ces postes sont offerts aux cadres issus des deux filières. Les DISP devraient, à moyen terme, pouvoir élargir le recrutement des responsables interrégionaux aux personnels issus de la filière insertion.

1.2.1.3. Au niveau des antennes : garantir leur encadrement et simplifier leur organisation

Proposition : pourvoir tous les postes d'encadrement au niveau des antennes de milieu ouvert des SPIP.

¹⁸ Un seul a exercé le métier d'éducateur en début de carrière avant de devenir chef d'établissement.

La structure des antennes demeure pertinente pour la gestion opérationnelle qui repose en grande partie comme constaté plus haut sur la hiérarchie intermédiaire. En conséquence, les postes d'encadrement des antennes, et notamment des antennes de milieu ouvert doivent être pourvus.

Proposition : dans la mesure du possible, donner préférence à la spécialisation des antennes plutôt qu'à leur mixité.

La mission considère que des antennes spécialisées sont préférables à des antennes mixtes afin de fidéliser les équipes de CPIP à un établissement et de consolider leur mission d'aide à la décision au sein des commissions d'application des peines et des commissions pluridisciplinaires uniques, tout comme afin de rationaliser le fonctionnement des antennes par une limitation des déplacements des personnels.

1.2.1.4. L'organisation de l'intervention des CPIP en milieu fermé doit être arrêtée par le chef d'établissement (gestion des plannings, activités sportives et socioculturelles en détention), les conditions d'accès aux personnes détenues devant être garanties sur cette base

Les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation exerçant en milieu fermé rencontrés par la mission ont fait part de difficultés importantes pour accéder dans des conditions satisfaisantes aux personnes détenues dont ils assurent le suivi (cf. *supra*).

Les constats de la mission rejoignent sur ce point le diagnostic dressé par la Cour des comptes¹⁹ et par le rapport Ciotti²⁰.

Proposition : placer l'organisation des interventions des CPIP en milieu fermé sous la responsabilité du chef d'établissement (définition concertée des plages d'entretien avec les détenus), lequel doit garantir le bon déroulement des audiences des CPIP et des activités en détention, ainsi que les conditions d'accès des CPIP aux personnes détenues.

La mission ne préconise pas l'instauration d'une autorité fonctionnelle des chefs d'établissement sur les CPIP. Elle considère plus efficace de transférer simplement aux chefs d'établissement la responsabilité de l'organisation des plannings des CPIP en détention et des activités sportives et socioculturelles, en contrepartie d'une garantie d'un accès amélioré des CPIP aux détenus.

Cette préconisation consacre de fait les bonnes pratiques que la mission a pu constater dans certains établissements concernant l'organisation des entretiens (par exemple, la mission a eu communication du projet de note de service en ce sens du directeur du centre pénitentiaire de Rennes-Vezin).

Le chef d'établissement est le mieux à même de centraliser toute l'information sur les sorties des détenus ou sur les visites qu'ils peuvent recevoir en détention.

En conséquence, la mission recommande de :

- ◆ définir de façon concertée, entre le DSPIP (ou le chef d'antenne de milieu fermé) et le chef d'établissement, les plages horaires pendant lesquelles se déroulent les rendez-vous des personnes détenues avec les CPIP ; à défaut de convention, l'organisation de ces plannings sera arrêtée par le chef d'établissement, seul ;
- ◆ généraliser l'usage du cahier électronique de liaison (CEL) qui permet aux CPIP de saisir les rendez-vous dans les plages horaires ainsi définies, aux officiers et aux surveillants en détention, d'anticiper et de contrôler les mouvements prévisibles des détenus ;

¹⁹ Rapport de la cour des comptes le service public pénitentiaire, *Prévenir la récidive ; gérer la vie carcérale*, 2010.

²⁰ Rapport parlementaire de M. Éric Ciotti en conclusions des travaux d'une mission confiée par le président de la République.

Annexe V

- ◆ dans l'attente de l'usage généralisé du CEL, demander au SPIP d'adresser au chef d'établissement, dans les meilleurs délais, la liste des rendez-vous obtenus par les personnes détenues avec le SPIP ;
- ◆ affecter par quartier ou bâtiment un personnel de surveillance à l'organisation des audiences des CPIP en milieu fermé et aux mouvements des détenus ;
- ◆ sur cette base, faire signifier aux personnes détenues qu'elles doivent demeurer en cellule jusqu'à leur audition par le CPIP ; qu'à défaut de leur présence en cellule au moment de leur appel, le rendez-vous sera considéré comme annulé.

En tant que responsables de l'organisation et de la gestion de la vie quotidienne en détention, il est préconisé que les chefs d'établissement organisent et financent les activités physiques, sportives et socioculturelles (cf. *annexe II*), sauf lorsqu'elles s'inscrivent directement dans un projet d'aménagement de peine ou de préparation à la sortie.

1.2.2. Le dispositif de pilotage des SPIP devrait évoluer vers une plus grande professionnalisation

1.2.2.1. Construire et fiabiliser les outils de pilotage des SPIP

Le pilotage de l'activité des SPIP nécessite que l'administration centrale se dote des outils nécessaires à la connaissance de leur activité, de leur organisation et de l'état de leurs effectifs.

Pour ce faire, il lui faut élaborer un **tableau de bord de l'activité des SPIP**, qui traduise à partir des données statistiques demandées, les orientations de l'administration centrale à long terme, et constitue une modélisation de l'activité de base de ces services, qui conserveront néanmoins toute latitude pour enrichir ces données. Ce tableau de bord, par exemple trimestriel, pourra utilement contenir des indicateurs qui faciliteront l'évaluation de la performance (cf. *infra*).

Par ailleurs, un **organigramme de référence des SPIP** pourra être construit et diffusé, à charge pour ceux-ci de se l'approprier, notamment en le déclinant en fiches de poste (cf. *annexe III*).

1.2.2.2. Consolider la construction d'un socle de savoir-faire commun dans l'administration pénitentiaire et faire évoluer l'animation des services

Afin de renforcer la connaissance mutuelle entre les agents des filières « insertion et probation » et « détention », le développement de relations communes entre les agents des deux filières paraît très souhaitable pour surmonter les difficultés liées en partie au cloisonnement des deux catégories de métiers, personnels de surveillance et CPIP.

Il doit être encouragé par :

- ◆ une animation commune de l'encadrement des deux filières. Les équipes d'encadrement des établissements et l'encadrement des SPIP devraient tenir des réunions de travail au cours desquelles par exemple seraient construits et actualisés les engagements de service ou réglées les difficultés relatives aux interventions des CPIP en détention ;
- ◆ une gestion des ressources humaines orientée vers un décloisonnement des filières. L'organisation à l'ENAP de modules de formation initiale et continue pour les fonctions de cadres des deux filières pourrait contribuer à faciliter cette mobilité fonctionnelle.

Proposition : construire un socle commun aux métiers pénitentiaires en développant des parcours de carrière et des formations communes aux cadres pénitentiaires.

Annexe V

Au niveau interrégional, l'encadrement des SPIP pourrait bénéficier d'un accompagnement accru des DISP. Les DSPIP sont généralement réunis par les directeurs interrégionaux environ une fois par mois en présence des chefs d'établissement. En revanche, l'encadrement intermédiaire, sur lequel repose la mise en œuvre opérationnelle des politiques conduites par la DISP est plus rarement rencontré.

La modification de l'organigramme des DISP visant à renforcer le rôle de pilotage de celles-ci dans la conduite de la réforme des méthodes de travail des SPIP et à promouvoir l'évaluation de leur activité, conduit à préconiser l'instauration de rencontres régulières (mensuelles ou bimensuelles) des directeurs interrégionaux adjoints et des responsables des départements d'insertion et de probation avec les DSPIP et l'encadrement intermédiaire (DIP, chef de service insertion et probation chefs d'antennes) afin d'échanger sur les difficultés rencontrées, les pratiques adoptées et d'harmoniser les réponses apportées.

Au niveau départemental, il convient de garantir la continuité des actions au sein de la chaîne pénale et entre le milieu ouvert et le milieu fermé. La réunion des antennes de milieu ouvert et de milieu fermé pourrait être organisée par le DSPIP.

2. Les missions d'audit et de contrôle de l'action des SPIP devraient être renforcées

2.1. Le contrôle de l'activité des SPIP est réduit

2.1.1. En administration centrale

2.1.1.1. Les procédures de contrôle de l'activité « métier » sont rares et non formalisées

Il n'existe pas de directives de l'administration centrale sur la mise en œuvre, par la hiérarchie, de contrôles de l'activité des SPIP. L'activité des SPIP ne fait pas l'objet de directives formalisées par l'administration centrale afin d'instaurer un contrôle du contenu des activités mises en œuvre par les CPIP. Les directeurs de SPIP et chefs de département « insertion et probation » en DISP ne sont pas invités à déployer des contrôles de premier et second niveau, sur la base de revues de dossiers, de contrôles des saisies sur APPI ou d'assistance aux entretiens conduits par les CPIP. Il n'existe pas d'obligation formelle de procéder à un audit de prise de fonction des directeurs de SPIP, au contraire de ce qui est effectué pour les chefs d'établissement.

La construction d'un référentiel d'activité est en cours (cf. annexe II). Il existe sur le site intranet de l'administration pénitentiaire un document intitulé « référentiel des méthodes d'intervention des SPIP » constitué de huit fiches, deux autres étant en cours de confection.

Ces documents ne constituent pas un référentiel d'activités dans la mesure où ils ne répondent pas à l'exigence d'unité et d'exhaustivité²¹ et où ils décrivent de façon assez générale des modes opératoires plus qu'ils ne norment des pratiques professionnelles et des activités.

²¹ La mission a répertorié 15 missions dévolues au SPIP et 28 nouvelles mesures depuis leur création (cf. annexe II).

2.1.1.2. La fonction d'audit interne du fonctionnement des SPIP connaît une progression

La fonction d'audit relève de la compétence de l'inspection des services pénitentiaires (ISP) exercée dans le cadre plus large des compétences de l'inspection générale des services judiciaires. L'ISP a été créée par arrêté ministériel du 28 mars 1962. Avec la mission d'inspection des greffes de la direction des services judiciaires et l'inspection des services de la protection judiciaire de la jeunesse, elle constitue une des trois inspections techniques du ministère de la justice.

À la suite d'une réforme achevée récemment, les missions de l'ISP sont définies par l'arrêté du 29 décembre 2010 qui modifie l'article 7 de l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-directions de la direction de l'administration pénitentiaire. Dans le cadre de la réforme du statut des inspections du ministère de la justice, l'ISP demeure sous l'autorité du directeur de l'administration pénitentiaire, dans la limite de l'article 1^{er} du décret 2010-1668 du 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires (IGSJ).

La fonction d'audit au sein des services pénitentiaires a donc son siège, depuis la réforme des inspections, au sein de l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) dont le chef coordonne l'action des trois inspections, a communication de tous les rapports et élabore la programmation des trois services.

Encadré 13 : Les compétences de l'Inspecteur général des services judiciaires

« L'inspecteur général des services judiciaires, placé auprès du garde des sceaux, ministre de la justice, exerce une mission permanente d'inspection sur l'ensemble des directions et services du ministère de la justice et des juridictions de l'ordre judiciaire du premier et du second degré ainsi que sur les personnes morales de droit public soumises à la tutelle du ministère de la justice et sur les personnes morales de droit privé dont l'activité relève des missions du ministère de la justice ou bénéficiant de financements publics majoritaires auxquels contribuent les programmes du ministère de la justice.

Il apprécie l'activité, le fonctionnement et la performance des juridictions, services et organismes soumis à son contrôle ainsi que la manière de servir des personnels. Il présente toutes recommandations et observations utiles ».

Source : Article 1^{er} du décret n°2010-1668 du 29 décembre 2010.

Encadré 14 : La nouvelle articulation des compétences de l'IGSJ et de l'ISP

« Sans préjudice de la compétence générale en matière d'inspection de l'inspecteur général des services judiciaires et des pouvoirs de coordination qui lui sont dévolus, l'inspection des services pénitentiaires est chargée de contrôler les services de l'administration pénitentiaire. A cet effet, elle procède à des visites, enquêtes et contrôles, veille à l'observation des textes législatifs et réglementaires en vigueur, formule tous conseils et donne toutes instructions.

Son programme annuel d'actions est élaboré conjointement par le directeur de l'administration pénitentiaire et l'inspecteur général des services judiciaires, qui veille notamment à assurer la cohérence avec le programme d'inspection de l'inspection générale. Il est soumis à l'approbation du garde des sceaux.

L'inspecteur général est tenu régulièrement informé des missions en cours de l'inspection des services pénitentiaires, à l'occasion d'une réunion mensuelle qu'il tient avec le directeur de l'administration pénitentiaire.

L'inspection des services pénitentiaires assure également une mission de conseil technique auprès du directeur de l'administration pénitentiaire. Dans ce cadre, elle effectue les missions et études qu'il lui confie. Pour les besoins de ces missions, elle assure la liaison avec les services d'inspection dépendant des autres administrations.

L'inspecteur général est rendu destinataire des rapports de l'inspection des services pénitentiaires. Il peut demander quelles suites leur ont été réservées.

Annexe V

L'inspection des services pénitentiaires peut être requises par le garde des sceaux, ministre de la justice, ou par l'inspecteur général des services judiciaires pour assister ce dernier dans l'exécution de ses missions.

Les membres de l'inspection des services pénitentiaires sont associés, à la demande de l'inspecteur général, aux réunions organisées avec les inspecteurs généraux adjoints et les inspecteurs, et participent aux réflexions qu'il conduit en matière de pratiques professionnelles.

L'inspecteur général des services judiciaires veille à la validité et à la cohérence des règles déontologiques appliquées par l'inspection des services pénitentiaires.

L'inspection des services pénitentiaires est placée sous l'autorité d'un inspecteur général adjoint des services judiciaires désigné à cet effet par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice ».

Source : Article 1^{er} de l'arrêté du 29 décembre 2010 modifiant l'article 7 de l'arrêté du 9 juillet 2008.

La coordination des inspections par l'IGSJ, devrait conduire à une extension de la fonction d'audit métier et au développement de l'audit en direction des SPIP, conjointement avec les audits de la chaîne pénale conduits par l'IGSJ en juridiction, sous réserve des moyens qui seront alloués à l'ISP.

Des outils ont été développés récemment. Il existe un référentiel de contrôle de fonctionnement des SPIP construit par l'ISP en novembre 2009, amodié au fil des missions, et un référentiel d'accompagnement à la prise de fonction des DSPIP, finalisé par ce même service en septembre 2010. Cependant ni l'un ni l'autre ne sont placés sur le site intranet de l'ISP ni n'ont fait l'objet d'une diffusion aux DISP et aux SPIP, qui n'en ont pas connaissance. Or, il était envisagé dans le rapport d'activité de l'ISP pour l'année 2010 sa diffusion à l'ensemble des directions interrégionales en 2011, afin qu'elles se l'approprient et l'intègrent au processus de contrôle interne des SPIP.

L'activité de l'inspection des services pénitentiaires est essentiellement tournée vers l'activité de la détention. Jusqu'en 2011, il n'existait pas de programmation des audits des SPIP par l'ISP. Une programmation pour la fin de l'année 2011 a été proposée par le chef de l'ISP au directeur de l'administration pénitentiaire. Elle est en cours de validation, au 30 juin 2011. Depuis 2009, selon les chiffres communiqués par l'ISP, sur 229 audits et contrôles, 9 seulement ont concerné les SPIP, dont un seul audit de prise de fonction. L'objectif de l'ISP est de développer le volume de temps dédié aux audits des SPIP, ces services justifiant d'être contrôlés selon lui sur une base quinquennale.

L'actualité de la détention mobilise de façon récurrente l'ISP. Les missions conduites par l'ISP sont répertoriées selon une classification qui distingue les enquêtes administratives réalisées sur saisine du garde des sceaux, notamment pour le compte de la Commission nationale de déontologie (CNDS), ou à la demande du directeur de l'administration pénitentiaire, les missions thématiques, les inspections ou audits de fonctionnement et les inspections territoriales. De nombreux incidents surviennent régulièrement en détention. Ils conduisent à de multiples saisines, chaque mois, de l'ISP pour conduire des investigations en établissement. Dès lors, les contrôles programmés en SPIP sont différés ou annulés. En 2009 et 2010, les enquêtes administratives qui exigent une réactivité immédiate de l'ISP au détriment d'autres missions, représentaient 20 % du volume global de son activité.

Tableau 6 : Activité globale de l'inspection (nombre de rapports déposés)

Type de rapport		2009	2010
Enquêtes administratives		40	42
CNDS	Saisines pour enquêtes	10	4
	Avis et recommandations	17	9
	Réponses aux observations	-	3
CGLPL	Réponses aux rapports de visite du CGLPL	27	23
	Réponses aux avis du CGLPL publiés au JO	-	2
Rapports des inspecteurs territoriaux (visites prise de fonctions et contrôles)		90	96

Annexe V

Type de rapport	2009	2010
Audits et consultations	22	23
Total	206	202

Source : Rapport d'activité 2010 de l'ISP.

Dans la composition de l'ISP, les personnels issus de la filière « insertion et probation », qui va être renforcée en septembre 2011 par deux agents (un directeur d'insertion et de probation et un CPIP), sont actuellement peu représentés. L'ISP est composée de 11 inspecteurs dont un directeur de SPIP, en poste depuis deux ans. Elle comprend également des inspecteurs territoriaux, soit en règle générale un par DISP, chacun ayant en charge le contrôle d'une vingtaine d'établissements. Ces inspecteurs sont tous issus de la filière détention.

2.1.1.3. Le suivi par l'administration centrale des recommandations des audits menés par l'ISP sur les SPIP a montré ses insuffisances dans le cas du SPIP 44

Les recommandations émises par l'ISP dans le cadre de ses audits ne font pas l'objet d'un suivi organisé en administration centrale, leur mise en œuvre étant laissée à la discrétion des DISP.

À titre d'illustration, le SPIP de Loire-Atlantique a fait l'objet d'un audit dont le rapport a été transmis à la DISP le 29 septembre 2010, après une phase contradictoire conduite en juin 2010.

Les constats et recommandations effectués sont présentés *infra*.

Encadré 15 : L'identification de la problématique d'affectation des dossiers au service de milieu ouvert à Nantes en 2010

Lors de la phase préparatoire à la mission d'audit, le questionnaire de l'inspection a permis d'identifier l'existence d'environ 700 dossiers non affectés sur le milieu ouvert de Nantes.

A l'occasion de son déplacement, la mission a effectivement identifié les dossiers rangés dans une armoire ou posés au sol du secrétariat. Ces dossiers enregistrés dans APPI n'ont pas été attribués aux personnels d'insertion et de probation.

Ce dysfonctionnement n'a pas été constaté par le directeur du SPIP à son arrivée, selon ses déclarations. C'est à l'occasion de la réception d'une extraction d'APPI transmise par PMJ le 18 février 2010 que le DSPIP aurait identifié un différentiel très important de dossiers entre le chiffre produit et le nombre de mesures communiqué par le responsable de milieu ouvert.

Il a indiqué avoir alors, sans pouvoir en préciser la date, informé téléphoniquement la chef de département insertion et probation. Lors d'un échange avec le procureur de la République de Nantes, le 3 mars 2010, il lui aurait également fait part de cette situation.

Par courrier du 10 mars 2010 et sur demande orale du DSPIP, l'adjointe en charge de l'antenne de milieu ouvert à Nantes a reconnu avoir donné des consignes pour suspendre l'attribution des dossiers. Elle a expliqué cette décision par la carence des effectifs au regard des saisines des juges d'application des peines. Toutefois cette décision a été pondérée par des exceptions : dossiers PSEM, SJ, SSJ, LC, PSE, CJ affectés dès sa saisine dans le logiciel APPI [...].

Il a transmis le 28 mars 2010 un message électronique à l'adjoint du directeur interrégional afin de confirmer qu'un nombre important de dossiers n'avait pas été affecté aux personnels d'insertion et de probation depuis l'été 2009, signalant par ailleurs une maîtrise imparfaite d'APPI par son adjointe.

Le sondage des dossiers effectué par la mission a révélé qu'au 30 mars 2010, 690 mesures n'étaient pas affectées se décomposant de la manière suivante : 357 mesures de SME, 176 TIG et 157 enquêtes au titre de l'article 723-15 du CPP. En outre il ressort que la création la plus ancienne de dossiers non affectés a été effectuée au mois de juin 2009 pour une mesure de SME.

Enfin, comme l'avait indiqué le DISP dans un courrier du 22 janvier, un nombre important, 350, de nouvelles mesures d'enquêtes au titre de l'article 723-15 du CPP, TIG, sursis-TIG, SME sont au parquet ou au greffe de l'application des peines, en attente de transmission au SPIP et devront être ajoutés aux

Annexe V

chiffres énoncés ci-dessus. Un nouveau courrier du DSPIP au directeur interrégional du 30 avril 2010, transmis à la mission après son déplacement, confirme ces informations.

(...)

Recommandations

16. Donner les instructions pour une attribution rapide des 690 mesures en instance et fixer des objectifs

17. Généraliser immédiatement l'utilisation du logiciel APPI notamment ne milieu fermé.

Source : Rapport d'audit du SPIP de Loire atlantique par l'ISP, septembre 2010.

Par courrier de transmission du rapport d'audit au DISP de Rennes en date du 29 septembre 2010, le DAP demandait à la DISP d'accompagner le SPIP de Loire-Atlantique dans la mise en œuvre des recommandations émises par l'ISP et l'avisait d'une visite de suivi de ce service dans un délai de six mois. Dans ce cadre, le directeur interrégional de Rennes a entrepris une estimation de la réalité de la charge de travail des SPIP et de leurs besoins en effectifs.

Encadré 16 : Conclusions du rapport de l'ISP

L'absence de prise en charge de M. Meilhon par le SPIP, à sa libération, au titre du SME correctionnel dont il faisait l'objet s'explique par plusieurs dysfonctionnements.

Tout d'abord l'existence d'un stock important de mesures non affectées [...].

Ensuite l'absence de liens entre le milieu ouvert et le milieu fermé [...].

Par ailleurs les critères de priorisation des dossiers mis en place au sein du SPIP à compter du mois de mai 2010 [...] se sont traduits par des prises en charges des dossiers fondées davantage sur la nature de la mesure et le motif de la condamnation que sur le profil du condamné[...].

La responsabilité des ces dysfonctionnements est collective.

Pour autant, d'une part les insuffisances dont ont fait preuve les cadres de la DISP de Rennes, chacun dans leurs fonctions, s'inscrivent dans un contexte institutionnel ancien, mais encore réel, du service public pénitentiaire, qui a longtemps centré ses priorités sur les enjeux du milieu fermé au détriment de ceux du milieu ouvert.

D'autre part, le défaut de suivi de M. Meilhon à sa libération, doit être appréhendé dans un environnement d'augmentation constante des mesures prises en charge par l'antenne de milieu ouvert du SPIP de Loire-Atlantique, alors que, dans le même temps, ce service a été confronté à un absentéisme très important d'agents pour des raisons médicales.

Dans un tel contexte marqué par ailleurs par la poursuite de la réforme des SPIP entraînant une évolution des méthodes d'évaluation et des modes de prises en charge des personnes placées sous main de justice, il est nécessaire que la DISP de Rennes accompagne le SPIP de Loire-Atlantique dans l'utilisation des outils existant, tel le logiciel APPI, qui doit être immédiatement généralisé, à tous les niveaux hiérarchiques et dans la mise en place d'une organisation et de méthodes de travail permettant à ce service de répondre aux exigences de la prévention de la récidive.

Si dans le cadre de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 l'administration pénitentiaire a récemment engagé plusieurs chantiers devant aboutir à une meilleure analyse et évaluation de la population pénale placée sous main de justice, à travers notamment le « diagnostic à visée criminologique », et une prise en charge différenciée en fonction du profil des personnes concernées et non de la mesure qui l'affecte, il apparaît indispensable qu'elle se dote concomitamment d'outils de pilotage et d'évaluation des missions des SPIP.

Source : Rapport de l'ISP relatif aux conditions de la prise en charge de M. Tony Meilhon par le SPIP de Loire-Atlantique, février 2011.

2.1.2. En services déconcentrés

2.1.2.1. La fonction d'audit métier des SPIP n'est pas développée en DISP

La fonction d'audit métier des SPIP au niveau interrégional n'est pas clairement établie par les textes. Il existe actuellement au sein des DISP un service d'audit interne, rattaché à l'adjoint du directeur interrégional, qui porte essentiellement sur le contrôle de gestion, à l'exclusion de l'audit métier.

En l'état des textes actuels, il n'existe pas de disposition spécifique précisant les possibilités pour la hiérarchie des directions interrégionales de procéder à l'inspection des SPIP. Le seul texte explicite relatif au contrôle des services déconcentrés est l'article D229 du code de procédure pénale mais il ne concerne que les établissements pénitentiaires.

Encadré 17 : Le contrôle en service déconcentré

Sans préjudice du contrôle des autorités judiciaires, prévu aux articles D176 et suivants, et celui du conseil d'évaluation, les établissements pénitentiaires font l'objet du contrôle général de l'inspection des services pénitentiaires et des inspections périodiques des magistrats ou des fonctionnaires de la direction de l'administration pénitentiaire et des directeurs régionaux ou de leurs adjoints ; en outre, ils sont soumis aux inspections du préfet et du sous-préfet, ainsi que, dans le domaine de leur compétence, de toutes autres autorités administratives investies d'un pouvoir de contrôle à l'égard des différents services de l'administration pénitentiaire.

Les modalités selon lesquelles les directeurs régionaux et leurs adjoints effectuent leurs inspections et en dressent rapport sont définies par une instruction du service.

Source : Article D229- modifié par le décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010, article 16.

La circulaire du 19 avril 2005 relative à la mise en œuvre de l'organigramme type des directions interrégionales des services pénitentiaires précise les missions des départements d'insertion et de probation (DIP) sans mentionner celle de contrôle des SPIP. Toutefois, la référence dans ce même texte à l'évaluation, par le département insertion et probation, des politiques régionales de prise en charge des personnes confiées à l'administration pénitentiaire, puis au fait que le DIP « veille à la prise en charge des détenus », peut recouvrir cette mission de contrôle.

Encadré 18 : Le rôle du département de l'insertion et de la probation

Le département de l'insertion et de la probation (DIP) élabore à partir des politiques nationales, puis met en œuvre et évalue, les politiques régionales de prise en charge des personnes confiées à l'administration pénitentiaire, dans les établissements et services de la région, au titre d'une mesure privative ou restrictive de liberté.

En liaison avec les chefs d'établissement pénitentiaires et les directeurs de services pénitentiaires d'insertion et de probation de la région, il suscite et accompagne les démarches d'insertion des personnes. Il veille à la prise en charge des détenus...

Source : Circulaire JUSK0440161 du 19 avril 2005 relative à la mise en œuvre de l'organigramme type des directions interrégionales des services pénitentiaires.

Il faut souligner que l'organigramme-type des DISP a été à nouveau et récemment modifié par la circulaire du 7 juin 2011, applicable au 1^{er} juillet 2011. Le service d'audit interne est désormais intitulé « service du contrôle de gestion » et rattaché directement au secrétaire général avec le service du contrôle interne comptable. La mission n'a pas eu connaissance de la formalisation d'une « doctrine » en matière d'audit par les services déconcentrés.

La fonction de contrôle de l'activité des SPIP n'est pas développée au niveau interrégional. L'exploitation du questionnaire « pilotage » adressé aux DISP et à la MOM permet de conclure que les DISP n'ont pas mis en œuvre de contrôles de second niveau systématisés et formalisés.

Enfin, les inspecteurs territoriaux n'auditent pas les SPIP. Selon le chef de l'ISP, les inspecteurs territoriaux en fonction dans les DISP sont tous issus de la filière « détention » de sorte que leur activité, importante, est exclusivement tournée vers les établissements pénitentiaires.

2.1.2.2. Le contrôle de l'activité des antennes est globalement opéré

Au sein des SPIP, le contrôle interne prend la forme d'une validation de tous les rapports rédigés par les CPIP par le directeur du SPIP. En revanche, il n'existe pas de contrôle lors de l'affectation du dossier par le chef de service, susceptible de détecter les dossiers présentant des difficultés et de les affecter de façon adéquate.

Dans les SPIP expérimentateurs, l'orientation de la personne condamnée vers un type de suivi spécifique, après une évaluation initiale par le CPIP auquel la personne a été adressée, fait l'objet d'une validation hiérarchique, au sein d'une commission d'orientation et d'évaluation.

En revanche la pratique d'un regard extérieur sur l'activité des CPIP est assez peu développée. Les cadres des SPIP et des antennes ne procèdent pas à des revues de dossiers et n'assistent pas aux entretiens des CPIP, sauf demande expresse de ceux-ci dans certains dossiers particuliers (personnes violentes, difficultés particulières rencontrées etc.).

2.2. Les fonctions d'audit et de suivi de l'activité des SPIP devraient être renforcées au sein du service public pénitentiaire

2.2.1. Conforter la démarche de construction d'une fonction d'audit de la filière insertion et probation au sein de l'ISP

2.2.1.1. Établir une programmation annuelle de l'audit des SPIP en définissant un nombre minimum annuel de contrôle de ces services

L'ISP depuis 2009 a entrepris de développer l'audit des SPIP.

La programmation annuelle proposée par le chef de l'Inspection des services pénitentiaires, qui doit être conjointement validée par le DAP et l'Inspecteur général des services judiciaires, vise à contingenter une part minimale d'audits au sein de la filière insertion et probation.

Des critères restrictifs de la saisine de l'ISP hors programmation pourraient être établis afin de veiller à conserver un équilibre entre les contrôles des établissements et ceux des SPIP.

Proposition : établir une programmation annuelle des audits des SPIP par l'inspection des services pénitentiaires, bâtie par site et par thème, sur la base d'une cartographie des risques élaborée conjointement avec les DISP et les services judiciaires à l'échelon déconcentré.

Cela implique notamment de veiller à garantir un recrutement adéquat d'inspecteurs des services pénitentiaires issus de la filière « insertion et probation ».

Cette programmation pourrait être dressée à partir d'une cartographie des risques construite conjointement entre les DISP et l'ISP, en lien avec les services judiciaires, à l'échelon déconcentré. Il pourrait être décidé de ne pas auditer le fonctionnement global des SPIP mais seulement des segments de leur activité (affectation des dossiers, pratique du DAVC et orientation, etc.) ou d'auditer des thèmes déterminés (partenariat associatif, aménagement des peines, continuité du milieu ouvert et du milieu fermé, etc.).

2.2.1.2. Consolider la fonction d'audit des DISP

À l'occasion du déploiement du nouvel organigramme des DISP, il convient de consolider textuellement la fonction d'audit métier des départements insertion et probation. Les directions interrégionales pourraient se voir confier une fonction d'audit métier des SPIP, l'ISP intervenant en cas de difficultés majeures signalées par la DISP ou lorsque le fonctionnement même de celle-ci serait en cause.

Proposition : consolider la fonction d'audit par les DISP.

Cela implique aussi de faire évoluer le référentiel d'audit des SPIP vers un contrôle des activités métier et en organiser la diffusion à tous les services. Le référentiel d'audit des SPIP élaboré en 2009 constitue un outil de qualité mais essentiellement axé sur le pilotage. Cette priorité donnée à ce thème est partagée par la mission mais ce document doit désormais évoluer en intégrant un contrôle des activités métiers. Ainsi par exemple pourraient être détaillés les risques inhérents à divers processus : aménagement des peines, par mesure, construction d'un partenariat associatif, conduite d'un entretien etc. et définis les points de contrôle corrélatifs.

Ce référentiel devrait être diffusé à toutes les DISP, au besoin avec un accompagnement de l'ISP qui pourrait à cette occasion se déplacer au sein des services déconcentrés afin d'expliquer les bases méthodologiques de l'audit.

2.2.1.3. Instaurer un suivi des recommandations des audits par l'administration centrale

À partir des recommandations émises par l'ISP dans le cadre des audits des SPIP, il appartient à l'administration centrale de définir un plan d'action déterminant des priorités parmi les préconisations et s'assurant de leur mise en œuvre.

2.2.2. Renforcer la fonction de suivi de l'activité des SPIP à travers les rapports d'activité et l'instauration des contrôles de premier et second niveau

Proposition : renforcer la fonction de suivi de l'activité des SPIP par une modélisation accrue de la trame des rapports annuels d'activité et une définition annuelle de thèmes à traiter prioritairement.

La modélisation de la trame du rapport annuel d'activité des SPIP devrait être renforcée de façon à permettre son exploitation tant par les DISP que par l'administration centrale.

Encadré 19 : Proposition d'évolution de la trame du rapport annuel d'activité

Il faut rappeler que ce rapport, dont la trame pour l'année 2007, inchangée depuis, figure sur le site intranet de la DAP, est structuré actuellement quatre parties :

- organisation et moyens du service (ressources humaines, organisation, budget et logistique) ;
- les publics pris en charge ;
- les programmes et actions mis en œuvre ;
- les perspectives.

Chacune d'elle fait à son tour l'objet d'indications permettant à chaque SPIP de structurer ses constats et analyses selon une organisation à peu près semblable, sans toutefois permettre une réelle exploitation nationale comme déjà indiqué.

Annexe V

Afin de lui permettre de comparer et d'agréger les données ainsi recueillies, l'administration centrale pourrait :

- préciser au sein de chacune de ces parties les points d'analyse spécifiques qu'elle attend des services déconcentrés, notamment sur la continuité de la chaîne pénale ainsi que sur la cohérence des actions entre milieu ouvert et milieu fermé ou encore sur l'évolution de la charge d'activité ;
- modéliser des tableaux statistiques corrélant les demandes d'analyse récurrentes ;
- déterminer chaque année un ou des axe(s) d'analyse particulier(s) de l'activité des SPIP en fonction des priorités qu'elle aura préalablement définies ;
- modéliser des tableaux statistiques corrélant ses demandes.

Source : Mission IGF/IGSJ.

Proposition : centraliser les rapports annuels d'activité, les exploiter et organiser la diffusion d'une synthèse nationale à tous les services avant la fin du premier semestre de l'année n+1.

Les rapports annuels d'activité des SPIP devraient parvenir en administration centrale avant la fin du mois de février de l'année n+1 et faire l'objet d'une exploitation et d'une diffusion avant la fin du mois de mai.

Proposition : instituer des contrôles de premier et second niveau au moyen de revues bimensuelles de dossiers par le DSPIP, et d'une assistance, selon le même rythme, à des entretiens conduits par les CPIP.

Il conviendrait de mettre en place des contrôles de premier et de second niveau :

- ◆ par les directeurs de SPIP, au moyen de revues de dossiers biannuelles et d'une assistance aux entretiens de chaque CPIP selon le même rythme ;
- ◆ par les directeurs interrégionaux adjoints et/ou les chefs de département « insertion et probation » :
 - au moyen de revues de dossiers des CPIP et de visites sur site semestrielles ;
 - au moyen d'une systématisation de l'état des lieux à la prise de fonction des directeurs de SPIP donnant lieu à la rédaction d'une lettre de mission.

3. En complément d'un dispositif de performance mieux adapté à l'activité des SPIP, l'évaluation de l'impact de leurs interventions en termes de prévention de la récidive doit être renforcée

3.1. La mesure de la performance des SPIP est incomplète

3.1.1. Le dispositif de performance du programme 107 ne mesure qu'imparfaitement l'efficacité des interventions des SPIP

3.1.1.1. L'essentiel des indicateurs de performance du programme 107 concerne la détention

Le dispositif de performance du programme 107 est articulé autour de six objectifs et treize indicateurs, présentés dans l'encadré *infra*.

Encadré 23 : Objectifs et indicateurs de performance du programme 107

<p>Objectif 1 : renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Indicateur 1.1 : nombre d'évasions pour 10 000 détenus (sous garde pénitentiaire directe/hors de l'établissement) ▪ Indicateur 1.2 : taux d'incidents pour 10 000 détenus ▪ Indicateur 1.3 : taux de formation à la prévention suicide (formation « TERRA ») <p>Objectif 2 : adapter la gestion du parc immobilier aux catégories de populations accueillies (mineurs-majeurs)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Indicateur 2.1 : taux d'occupation (moyen annuel) des places spécialisées ▪ Indicateur 2.2 : taux de places spécialisées créées depuis 2008 ▪ Indicateur 2.3 : nombre de détenus par cellule <p>Objectif 3 : développer les aménagements de peine</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Indicateur 3.1 : pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine <p>Objectif 4 : améliorer les conditions de détention</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Indicateur 4.1 : maintien des liens familiaux ▪ Indicateur 4.2 : améliorer l'accès aux soins ▪ Indicateur 4.3 : taux d'établissements pénitentiaires labellisés dans le processus de "prise en charge et accompagnement des personnes détenues" <p>Objectif 5 : favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Indicateur 5.1 : pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation générale ou professionnelle ▪ Indicateur 5.2 : pourcentage de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle) <p>Objectif 6 : améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Indicateur 6.1 : pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes
--

Source : PLF 2011 – projet annuel de performance, programme 107.

3.1.1.2. L'évaluation de la performance des SPIP procède d'une mesure essentiellement quantitative de leur activité

Les indicateurs utilisés par les SPIP sont essentiellement des indicateurs de charge et d'activité. Les SPIP utilisent aussi des indicateurs de productivité inclus dans le programme 107 « administration pénitentiaire ».

Tableau 5 : Indicateurs de performance du programme 107 « Administration pénitentiaire » concernant le SPIP

	Unité	2008 – réalisé	2009 – réalisé	2010 – cible	2010 – prévision	2011 – cible	2013 – cible
Objectif 3 Développer les aménagements de peine							
Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (Placements sous surveillance électronique/Placements extérieurs/Semi-liberté)	%	3,6	14,5	-	56,6	83,7	100
Objectif 5 Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus							

Annexe V

	Unité	2008 – réalisé	2009 – réalisé	2010 – cible	2010 – prévision	2011 – cible	2013 – cible
Pourcentage de personnes détenues stagiaires de la formation professionnelle	%	8,6	8,5	9,3	9,3	9,3	10,2
Pourcentage de personnes détenues scolarisées par l'Éducation Nationale	%	22,8	23,4	23,1	23,4	23,4	25,2
Pourcentage de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle)	%	36,4	35,7	36,4	36,4	37	37,4
Objectif 6 Améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert							
Pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes	%	58,6	54	63	60	66	72

Source : PLF 2011 – projet annuel de performance programme 107.

Trois objectifs (objectifs 3, 5 et 6) et quatre des treize indicateurs associés aux objectifs du programme 107 portent sur l'activité des SPIP. De façon indirecte, l'indicateur 4.3 évalue également la performance des SPIP en milieu fermé puisque l'appréciation des modalités de leur intervention est une condition de labellisation des établissements pénitentiaires.

L'indicateur 3.1 : « pourcentage des personnes placées sous écrou et bénéficiant d'un aménagement de peine » comporte les limites suivantes :

- ◆ concernant son mode de calcul, le dénominateur est la moyenne des douze relevés mensuels de l'ensemble des personnes condamnées sous écrou et non des personnes condamnées sous écrou éligibles à un aménagement de peine. La réalité de l'action des SPIP est donc minorée dans la mesure où il leur est ainsi imputé une marge d'échec correspondant également aux exclusions légales du bénéfice d'un aménagement de peine ;
- ◆ les CPIP émettent des propositions positives ou négatives en direction des magistrats qui peuvent, indépendamment de la qualité des interventions des SPIP, décider un aménagement de peine. Le taux d'aménagement des peines révélé par cet indicateur ne leur est donc pas exclusivement imputable.

Les indicateurs associés à l'objectif 5 « favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus » traduisent plutôt la performance de l'activité des partenaires des SPIP.

Cet objectif est servi par des indicateurs révélant les taux de détenus bénéficiant d'une formation, d'un enseignement ou d'une activité rémunérée. S'ils rendent compte de l'une des conditions essentielles de l'insertion des probationnaires (l'emploi et la formation), ils ne reflètent pas nécessairement l'activité des SPIP en milieu fermé. La performance de ces services dépend à la fois des moyens mis à disposition par l'éducation nationale en matière de formation, de la politique pénale des juridictions et de la conjoncture économique concernant l'activité rémunérée.

La mesure de l'objectif 6 par l'indicateur 6.1 : « pourcentage des personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes » doit être complétée par un autre indicateur.

L'indicateur 6.1 concerne la majorité des personnes faisant l'objet d'un suivi en milieu ouvert par les SPIP²² et l'indemnisation de la victime est prévue de façon quasi systématique par les juridictions au titre des obligations imposées aux condamnés.

Cependant, cet indicateur traduit imparfaitement l'action des personnels d'insertion et de probation : l'indemnisation financière de la victime ne rend compte qu'indirectement du travail sur le passage à l'acte effectué par les conseillers et de la qualité de l'accompagnement du probationnaire ou du recours effectif à un réseau partenarial par les SPIP, ainsi que du contrôle d'autres obligations.

3.1.2. La production des données statistiques sur l'activité des SPIP manque d'homogénéité

La production statistique n'est ni modélisée, ni consolidée au niveau central, chaque DSPIP construisant de façon autonome et empirique ses outils de pilotage et d'évaluation de l'activité de sa structure.

Cette carence apparaît particulièrement dans la rédaction des rapports annuels d'activité des SPIP, dont l'exploitation par les DISP et l'administration centrale ne peut être opérée de façon efficiente faute de possibilité de comparer et d'agréger des données homogènes. Les outils de requêtage devraient de ce point de vue constituer des outils de suivi efficaces²³.

3.1.3. La mesure de la performance des SPIP reste un exercice difficile

3.1.3.1. La performance des SPIP est conditionnée par leur place dans la chaîne pénale et la pluridisciplinarité de leurs interventions

L'efficacité des interventions des SPIP est conditionnée par l'organisation et le fonctionnement des services judiciaires. Situé en fin du processus d'exécution de la peine, ces services sont soumis, concernant le volume, la nature et la fréquence des mesures qui leur sont confiées, aux aléas de la gestion des flux judiciaires inducteurs, aux aléas de la jurisprudence des juridictions pénales (juge d'application des peines et tribunaux correctionnels notamment) et aux orientations de la politique pénale locale.

Dès lors, il est délicat de mesurer leur performance au moyen des indicateurs les plus fréquemment utilisés ou évoqués par les professionnels :

- ◆ le taux d'aménagement des peines mesure autant l'activité du SPIP que celle des juges d'application des peines et, plus exactement l'efficacité de l'articulation entre ces deux services ;
- ◆ le taux de révocation des mesures d'aménagement de peine ou des mesures probatoires, pour ce qui concerne l'activité en milieu ouvert, se rapporte autant à l'activité des SPIP qu'à celle des magistrats ou au comportement de la personne condamnée ;
- ◆ le taux des incidents signalés à l'autorité judiciaire est dépendant de la définition de la notion d'incident entre les autorités judiciaires et les services d'application des peines au niveau local. En outre, son interprétation est ambiguë : son évolution peut refléter tout autant une amélioration qu'une dégradation de la qualité du travail des CPIP.

²² Les mesures de SME représentent environ 75 % des mesures confiées aux SPIP dans ce cadre.

²³ Une nouvelle version de l'infocentre APPI a été installée et permet aux cadres des SPIP d'interroger cet infocentre via des requêtes qu'ils construisent eux-mêmes, ou via des « rapports prédéfinis », requêtes créées à la demande de la DAP. La réécriture des requêtes accessibles via le requêteur d'APPI est en cours au sein du bureau des systèmes d'information, SD4, et du bureau des études et de la prospective, PMJ5.

Enfin, l'intervention des SPIP n'est qu'une composante parmi d'autres interventions judiciaires, éducatives, économiques et sociales. Situés en fin de chaîne pénale, ils sont placés au carrefour de champs de compétence divers influant directement sur leur intervention. Ainsi, leur performance dépend pour partie de celle de l'éducation nationale ou de celles des agences locales « pôle emploi » et des missions locales, ou de celle des dispositifs sociaux de droit commun.

3.1.3.2. En particulier, l'évaluation de la récidive se prête difficilement à une mesure annuelle de la performance par des indicateurs

La loi 87-432 du 22 juin 1987 assignait à l'administration pénitentiaire une mission de « réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire ». L'article 2 de la loi du n°2009-1436 du 24 novembre 2009, dite loi pénitentiaire, dispose que le service public pénitentiaire contribue « à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique ».

La mesure de la performance des services d'insertion et de probation demeure difficile en raison de l'objet même de l'activité des SPIP et de difficultés pratiques de calcul.

En effet, l'évaluation de la qualité de l'accompagnement des PPSMJ, des entretiens conduits avec elles, de leur nombre et de leur durée, peut être difficilement corrélée avec leur efficacité sociale (l'insertion ou la réinsertion du condamné) et pénale (la prévention de la récidive), car il est difficile d'établir un lien de causalité certain et direct entre l'absence de récidive et l'activité des CPIP. Par conséquent, l'efficacité de l'action de ces services ne peut être réduite à l'absence de récidive.

Enfin, la mesure des résultats des SPIP se trouve limitée par la perspective annuelle des indicateurs de performance, le calcul du taux de récidive se prêtant difficilement à une mesure annuelle. La description méthodologique exposée par les chercheurs du bureau PMJ5 de la DAP (cf. *infra*)²⁴ dans la dernière étude portant sur un échantillon national en 2011 de sortants de prisons entre le 1^{er} juin et le 31 décembre 2002 atteste de ces difficultés.

Par conséquent, la détermination d'un taux-cible de récidive dans le programme 107 apparaît peu réaliste.

Encadré 20 : Les critères de la récidive

« Pour qu'il y ait « récidive », de nouveaux faits doivent avoir été sanctionnés par une condamnation inscrite au casier judiciaire au cours de la période d'observation, soit après la date de libération (qui se situe entre le 1^{er} juin et le 31 décembre 2002). Nous fixons cette période à cinq ans, les casiers judiciaires ayant été obtenus au cours des années 2007-2008.

Comme pour la cohorte des libérés de 1996/1997, nous avons utilisé plusieurs critères emboîtés de la récidive (ceux-ci ne relèvent pas de la récidive légale, qui ne porte que sur la répartition des mêmes infractions et dont les conditions peuvent apparaître trop restrictives d'un point de vue sociologique). Le critère le plus large retient toute condamnation pour des faits commis pendant les cinq années suivant la libération quelle que soit la nature de la peine prononcée. En rapportant le nombre d'individus correspondant à ce critère à l'ensemble des libérés on obtient un taux de recondamnation. Il est de 59 % dans les cinq ans qui suivent la libération en 2002.

Parmi ces individus on recherche ensuite ceux dont le casier judiciaire mentionne au moins une peine d'emprisonnement ferme pour délit ou crime. Toujours rapporté au total des libérés, on calcule ainsi le taux de « prison ferme », qui s'établit à 46 %. Il ne s'agit pas d'un taux de retour en prison ni même d'un taux de retour sous écrou. Ainsi un individu peut être de nouveau écroué, sans pour autant être de nouveau condamné par la suite à une peine ferme privative de liberté. A l'inverse, un prévenu libre peut être condamné à une peine privative de liberté, laissé libre à l'audience sans que sa peine soit exécutée par la suite. C'est pourquoi ce taux est appelé taux de prison ferme au lieu de taux de retour en prison.

²⁴ « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation », Annie Kensey, Abdelmalik Benaouda, in *Cahier d'études pénitentiaires et criminologiques*, n°36, mai 2011.

Enfin, pour chaque condamné libéré, nous examinons son casier judiciaire, 5 ans après la date de libération, à la recherche d'au moins une condamnation prononcée pour des faits sanctionnée par une peine de réclusion criminelle. Le taux de réclusion criminelle se situe à 0,5 % pour l'ensemble de la cohorte. Ces différents taux varient de façon importante selon la durée de la période d'observation, la nature de l'infraction initiale, les caractéristiques sociodémographiques et pénales des individus. »

Source : Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, n°36, mai 2011.

3.1.3.3. L'évaluation de la récidive se prête en revanche à des études spécialisées à moyen terme

Les études disponibles, réalisées par le ministère de la justice (DAP), s'appuient sur deux types de méthodes :

- ◆ l'analyse rétrospective. Cette méthode est employée par la sous-direction de la statistique et des études du secrétariat général du ministère de la justice. Elle consiste à partir du seul casier judiciaire à établir, parmi les personnes condamnées une année donnée, la proportion de condamnés avec antécédents dans les cinq ans qui précèdent la condamnation de référence. Elle mesure moins un taux de réitération qu'une proportion d'anciens condamnés dans les sanctions d'une année, ce qui ne permet pas d'analyser les conditions d'une récidive ;
- ◆ le suivi de cohortes. Cette méthode est employée par les démographes du bureau des études et de la prospective de la DAP (PMJ 5). Elle consiste à observer le devenir judiciaire des condamnés libérés sur une période donnée pour identifier les infractions commises, leur degré de gravité et le délai les séparant de la fin de la précédente peine.

Depuis le début des années 1980, six enquêtes²⁵ dont une étude récente²⁶, ont été réalisées en France sur la récidive, à partir de cohortes de sortants de prison, selon une méthodologie constamment évolutive quant à la définition de la population étudiée, du temps d'observation, des critères de la récidive, du traitement de la nature de l'infraction (initiale, nouvelle infraction). La méthode de calcul des taux de récidive n'étant pas stable d'une enquête à l'autre, des conclusions définitives ne peuvent être dégagées de ces travaux.

Selon la responsable du bureau PMJ5 de la sous-direction PMJ à la direction de l'administration pénitentiaire, l'étude en matière de récidive nécessite *a minima* un délai de trois ans.

3.1.3.4. Les modalités de la mesure de la performance des SPIP au plan international sont difficilement transposables

La comparaison des taux de récidive et des données disponibles au plan européen est rendue malaisée en raison de la diversité des définitions et des approches de ce phénomène comme en raison de la diversité des systèmes pénaux et pénitentiaires. Il existe peu de recherches à visée comparative portant sur la mesure de la performance des services d'insertion et de probation.

²⁵ Enquête sur les condamnés à mort graciés et les condamnés à perpétuité, sur les libérés de 1973 initialement condamnés à trois ans et plus, sur les libérés de 1982 initialement condamnés à trois ans et plus, sur les libérés entre le 1^{er} mai 1996 et le 30 avril 1997- Prison et récidive- par Annie Kensey

²⁶ Déjà cité : « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation », in Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, mai 2011- n°36 Annie Kensey et Abdelmalik Benaouda.

Encadré 21 : Éléments de recherche comparative en Europe

Deux initiatives récentes à visée comparative ont été lancées en Europe. Le centre de recherche et de documentation du ministère de la justice hollandais (WODC) a constitué en 2006 le groupe de recherche européen sur les taux nationaux de récidive (*European research group on national reconviction rates*) et, en France, deux institutions universitaires (le centre d'histoire sociale du XX^{ème} siècle à l'université Paris I et le laboratoire « cultures et sociétés en Europe » à l'université Marc Bloch de Strasbourg II) ont mis en place en septembre 2005, le Groupe d'Etude de la récidive en Europe (GERE).

Source : Annie Kensey, Prison et récidive, A. Colin, 2007.

Toutefois, il est possible de comparer les outils d'évaluation de la performance des services de probation par rapprochement avec des systèmes qui présentent de fortes similitudes avec le système de probation français.

Le cas britannique apporte un éclairage pertinent de ce point de vue. En Angleterre et au Pays de Galles, la probation est confiée au *National Offender Management System* (NOMS), récemment créé par le gouvernement et sous l'autorité duquel opèrent désormais tous les services locaux de probation. Le *National Offender Management System* est comparable au SPIP.

Encadré 26 : Le *National Offender Management System*

Les mesures d'exécution des peines sont gérées par un organisme qui dépend du ministère de la justice, le *National Offender Management System* (NOMS) qui assure le suivi des personnes condamnées en détention et hors détention, en milieu ouvert.

Le NOMS est une agence créée par le ministère de la justice. Ce service comprend le *HM Prison Service* pour le milieu fermé et le *National Probation Service* (NPS) pour le milieu ouvert.

Le NOMS est chargé de gérer l'aménagement des peines des personnes condamnées tant en prison qu'en milieu ouvert, tant dans l'aménagement des peines que dans leur exécution.

Le NOMS est aussi responsable de la coordination de l'ensemble du dispositif lié à la réhabilitation et à la réinsertion des personnes condamnées pour tout ce qui concerne la santé, l'éducation, l'emploi ou la recherche d'emploi, ainsi que la recherche d'un logement.

Le NPS est divisé par régions sous forme de *Probation Trusts* - 42 pour l'Angleterre et le Pays de Galles - qui comprennent des *probation officers*, agents de probation chargés d'assurer le suivi des personnes condamnées dans l'exécution de leurs sanctions.

Les *Probations Trusts* sont donc chargés :

- du suivi de la personne condamnée ;
- de la promotion des services de probation ;
- du développement d'un plan pour réduire la récidive ;
- de la coordination des partenariats.

Source : Enquête par questionnaire menée par la mission auprès du magistrat de liaison de l'ambassade de France au Royaume-Uni.

Le NOMS a déployé des méthodes d'évaluation qui procèdent d'une stratégie comparable à celle actuellement développée en France. Le système OASys (*Offender Assessment System*) d'évaluation des délinquants en Angleterre et au Pays de Galles permet de mieux cibler les interventions²⁷. Développé entre 1999 et 2001 suite à la perception croissante de l'intérêt d'évaluer systématiquement les délinquants, il a permis de mieux cibler les interventions.

Le système OASys est bâti autour de cinq chapitres :

- ◆ le risque de nouvelle condamnation et les facteurs associés à la délinquance ;

²⁷ *Probation en Europe* n°38, *Le système OASys d'évaluation des délinquants en Angleterre et au Pays de Galles*, Dr. Robin Moore, p. 12, juin 2006.

Annexe V

- ◆ le risque de passage à un acte grave, risques pour l'individu et autres types de risques ;
- ◆ le document de synthèse du système OASys ;
- ◆ la planification des peines ;
- ◆ l'auto-évaluation.

Les indicateurs utilisés pour mesurer la performance en Angleterre et au Pays de Galles sont aussi comparables.

Le NOMS travaille avec douze indicateurs dont quatre sont transposables aux SPIP français. L'un est comparable au taux d'aménagement de peine (taux de mise en œuvre des *community orders* et des *licenses*), deux autres se rapportent au travail social (pourcentage des personnes ayant un emploi ou ayant un logement à la fin de leur placement sous main de justice) et le dernier évalue l'absentéisme des personnels (nombre moyen de jours de congés maladie). L'absentéisme des personnels est un indicateur recommandé par la mission (cf. *infra*).

Tableau 7 : Les douze indicateurs de performance du NOMS (2009-2010)

Champ d'action	Indicateur	Cible	Résultat
Ordre public	Nombre d'évasions de détenus de catégorie A (détenus dont l'évasion est très dangereuse pour la sécurité publique ou nationale)	0	0
	Taux d'évasions d'établissements pénitentiaires et d'évasions lors de transfèrments rapportées au nombre moyen de détenus	0,05 %	0,01 %
	Taux d'évasions lors de transfèrments effectués par des partenaires privés	1/20 000	1/81 499
Conditions de détention	Taux d'agressions graves en établissement pénitentiaire rapportées au nombre moyen de détenus	1,90 %	1,67 %
	Taux de détenus dans des cellules en surpopulation	26 %	24 %
Gestion des condamnés	Taux de tests positifs à la drogue	9,3 %	7,8 %
	Taux de programmes de suivi correspondant au profil du détenu commencés	80 %	89 %
	Taux de mise en œuvre des <i>community orders</i> et des <i>licenses</i>	70 %	75 %
Prévention de la récidive	Taux de personnes ayant un emploi à la fin de leur placement sous main de justice	35 %	35 %
	Taux de personnes ayant un logement à la fin de leur placement sous main de justice	79 %	84 %
Ressources humaines	Nombre moyen de jours de congés maladie	10,50	10,48
	Taux de personnels du NOMS issus de la diversité	8,5 %	9,1 %

Source : National Offender Management Service, Annual Report and Accounts 2009-2010.

Chacun des 42 *Probation Trust* décline ses propres indicateurs de performance qui complètent ceux du NOMS (délai de remise des rapports, niveau de succès des mesures ou présence aux entretiens). A titre d'exemple, le *Probation Trust* du comté de *Merseyside* reprend en les précisant l'indicateur fondé sur l'emploi utilisé par le NOMS.

Tableau 7 : Exemples d'indicateurs de performance du *Merseyside Probation Trust*

Objectif	Indicateur	Cible	Résultat 2009-2010
Rapports	Fournir les rapports dans le délai imparti	90 %	94,8 %
<i>Orders/licenses</i> achevés avec succès	Pourcentage de mesures achevées avec succès	71 %	77,3 %
Présence aux entretiens	Proportion d'entretiens prévus auxquels la PPSMJ a assisté durant les 26 premières semaines	85 %	85 %

Annexe V

Objectif	Indicateur	Cible	Résultat 2009-2010
Emploi stable	Nombre de PPSMJ qui trouvent du travail pour au moins quatre semaines	434	351
Emploi en fin de mesure	Pourcentage de PPSMJ qui ont un emploi à la fin de leur mesure	40 %	36 %

Source : Merseyside Probation Trust 2009-2010.

3.2. L'évaluation de l'impact de la politique d'insertion, de probation et de prévention de la récidive devrait être approfondie

3.2.1. La prévention de la récidive passe par une maîtrise des délais de prise en charge, de la fréquence et du contenu des interventions des SPIP

3.2.1.1. Indicateur « pourcentage de propositions d'aménagement de peine émises par le SPIP avec avis favorable et suivies par le juge de l'application des peines »

L'indicateur proposé par la DAP doit être amélioré. La sous-direction PMJ de la DAP propose un nouvel indicateur visant à mesurer l'amélioration de la prise en charge du condamné en milieu ouvert. Il est ainsi formulé : « *pourcentage de propositions d'aménagement de peine avec un avis favorable du SPIP au regard du nombre de dossiers dont le SPIP a été saisi dans le cadre des articles 712-6, 723-15 et 723-19 du CPP* ».

L'indicateur suivant est proposé par la mission : « *pourcentage de propositions d'aménagement de peine avec un avis favorable du SPIP et suivies par le juge de l'application des peines dans le cadre des articles 712-6, 723-15 et 723-19 du CPP* ».

Le numérateur est le nombre de propositions d'aménagements de peine avec un avis favorable du SPIP et suivies par le JAP dans le cadre des articles 712-6, 723-15 et 723-19 du CPP.

Le dénominateur est le nombre de dossiers proposés par le SPIP au titre des articles 712-6, 723-15 et 723-19 du CPP.

Pour plus de cohérence, cet indicateur, doit inclure la nouvelle mesure PSAP. Dans cette hypothèse, la mesure de surveillance électronique de fin de peine (SEFIP) est alors exclue : elle relève de l'exécution de la peine et non de l'aménagement de la peine.

3.2.1.2. Indicateur « taux d'aménagement de peine »

Dans le schéma proposé, **l'indicateur relatif au taux d'aménagement de peine, déjà inscrit dans le programme 107 est conservé.** De façon similaire, cet indicateur pourrait être modifié en intégrant la PSAP. Il doit ainsi être reformulé comme suit : « *pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées et bénéficiant d'un aménagement de peine y compris dans le cadre d'une PSAP* ».

Il serait calculé comme suit :

- ◆ au numérateur, moyenne des douze relevés mensuels du nombre de personnes condamnées sous écrou bénéficiant d'un aménagement de peine y compris dans le cadre d'une PSAP ;
- ◆ au dénominateur, moyenne des douze relevés mensuels de l'ensemble des personnes condamnées sous écrou.

3.2.1.3. Indicateur « pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes »

L'indicateur relatif à la mesure de l'efficacité des sursis avec mise à l'épreuve assortis d'une obligation d'indemniser la victime doit être conservé car il concerne la majorité des mesures de milieu ouvert et peut être amélioré, accompagné par les deux indicateurs qui suivent.

3.2.1.4. Indicateur « pourcentage de dossiers ayant fait l'objet d'une prise en charge effective dans le délai de 45 jours »

Un nouvel indicateur de délai est proposé : « pourcentage de dossiers ayant fait l'objet d'une prise en charge effective dans le délai de 45 jours » (délai légal prévu par l'article 474 du code de procédure pénale).

Le mode de calcul est le suivant :

- ◆ au numérateur : nombre de dossiers dont le SPIP a été saisi et ayant fait l'objet d'une prise en charge effective dans le délai de 45 jours à compter de cette saisine ;
- ◆ au dénominateur : nombre de dossiers dont le SPIP a été saisi depuis 45 jours.

Il conviendra de préciser la date de saisine du SPIP, *i.e.* la date à laquelle le dossier complet est transmis par le service d'application des peines au SPIP et la date à laquelle a lieu le premier entretien de suivi.

3.2.1.5. Indicateur « taux de réalisation de DAVC »

Dans la mesure où l'évaluation de la charge d'activité procède d'une normalisation du temps de travail passé en entretien (soit la moitié du temps dédié à l'activité professionnelle par un CPIP – *cf. annexe II*), il est recommandé de prévoir un indicateur retraçant le temps consacré par les CPIP aux personnes condamnées.

Le nombre d'entretiens pris isolément ne rend pas compte de la performance du SPIP dans la mesure où il n'est pas révélateur de la qualité ou de la durée des prestations des CPIP. Il apparaît toutefois pertinent de mesurer les entretiens conduits dans le cadre du diagnostic à visée criminologique (DAVC) afin d'inciter au niveau national les services à s'engager dans une démarche d'accompagnement structuré permettant de mettre en œuvre un projet individuel d'accompagnement et le suivi différencié des PPSMJ.

Il est donc proposé de construire un indicateur sur la base de ces entretiens qui déterminera le taux de réalisation de DAVC par les SPIP :

- ◆ au numérateur, figure le nombre de personnes dont le dossier a été pris en charge par le SPIP et ayant bénéficié d'un DAVC ;
- ◆ au dénominateur le nombre de personnes prises en charge par le SPIP.

Cet indicateur s'applique tant aux PPSMJ du milieu fermé que du milieu ouvert.

3.2.1.6. Récapitulatif

Proposition : introduire dans le programme 107 de l'administration pénitentiaire un nouvel objectif par fusion des deux existants concernant les SPIP, corrélé de cinq indicateurs dont trois nouveaux.

Ces pistes pourraient faire l'objet d'une expérimentation locale dans le cadre du dialogue de gestion entre la DAP et les DISP au cours de l'exercice 2012.

Encadré 22 : Proposition d'une nouvelle organisation du programme 107

<p>Objectif 1 : renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires (inchangé)</p> <p>Objectif 2 : adapter la gestion du parc immobilier aux catégories de populations accueillies (inchangé)</p> <p>Objectif 3 : garantir la mise en œuvre des dispositifs de prévention de la récidive</p> <p>Indicateur 3.1. : pourcentage des personnes placées sous écrou et bénéficiant d'un aménagement de peine (inchangé)</p> <p>Indicateur 3.2. : pourcentage de propositions d'aménagement de peine émises par le SPIP avec avis favorable et suivies par le juge de l'application des peines dans le cadre des articles 712-6, 723-15 et 723-19 du CPP (nouveau)</p> <p>Indicateur 3.3 : pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes (inchangé, anciennement indicateur 6.1)</p> <p>Indicateur 3.4. : pourcentage de personnes ayant fait l'objet d'une prise en charge effective par les SPIP dans le délai de 45 jours à compter de la saisine (nouveau)</p> <p>Indicateur 3.5 : pourcentage de personnes ayant bénéficié d'un DAVC (nouveau)</p> <p>Objectif 4 : améliorer les conditions de détention (inchangé)</p> <p>Objectif 5 : favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus (inchangé)</p> <p>Objectif 6 : améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert (supprimé)</p>

Source : Mission IGF/IGSJ.

3.2.2. L'amélioration du pilotage des SPIP doit devenir une priorité du dispositif de performance

La qualité du pilotage des SPIP est déterminante dans la mesure où elle conditionne :

- ◆ la qualité de l'organisation interne des services c'est-à-dire la mise en cohérence des diverses missions des SPIP (évaluation, suivi, probation, construction des projets d'aménagement de peine, formation) et des divers métiers (CPIP, personnel administratif, personnels de surveillance, assistants sociaux et psychologues ou psychiatres) ;
- ◆ l'inscription efficace des SPIP dans les politiques publiques conduites sur les territoires où ils déploient leur activité.

Deux types d'outils peuvent être utilisés :

- ◆ au niveau central, le contrat d'objectifs avec les DISP ;
- ◆ au niveau déconcentré, l'utilisation d'un tableau de bord modélisé comportant une partie dédiée au pilotage.

3.2.2.1. Des contrats d'objectifs entre la DAP et les neuf DISP ainsi que la mission outre-mer pourraient contribuer à améliorer la performance du pilotage des SPIP

Proposition : établir entre le directeur de l'administration pénitentiaire et les neuf directeurs interrégionaux ainsi que le chef de la MOM, des contrats d'objectifs triennaux, autour de quatre axes communs et d'axes spécifiques, assortis chacun d'indicateurs de performance, sur la base d'un diagnostic des structures dont ils ont la charge et des territoires sur lesquels ils déploient leur politique d'insertion, de probation et de prévention de la récidive.

Il est proposé que la DAP conventionne avec les neuf interrégions des objectifs triennaux dans le cadre de la programmation budgétaire triennale.

Annexe V

Dans ce cadre, ces contrats d'objectifs seraient constitués d'un tronc commun aux interrégions et portant sur :

- ◆ la garantie de la continuité de la chaîne pénale ;
- ◆ l'amélioration de l'articulation entre le milieu ouvert et le milieu fermé ;
- ◆ le suivi de l'activité des SPIP ;
- ◆ l'évaluation de la performance.

Ils seraient assortis d'indicateurs appropriés à chacun de ces axes et permettant d'évaluer pour chacun d'eux la performance des trois échelons : central, interrégional et départemental.

Ces conventions comporteraient en outre une partie, propre à chaque interrégion, destinée à contractualiser des objectifs spécifiques établis à partir d'un diagnostic des structures dont elle a la charge et des territoires sur lesquels elle déploie ses dispositifs.

3.2.2.2. Le tableau de bord de l'activité des SPIP doit comporter des indicateurs portant sur leur pilotage

Proposition : intégrer dans le tableau de bord de l'activité des SPIP quatre indicateurs destinés à évaluer la qualité du pilotage de leur activité. Le tableau de bord modélisé proposé plus haut pourrait contenir les indicateurs suivants.

Premier indicateur : taux d'encadrement des SPIP (dont taux d'encadrement par les DIP)

L'encadrement des SPIP, et notamment l'encadrement intermédiaire, est un facteur essentiel de la qualité de leur pilotage. Pour être efficace, cela suppose une répartition équilibrée des diverses catégories de cadres au sein des services.

Au numérateur : nombre d'emplois de cadres, localisés dans les SPIP :

- dont postes non pourvus ;
- dont CSIP et DIP ;
- dont postes de CSIP et de DIP non pourvus

Au dénominateur : nombre de postes de personnels d'insertion et de probation titulaires, personnels de surveillance et personnels administratifs localisés dans les SPIP :

- dont postes non pourvus ;
- dont CSIP et DIP ;
- dont postes de CSIP et DIP non pourvus.

La détermination de cette cible s'effectuera en cohérence avec les ratios déterminés par l'administration centrale et devrait permettre un redéploiement progressif des effectifs de cadres compte tenu des grandes disparités observées par la mission entre SPIP sur tout le territoire national (*cf. annexe III*).

Deuxième indicateur : taux d'absentéisme hors congés maternité et décharge syndicale

Le renseignement de cet indicateur constitue une donnée majeure pour l'administration centrale pour conduire le dialogue de gestion avec les services déconcentrés en matière d'effectifs. Ces données sont actuellement disponibles en région et devront être précisées par SPIP.

Troisième indicateur : taux de propositions d'exécution de peines sous SEFIP par le SPIP

La mesure de SEFIP est un dispositif important de la loi pénitentiaire que le ministère de la justice et des libertés entend développer.

S'agissant du calcul du troisième indicateur :

- ◆ le numérateur est le nombre de propositions d'exécution de peine du SPIP dans le cadre de l'article 723-28 du CPP ;

Annexe V

- ◆ le dénominateur est le nombre de personnes détenues éligibles à la procédure prévue à l'article 723-28 du CPP.

Quatrième indicateur : pourcentage de dossiers affectés aux personnels d'insertion et de probation par le responsable du service

Les dossiers dont sont saisis les SPIP ne sont pas souvent affectés par le responsable même de la structure aux personnels d'insertion et de probation alors que ce moment constitue un moment clé où peut être évalué une difficulté particulière conduisant à une affectation en direction d'un personnel d'insertion et de probation expérimenté. Ce contrôle de l'affectation du dossier va devenir d'autant plus crucial que le personnel d'insertion et de probation qui aura à construire le DAVC aura une influence déterminante dans le choix du suivi, même s'il existe un contrôle collégial de son évaluation.

S'agissant du calcul du quatrième indicateur :

- ◆ le numérateur est le nombre de dossiers affectés par un cadre du service aux conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation ;
- ◆ le dénominateur est le nombre de dossiers affectés aux CPIP.

3.2.3. L'évaluation des politiques et des dispositifs d'insertion, de probation et de prévention de la récidive doit être amplifiée

3.2.3.1. Les études de cohortes des sortants de prison et de probationnaires ayant fait l'objet d'un suivi en milieu ouvert devraient être développées par le bureau PMJ5 en matière de récidive

Proposition : développer les études de cohortes des sortants de prison et des probationnaires ayant fait l'objet d'un suivi en milieu ouvert par le bureau PMJ5, en matière de récidive.

Les études sur la récidive demeurent indispensables pour permettre à la DAP et aux SPIP de déterminer les axes de leurs interventions et de circonscrire les risques sur lesquels ils doivent agir. Les évaluations réalisées par le ministère de la justice²⁸ constituent dans cette perspective une démarche nécessaire de construction de la performance des SPIP, de sa mesure et de la prévention de la récidive.

Elles présentent un intérêt d'autant plus grand qu'elles éclairent les décideurs sur les facteurs propices à la prévention de la récidive tenant à la fois aux personnes mais aussi à l'efficacité et l'efficience des politiques et dispositifs déployés.

Les chercheurs du bureau PMJ5 considèrent que le délai requis pour procéder au calcul d'un taux peut être de l'ordre de trois années, c'est-à-dire comme déjà indiqué compatible avec une programmation triennale.

Ce service doit pouvoir très efficacement contribuer à une telle évaluation compte tenu du volume de ses effectifs, soit deux personnels administratifs et dix chercheurs dont un poste de chargé de mission encore à pourvoir et de leur qualification²⁹. Il pourrait en outre étendre son activité à l'étude de cohortes de probationnaires ayant bénéficié d'un suivi en milieu ouvert, et non aux seuls sortants de prison.

²⁸ Ces études reposent soit sur des analyses rétrospectives réalisées à partir du casier judiciaire national en examinant de façon statique la part des personnes condamnées ayant des antécédents judiciaires sur une période antérieure donnée, soit sur le suivi de cohortes retraçant l'évolution judiciaire des individus observés et l'éventuelle récidive en examinant les délais de commissions de nouvelles infractions et leur gravité. Le bureau PMJ5 a développé une méthodologie rodée en la matière et conduit diverses études sur la question de la récidive.

²⁹ Ce bureau comprend trois démographes, deux docteurs en démographie, un docteur en sciences politiques, deux docteurs en histoire et un docteur en sociologie.

3.2.3.2. Les chercheurs du bureau PMJ5 devraient être associés à l'évaluation des politiques d'insertion et de prévention de la récidive et des dispositifs d'intervention des SPIP

Proposition : développer les études portant sur l'impact des dispositifs et des méthodes d'intervention des SPIP et y associer le bureau des études et de la prospective de la sous-direction PMJ, en étroite concertation avec le futur pôle « évaluation » de l'actuel bureau PMJ1.

La recherche devrait porter non seulement sur l'étude des publics et des mesures dont ils font l'objet mais aussi sur les méthodes de travail des personnels en charge de la prévention de la récidive et sur l'adéquation des dispositifs déployés avec les résultats des recherches accomplies, tant en France qu'à l'étranger.

L'activité du bureau PMJ5 devrait en outre être tournée vers les services déconcentrés de manière à les aider à la construction d'un diagnostic de l'efficacité des dispositifs déployés pour prévenir la récidive, tout comme à les conseiller pour améliorer la performance des services en cette matière.

En ce sens, il devrait être associé à l'activité du pôle évaluation en cours de constitution au sein du bureau PMJ1.

Ces modalités de développement d'une recherche appliquée en DISP pourraient être organisées dans le cadre des contrats d'objectifs proposés *supra*.

Cette démarche répondrait à la règle pénitentiaire européenne n°91 selon laquelle « *les autorités pénitentiaires doivent soutenir un programme de recherche et d'évaluation portant sur le but de la prison, son rôle dans une société démocratique et la mesure dans laquelle le système pénitentiaire remplit sa mission* ».

Elle s'inscrirait également dans le cadre des règles européennes relatives à la probation n°16 qui indique que « *les autorités compétentes soutiennent l'efficacité des mesures de probation en encourageant la recherche scientifique, dont les résultats doivent orienter les politiques et les pratiques en matière de probation* »³⁰.

³⁰ Conseil de l'Europe, recommandation Rec (2010) du comité des ministres des États membres sur les Règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation, 20 janvier 2010.

ANNEXE VI

**Les relations de l'administration
pénitentiaire avec les partenaires
associatifs pour les mesures de placement
à l'extérieur et de sursis avec mise à
l'épreuve et leur contrôle**

SYNTHÈSE

La mission a examiné la capacité des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) à contrôler l'intervention des partenaires associatifs pour les mesures de placement à l'extérieur et de sursis avec mise à l'épreuve (SME). Elle a également abordé les conditions de suivi, au niveau central, des partenariats noués avec les associations.

Sur ce point et de façon générale, le contrôle de l'emploi des fonds alloués aux associations par l'administration pénitentiaire pourrait être renforcé. Ces subventions ont représenté 5,4 M€ en 2010. Or, il apparaît que certaines actions financées au niveau national ne sont pas réalisées. La mission recommande :

- ◆ le recours à la facturation de prestations sur la base d'un contrôle du service fait plutôt que l'attribution de subventions annuelles ;
- ◆ le renforcement de la qualité du conventionnement sur le fondement de la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 ;
- ◆ la mise en place d'une chaîne de contrôle impliquant l'encadrement des SPIP (contrôle interne de premier niveau), la direction interrégionale (contrôle de second niveau) et l'intervention de l'Inspection des services pénitentiaires, qui pourrait utilement retenir parmi ses thèmes d'audit la mise en œuvre des partenariats associatifs.

Les SPIP ne mettent pas pleinement en œuvre leurs prérogatives de contrôle du respect du cahier des charges de novembre 2006 pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur.

Sur le plan budgétaire, le coût global des mesures de placement à l'extérieur n'est pas précisément identifié. Plus de 2 600 mesures de placement à l'extérieur ont été prononcées en 2010. La mission estime à 8 M€ le montant versé en 2010 par l'administration pénitentiaire aux associations sur la base d'un prix de journée.

Sur le plan juridique, le choix des partenaires associatifs ne résulte pas d'une procédure de mise en concurrence dans le cadre d'appels d'offre. La mission recommande l'accompagnement des SPIP par la direction de l'administration pénitentiaire, après exploitation des résultats de la phase d'expérimentation en cours.

Enfin, les procédures de contrôle des associations demeurent insuffisamment systématisées et formalisées. S'inspirant de bonnes pratiques constatées au cours de ses investigations, la mission recommande le développement d'une évaluation formalisée de la prestation des associations par la participation régulière de référents du SPIP à des réunions de suivi, de contrôle et d'évaluation de ces associations donnant lieu à la rédaction de comptes-rendus soumis au contrôle de leurs cadres.

Le contrôle des associations collaboratrices occasionnelles du service public chargées du suivi de mesures de SME n'incombe pas explicitement aux SPIP. Les textes prévoient un entretien au SPIP, dont la mission a constaté qu'il n'était pas systématiquement réalisé, mais pas la saisine de ce service. Un projet de loi en cours d'examen par le Parlement, prévoit une saisine formelle du SPIP sur ce point.

SOMMAIRE

1. ... LE PARTENARIAT ASSOCIATIF PRÉSENTE DES RISQUES INSUFFISAMMENT MAÎTRISÉS, EN DÉPIT D'UNE VIGILANCE DE LA DAP	1
1.1. Les dispositifs prévus par la circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces du 26 février 2002 relative à la politique associative du ministère de la justice n'ont pas été mis en place.....	1
1.2. Le contrôle de l'emploi des fonds alloués aux associations partenaires de l'administration pénitentiaire demeure peu développé.....	2
1.2.1. ... <i>Le suivi des partenaires associatifs nationaux ne garantit pas toujours la bonne réalisation des actions prévues.....</i>	<i>2</i>
1.2.2. ... <i>Le contrôle au niveau local des partenariats associatifs constitue un point d'attention.....</i>	<i>4</i>
1.2.3. ... <i>Les DISP n'exercent pas pleinement leur capacité de contrôle.....</i>	<i>7</i>
2. ... EN CAS DE PLACEMENT À L'EXTÉRIEUR, LE CONTRÔLE PAR LE SPIP DU RESPECT DU CAHIER DES CHARGES PAR LES PARTENAIRES ASSOCIATIFS EST LACUNAIRE ET PEU FORMALISÉ.....	7
2.1. La mesure de placement sous surveillance électronique se développe au détriment de la mesure de placement à l'extérieur.....	7
2.2. Sur le plan budgétaire, le coût global des mesures de placement à l'extérieur n'est pas clairement identifié.....	9
2.2.1. ... <i>Compte tenu de difficultés d'imputation budgétaire, le volume des crédits consacrés aux mesures de placement à l'extérieur est sous-estimé par la DAP.....</i>	<i>9</i>
2.2.2. ... <i>Les documents budgétaires successifs retracent de façon imprécise les montants consacrés aux mesures de placement à l'extérieur.....</i>	<i>10</i>
2.2.3. ... <i>La mission estime à 8 M€ le montant consacré aux mesures de placement à l'extérieur.....</i>	<i>12</i>
2.3. Certaines associations qui assurent des placements à l'extérieur connaissent des difficultés financières en dépit d'une qualité de prise en charge reconnue.....	14
2.3.1. ... <i>Le développement du placement à l'extérieur est encouragé et sa prise en charge par les associations est considérée de qualité par l'administration pénitentiaire.....</i>	<i>14</i>
2.3.2. ... <i>Plusieurs associations mettent en évidence des obstacles essentiellement financiers à la mise en œuvre des mesures de placement à l'extérieur.....</i>	<i>15</i>
2.4. Des procédures de contrôle de la conformité au cahier des charges des prestations des partenaires associatifs sont prévues.....	16
2.4.1. ... <i>De manière générale, la circulaire de la DAP du 19 mars 2008 confie au SPIP la responsabilité de la politique partenariale.....</i>	<i>16</i>
2.4.2. ... <i>Le cahier des charges national pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur est encore peu respecté.....</i>	<i>18</i>
2.4.3. ... <i>Un contrôle régulier des foyers de placement à l'extérieur est prévu par le code de procédure pénale.....</i>	<i>20</i>
2.5. La mise en concurrence des partenaires associatifs dans le cadre d'un appel d'offres est souhaitable.....	21
2.5.1. ... <i>Les prestataires de placement à l'extérieur ne sont pas mis en concurrence dans le cadre d'appels d'offre.....</i>	<i>21</i>

2.5.2. ... <i>La mise en concurrence rencontre des difficultés pratiques de mise en œuvre</i>	24
2.5.3. ... <i>Le passage à la mise en concurrence est accompagné de façon insuffisante par la DAP</i>	25
3. ... LE RECOURS À DES COLLABORATEURS OCCASIONNELS DU SERVICE PUBLIC POUR LE SUIVI DES SME N'EST PAS SOUMIS AU CONTRÔLE DU SPIP	25
3.1. Une association chargée du suivi d'un contrôle judiciaire peut poursuivre le suivi dans le cadre du SME en tant que collaborateur occasionnel du service public.....	26
3.2. Le suivi des SME par des collaborateurs occasionnels du service public reste très exceptionnel	27
3.3. Le contrôle des collaborateurs occasionnels du service public chargés du suivi des SME ne relève pas de la compétence de l'administration pénitentiaire	28
4. ... RECOMMANDATIONS	29
4.1. Renforcer le contrôle des partenaires associatifs subventionnés	29
4.2. Mettre en place une chaîne de contrôle de premier, de deuxième et de troisième niveau.....	30
4.2.1. ... <i>Assurer un contrôle de premier niveau par l'encadrement des SPIP</i>	30
4.2.2. ... <i>Assurer un contrôle de deuxième niveau par les directions interrégionales</i>	32
4.2.3. ... <i>Assurer un contrôle de troisième niveau par l'Inspection des services pénitentiaires</i>	32
4.3. Systématiser la mise en concurrence des partenaires associatifs en charge de mesures de placement à l'extérieur	33
4.4. Clarifier les modalités de suivi des partenaires associatifs en charge de certaines mesures de sursis avec mise à l'épreuve.....	33

Annexe VI

Le principe du recours aux associations par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) pour le suivi de certaines mesures d'aménagement de peines est prévu à l'article 3 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : « *le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du Garde des Sceaux, ministre de la justice, avec le concours des autres services de l'État, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées* ».

La présente annexe vise à mesurer la capacité des SPIP à contrôler le respect par les partenaires associatifs d'un cahier des charges précis en cas de placement à l'extérieur et à s'assurer de la qualité de la prestation en cas de recours à des collaborateurs occasionnels du service public pour le suivi des sursis avec mise à l'épreuve (SME).

Le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur existe depuis novembre 2006. La possibilité du recours à des collaborateurs occasionnels du service public pour le suivi des SME est prévue par la loi n°2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs. La période d'étude retenue couvre la période 2006-2011.

1. Le partenariat associatif présente des risques insuffisamment maîtrisés, en dépit d'une vigilance de la DAP

1.1. Les dispositifs prévus par la circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces du 26 février 2002 relative à la politique associative du ministère de la justice n'ont pas été mis en place

La circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du 26 février 2002 relative à la politique associative du ministère de la justice prévoit l'élaboration d'un schéma directeur national de la politique associative du ministère de la justice devant être décliné au niveau des directions interrégionales de l'administration pénitentiaire.

La circulaire prévoit que le schéma directeur est élaboré par une commission nationale de la politique associative. Cet organe permanent de concertation placé auprès du Garde des Sceaux se réunit au moins quatre fois par an. Il se compose :

- ◆ des directeurs et directrices de l'administration centrale du ministère de la justice ainsi que les chefs des services directement rattachés au ministre ;
- ◆ d'un magistrat délégué à la politique associative, désigné par le Garde des Sceaux ;
- ◆ d'un directeur régional de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), désigné par le Garde des Sceaux ;
- ◆ d'un directeur régional des services pénitentiaires, désigné par le Garde des Sceaux ;
- ◆ du président de l'Institut national d'aide aux victimes et de la médiation ;
- ◆ du président de la fédération des associations socio-judiciaires « Citoyens et Justice » ;
- ◆ du président de l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence ;
- ◆ du président d'Unir les associations pour développer les solidarités en France ;
- ◆ du président de la fédération des associations réflexion action prison et justice (FARAPE) ;
- ◆ du président de l'association nationale des visiteurs de prison (ANVP) ;
- ◆ des présidents de deux associations intervenant hors du champ des grands réseaux associatifs mais conduisant des actions significatives, nommés par le Garde des Sceaux pour une durée de deux ans.

La commission nationale de la politique associative du ministère de la justice s'est réunie à une seule reprise, le 9 avril 2002¹, puis a été supprimée le 9 juillet 2004. Aucun schéma directeur de la politique associative du ministère de la justice n'a été mis en place.

1.2. Le contrôle de l'emploi des fonds alloués aux associations partenaires de l'administration pénitentiaire demeure peu développé

1.2.1. Le suivi des partenaires associatifs nationaux ne garantit pas toujours la bonne réalisation des actions prévues

Deux types de partenariats associatifs nationaux ont été mis en place par l'administration pénitentiaire :

- ◆ des partenariats structurés au niveau national ;
- ◆ les partenariats conclus avec deux fédérations nationales d'associations (la fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale – FNARS – et la fédération d'associations socio-judiciaires « Citoyens et Justice »).

La fédération d'associations socio-judiciaires « Citoyens et Justice » regroupe 120 associations qui exercent des missions de service public déléguées dans le domaine judiciaire. Leur activité s'étend à l'ensemble du territoire national, y compris les départements et territoires d'outre-mer. Ces associations interviennent auprès des juridictions et mettent en œuvre des mesures socio-éducatives, notamment les alternatives à l'incarcération et aux poursuites.

La FNARS regroupe des associations de solidarité et des organismes depuis 1956. La FNARS est un réseau qui lutte contre les exclusions, promeut le travail social et ouvre des espaces d'échanges entre les acteurs du secteur social. La FNARS fédère 850 associations et organismes publics qui gèrent quelque 2 700 établissements et services.

Encadré 1 : Les associations nationales partenaires de l'administration pénitentiaire en 2010

Treize associations nationales partenaires sont conventionnées :

- l'ANVP qui visite les détenus et aide leur famille ;
- Auxilia « Formation et amitié, une nouvelle chance » qui propose aux détenus de l'enseignement par correspondance ;
- le Comité inter mouvements auprès des évacués (Cimade) qui intervient auprès des personnes de nationalité étrangère ;
- le club informatique pénitentiaire (CLIP) qui intervient auprès des détenus dans le cadre de formations informatiques ;
- le Courrier de Bovet qui correspond avec des personnes incarcérées ;
- la Croix-Rouge française qui propose un dispositif de téléphonie sociale et d'écoute ainsi qu'un réseau d'intervenants en milieu pénitentiaire ;
- la FARAPEJ ;
- la fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) ;
- la fédération des relais enfants-parents (FREPE) ;
- le groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (GENEPI) ;
- la ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA) ;
- le Sidaction qui propose des programmes de lutte contre le VIH et les hépatites en détention ;

¹ Déclaration de M^{me} Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux, ministre de la justice, sur le partenariat entre le ministère de la justice et les associations et le rôle de la commission nationale de la politique associative, à l'occasion de l'installation de la commission nationale de la politique associative, Paris, 9 avril 2002.

Annexe VI

- l'union des fédérations régionales d'associations de maisons d'accueil des familles et proches de personnes incarcérées (UFRAMA).

Deux autres associations nationales sont partenaires sans être conventionnées :

- AIDES qui mène des actions portant sur la prévention du VIH, des hépatites et des infections sexuellement transmissibles au sein des établissements pénitentiaires, du suivi à l'extérieur ainsi que des actions de soutien aux familles ;
- le Secours catholique qui propose des aides aux indigents, aux familles des personnes détenues et aux sortants de prison.

Par ailleurs, plusieurs fédérations sportives sont partenaires de l'administration pénitentiaire.

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire 2010.

D'après les données de la DAP, les évolutions suivantes sont constatées entre 2006 et 2010 :

- ◆ les subventions de l'administration pénitentiaire aux associations nationales ont diminué de 3,1 % ;
- ◆ les subventions de l'administration pénitentiaire aux associations locales ont augmenté de 45,8 %.

Selon le bureau PMJ2 des politiques sociales et d'insertion de la DAP, les subventions de l'administration pénitentiaire se répartissent de la façon suivante en 2010 :

- ◆ 4,6 M€ consacrés aux subventions des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) et des SPIP aux associations locales, soit 85 % du total ;
- ◆ 0,6 M€ consacrés aux subventions de la DAP aux associations nationales (cf. Tableau 2), soit 11 % du total ;
- ◆ 0,2 M€ consacrés aux subventions de la DAP aux fédérations sportives, soit 4 % du total.

Ces subventions sont imputées au programme 107 « Administration pénitentiaire ».

Elles n'incluent pas le paiement par prix de journée des associations qui prennent en charge des mesures de placement à l'extérieur.

Tableau 1 : Subventions versées par l'administration pénitentiaire aux associations

Année	Subventions aux associations nationales et fédérations sportives		Subventions aux associations locales		Subvention totale
	En €	Part des subventions totales	En €	Part des subventions totales	En €
2006	822 954	20,7 %	3 155 723	79,3 %	3 978 677
2007	790 569	18,5 %	3 471 759	81,5 %	4 262 328
2008	795 769	16,6 %	3 988 854	83,4 %	4 784 623
2009	733 775	15,0 %	4 166 225	85,0 %	4 900 000
2010	797 610	14,8 %	4 602 390	85,2 %	5 400 000

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire.

En 2011, le bénéficiaire le plus important des subventions allouées aux associations nationales conventionnées par la DAP est la Croix-Rouge française qui perçoit 153 000 €, soit 29 % des subventions versées par la DAP aux associations nationales partenaires conventionnées.

Annexe VI

Tableau 2 : Subventions versées aux associations nationales conventionnées par la DAP

Association	Subventions (en €)					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
FREP	11 000	11 672	8 204	11 672	12 500	12 500
Courrier de Bovet	16 000	15 353	15 353	15 354	15 000	15 000
FNARS	16 500	16 299	16 299	16 301	17 000	17 000
Citoyens et Justice	0	0	15 000	15 000	20 000	20 000
UFRAMA	16 000	10 095	10 095	30 286	30 700	30 700
ANVP	25 000	24 887	24 887	34 889	25 000	25 000
Sidaction	10 000	30 000	48 000	30 000	30 000	30 000
FARAPEJ	30 500	33 300	33 300	33 302	33 000	33 000
CLIP	35 000	35 000	30 000	40 000	35 000	35 000
Auxilia	50 000	40 000	45 400	45 400	45 400	45 400
LICRA	0	0	0	0	50 000	0
Cimade	20 000	45 000	60 000	60 000	60 000	60 000
GENEPI	85 000	75 020	73 000	73 000	74 000	53 000
Croix-Rouge	155 267	64 423	88 847	113 271	153 000	153 000
Total	470 267	401 049	468 395	518 475	600 600	529 600

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, bureau PMJ2 des politiques sociales et d'insertion.

En dépit d'un suivi vigilant de la part de la DAP, la bonne réalisation des actions prévues à l'échelon national n'est pas toujours assurée. Le suivi réalisé par la DAP se trouve ponctuellement confronté à des difficultés. Ainsi, selon le bureau PMJ2 des politiques sociales et d'insertion de la DAP, la ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA) a reçu en 2010 une subvention de 50 000 € dans le cadre d'un conventionnement avec l'administration pénitentiaire mais n'a pas réalisé la prestation financée². La convention nationale entre l'administration pénitentiaire et la LICRA prévoit la production de justificatifs (comptes annuels approuvés, rapport d'activité, compte-rendu financier, rapport détaillé de l'action subventionnée, rapport d'évaluation) dans les six mois de la clôture de l'exercice ; au 30 juin 2011, la DAP (PMJ2) indique n'avoir reçu aucun élément et ne pas parvenir à organiser une réunion d'évaluation avec la LICRA.

1.2.2. Le contrôle au niveau local des partenariats associatifs constitue un point d'attention

Les conclusions de trois missions d'inspection et d'audit conduites par l'Inspection des services pénitentiaire (ISP) ont été portées à la connaissance de la mission :

- ◆ une mission d'inspection sur les dysfonctionnements du SPIP de Martinique³ ;
- ◆ une mission d'audit sur l'organisation des processus de travail entre SPIP d'Île-de-France⁴ ;
- ◆ une mission d'audit du SPIP de l'Allier⁵.

² Le 14 avril 2011, ce partenariat avec la LICRA a été abordé lors de la réunion des référents Culture et Sports en DISP avec le bureau PMJ2. La mention suivante figure sur le compte-rendu de cette réunion : « Les référents sont interrogés sur les projets en cours avec la LICRA. Seul le projet de la MA de Villefranche est prévu pour mai 2011. Les référents font part de leur difficulté à joindre les correspondants LICRA qui leur ont été communiqués (notamment Dijon et Paris). » Selon le bureau PMJ2 des politiques sociales et d'insertion, la mise en œuvre des actions à Villefranche-sur-Saône n'a pas eu lieu en mai 2011.

³ Inspection des services pénitentiaires, *Rapport de l'enquête portant sur les dysfonctionnements du SPIP de Martinique*, 4 mars 2009.

⁴ Inspection des services pénitentiaires, *Rapport de la mission relative à l'organisation des processus de travail entre Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) d'Île-de-France*, 4 décembre 2009.

⁵ Inspection des services pénitentiaires, *Rapport d'audit – SPIP de l'Allier*, décembre 2010.

Annexe VI

L'ISP a mis en évidence plusieurs dysfonctionnements concernant l'intervention de quatre associations partenaires du SPIP de la Martinique : « une absence totale du suivi des conventions, des prestations réellement effectuées par les associations conventionnées, et des dépenses versées à leur profit ». Son rapport met également en évidence une absence de contrôle externe par l'unité opérationnelle et par la mission Outre-mer (MOM) : « le peu de contrôle qui a été effectué par la MOM ne l'a été qu'en se fondant sur des déclarations non vérifiées du DSPIP, sans recoupement ni analyse. ».

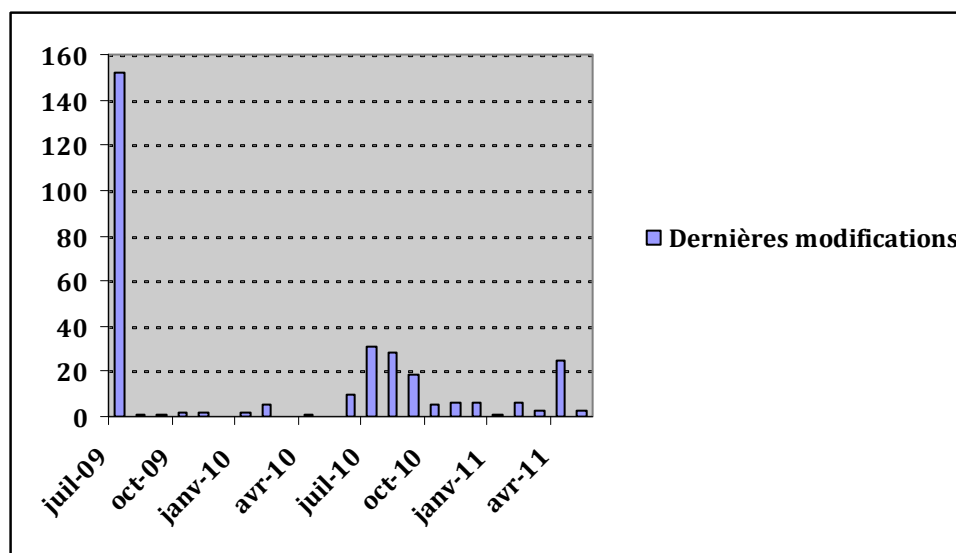
La mission d'audit sur l'organisation des processus de travail entre SPIP d'Île-de-France constate que le taux de rotation important des personnels d'insertion et de probation ne leur permet pas d'acquérir une connaissance satisfaisante des structures associatives. Elle préconise la mise en place d'un catalogue régional ou interrégional des partenariats relatifs à l'hébergement et aux placements à l'extérieur. Cette fonctionnalité existe sur l'application APPI⁶ depuis le 22 juillet 2009 sous la forme d'un répertoire des structures d'aménagements de peine.

La DAP a transmis à la mission une extraction de ce répertoire effectuée le 21 juin 2011 :

- ◆ pour chaque structure d'aménagement de peines, la date de la dernière modification est indiquée dans le répertoire. Sur 309 entrées, 152 d'entre elles, soit 49 %, correspondent aux structures inscrites par la DAP le 22 juillet 2009 lors du lancement de la fonctionnalité sur APPI (cf. Graphique 1) ;
- ◆ par ailleurs, la mission a mené une enquête par collecte de conventions de placements à l'extérieur⁷. Dans 19 départements, la mission a collecté plus de conventions à l'extérieur que de structures de placement à l'extérieur indiquées par le répertoire (cf. Tableau 3).

Au 30 juin 2011, cette fonctionnalité n'est pas pleinement opérationnelle car elle n'est pas renseignée de façon exhaustive.

Graphique 1 : Dates des dernières modifications effectuées dans le répertoire des structures d'aménagements de peine



Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Répertoire des structures d'aménagements de peine, 21 juin 2011.

⁶ Application des peines, probation, insertion.

⁷ Enquête effectuée auprès des DISP par le truchement de la mission de développement des aménagements de peine et du placement sous surveillance électronique mobile (MAPSE). 135 conventions ont été collectées (cf. *infra*).

Tableau 3 : Départements dans lesquels la mission a collecté plus de conventions de placement à l'extérieur que de structures de placement à l'extérieur indiquées par le répertoire

SPIP	Nombre de structures de placement à l'extérieur indiquées par le répertoire	Nombre de conventions collectées par la mission	Taux de remplissage du répertoire
Ardèche (07)	0	1	0 %
Charente (16)	1	2	50 %
Charente-Maritime (17)	0	3	0 %
Doubs-Jura (25-39)	0	1	0 %
Drôme (26)	5	7	71 %
Eure (27)	0	7	0 %
Finistère (29)	4	5	80 %
Isère (38)	3	7	43 %
Loire (42)	2	4	50 %
Manche (50)	2	4	50 %
Morbihan (56)	0	1	0 %
Haut-Rhin (68)	1	4	25 %
Rhône (69)	5	6	83 %
Savoie (73)	0	3	0 %
Yvelines (78)	0	1	0 %
Vosges (88)	0	4	0 %
Hauts-de-Seine (92)	0	2	0 %
Val-de-Marne (94)	0	2	0 %
Val-d'Oise (95)	2	3	67 %

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Répertoire des structures d'aménagements de peine, 21 juin 2011. Enquête par collecte de conventions effectuée par la mission IGF/IGSJ en juin 2011.

La mission d'audit du SPIP de l'Allier met en évidence la méconnaissance du réseau associatif existant de la part des personnels d'insertion et de probation ainsi que l'absence d'un outil synthétisant l'ensemble des conventions actives. Le rapport souligne également le défaut d'actualisation de certaines conventions.

D'autres difficultés ont été signalées à la mission. À titre d'exemple, à Marseille, entre 2004 et 2007, l'association « Attitude Médiation » est intervenue à la maison d'arrêt des Baumettes dans le cadre d'un partenariat avec le SPIP des Bouches-du-Rhône. À ce titre, le SPIP lui a alloué des subventions d'un montant total de 32 875 € entre 2004 et 2007. Les démarches entreprises par le SPIP pour s'assurer de la nature et de la réalité de la prestation ont abouti à la cessation de ce partenariat. Après avoir sollicité en 2007 un état retraçant l'emploi des crédits perçus⁸, le prestataire a été reçu au siège du SPIP afin de présenter le coût exact de ses interventions. Par deux courriers en date du 4 décembre 2007 et du 28 janvier 2008, le DSPIP des Bouches-du-Rhône constate l'absence de justification claire de l'utilisation de la subvention attribuée pour 2007 autrement que pour son affectation quasi-exclusive au paiement du salaire de l'intervenante. Cet exemple met en évidence l'importance que revêt le contrôle de la qualité voire de la réalité, de la nature et du caractère adapté de l'intervention subventionnée.

Au total, ces exemples de dysfonctionnements dans le cadre de partenariats locaux mettent en évidence les limites suivantes :

- ◆ **manque de rigueur dans le conventionnement ;**
- ◆ **attribution de subventions sans contrôle suffisant de leur utilisation ;**
- ◆ **défaut de contrôle annuel approfondi.**

⁸ Par un courrier en date du 5 septembre 2007, le DSPIP sollicite de l'intervenant de l'association « un état intermédiaire de l'emploi des crédits perçus. Cet état peut être constitué des factures correspondant aux rubriques de la trame de budget prévisionnel du dossier de demande de subventions ».

1.2.3. Les DISP n'exercent pas pleinement leur capacité de contrôle

En juin 2011, la mission a effectué une enquête par questionnaire auprès des départements insertion et probation (DIP) des neuf DISP et de la MOM portant sur la politique conduite par la DISP pour le suivi et le contrôle des partenaires associatifs.

Les DIP exercent un contrôle formel et principalement budgétaire sur les conventions signées localement, les factures transmises par les SPIP et les attestations de service fait signées par les DSPIP.

Les pratiques relevées sont toutefois hétérogènes dans ce domaine :

- ◆ la DISP de Lyon indique que son chef de DIP rencontre annuellement les associations conventionnées ;
- ◆ aucun contrôle sur place n'est effectué auprès des associations et des SPIP, comme le précise la DISP de Rennes : « *Le secteur associatif subventionné par les SPIP et les établissements ne fait pas l'objet d'une campagne spécifique de contrôle.* » ;
- ◆ relevant de façon similaire l'absence de contrôle spécifique, la MOM explique cette situation par le faible effectif de son DIP.

Un contrôle rigoureux du partenariat associatif pourrait utilement s'exercer à trois niveaux (cf. *infra*) :

- ◆ un contrôle de premier niveau exercé par le DSPIP qui, aux termes de la circulaire de la DAP du 19 mars 2008⁹, « *fixe aux partenaires privés les prestations de services attendues* » ;
- ◆ un contrôle de deuxième niveau exercé par le DIP des DISP, voire par un personnel d'audit mis en place à l'échelon interrégional (cf. annexe V) ;
- ◆ un contrôle de troisième niveau exercé par l'ISP, qui pourrait utilement retenir le partenariat associatif comme thème d'audit.

2. En cas de placement à l'extérieur, le contrôle par le SPIP du respect du cahier des charges par les partenaires associatifs est lacunaire et peu formalisé

2.1. La mesure de placement sous surveillance électronique se développe au détriment de la mesure de placement à l'extérieur

Il existe trois mesures d'aménagement de peine sous écrou :

- ◆ le placement à l'extérieur (cf. Encadré 2) ;
- ◆ le placement sous surveillance électronique (PSE) ou bracelet électronique, qui permet d'exécuter une peine de prison sans être incarcéré ;
- ◆ la semi-liberté, qui permet à une personne condamnée de bénéficier d'un régime particulier de détention l'autorisant à quitter l'établissement pénitentiaire afin d'exercer une activité professionnelle, de suivre un enseignement, une formation professionnelle ou un emploi temporaire, de rechercher un emploi, de participer de manière essentielle à sa vie de famille, de suivre un traitement médical ou bien de s'investir dans tout projet d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive.

⁹ Direction de l'administration pénitentiaire, Circulaire relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP, 19 mars 2008.

Encadré 2 : La mesure de placement à l'extérieur

Le placement à l'extérieur est un aménagement de peine sous écrou, qui permet à une personne condamnée de bénéficier d'un régime particulier de détention l'autorisant à quitter l'établissement pénitentiaire afin d'exercer une activité professionnelle, de suivre un enseignement, une formation professionnelle, de rechercher un emploi, de participer de manière essentielle à sa vie de famille, de subir un traitement médical ou de s'investir dans tout autre projet d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive.

Dans ce cadre, il est possible de participer à des chantiers d'insertion liés par exemple à la préservation du patrimoine ou de sites maritimes.

Chaque jour, l'activité terminée, la personne placée doit se rendre, selon la décision du juge de l'application des peines, soit dans les locaux d'une association qui l'encadre et l'héberge, soit au domicile d'un proche ou à l'établissement pénitentiaire.

Elle doit obligatoirement respecter toutes les conditions fixées par le juge de l'application des peines en fonction de sa situation.

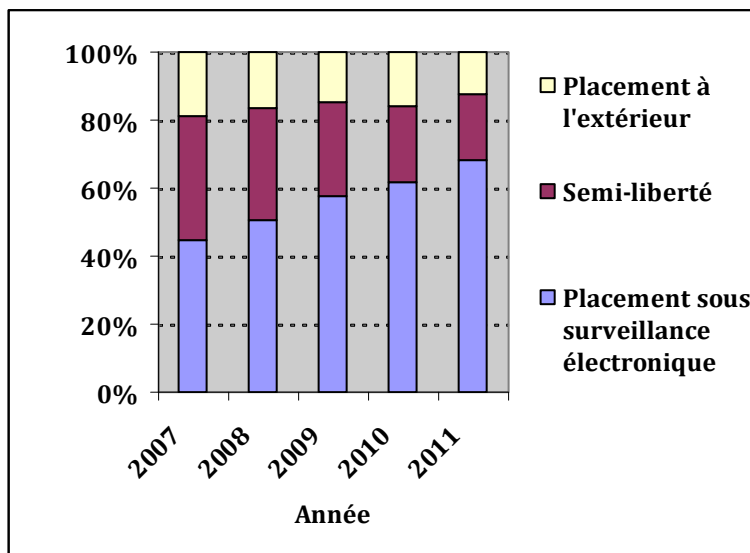
La mesure peut être octroyée avant le début ou au cours de l'incarcération.

Source : Ministère de la justice et des libertés, plaquette d'information sur le placement à l'extérieur.

La part des mesures de placement à l'extérieur dans l'ensemble des mesures d'aménagements de peine sous écrou est passée de 19,1 % à 12,1 %, alors que celle des mesures de PSE est passée de 44,6 % à 68,1 %. Selon la DAP¹⁰, les évolutions suivantes sont observées entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2011 :

- ◆ le nombre de mesures de placement à l'extérieur simultanées (stock) est passé de 705 à 1 023, soit une augmentation de 45,1 % qui équivaut à une augmentation moyenne annuelle de 9,8 % ;
- ◆ le nombre de mesures de PSE simultanées (stock) est passé de 1 648 à 5 767, soit 3,5 fois plus, ce qui équivaut à une augmentation moyenne annuelle de 36,8 %.

Graphique 2 : Répartition des aménagements de peine sous écrou au 1^{er} janvier (2007-2011)



Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2007, 2008, 2009, 2010 et 2011.

¹⁰ Direction de l'administration pénitentiaire, Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2007 et 2011.

2.2. Sur le plan budgétaire, le coût global des mesures de placement à l'extérieur n'est pas clairement identifié

2.2.1. Compte tenu de difficultés d'imputation budgétaire, le volume des crédits consacrés aux mesures de placement à l'extérieur est sous-estimé par la DAP

Selon le bureau SD1 en charge du budget, de la comptabilité et des finances de la DAP, les mesures de placement à l'extérieur représentent un coût global d'un montant de 5,5 M€ en 2010.

Cinq DISP, ainsi que la MOM, imputent le volume des crédits budgétaires qu'elles consacrent aux mesures de placement à l'extérieur sur le seul budget des SPIP et trois d'entre elles l'imputent uniquement sur leur budget, ce qui met en évidence **un manque de normalisation des pratiques d'imputation de ces dépenses au sein de l'administration pénitentiaire.**

Le coût annuel moyen d'une mesure de placement à l'extérieur varie fortement, puisqu'il s'établit entre 771 € en Outre-mer et 8 872 € pour la DISP de Lyon. Selon le RAP 2010, le coût journalier moyen d'une mesure de placement à l'extérieur s'élève à 26,8 € ; si l'on retient cette estimation, la MOM aurait financé l'équivalent de 29 jours de placement à l'extérieur en 2010 et la DISP de Lyon l'équivalent de 332 jours de placement à l'extérieur en 2010.

Tableau 4 : Coût global des mesures de placement à l'extérieur par les DISP

DISP	Imputation (en €)			Total	Moyenne du nombre de mesures de placement à l'extérieur simultanées			Coût annuel moyen
	SPIP	DISP	EP		Écroués détenus	Écroués non détenus	Total	En €
Bordeaux	233 996	0	0	233 996	93	39	132	1 773
Centre-est Dijon	210 996	0	0	210 996	25	33	58	3 638
Est- Strasbourg	0	705 257	0	705 257	28	81	109	6 470
Lille	707 688	0	0	707 688	20	73	93	7 610
Lyon	0	834 000	0	834 000	19	75	94	8 872
Marseille	669 235	0	0	669 235	46	76	122	5 486
Paris	0	1 103 044	0	1 103 044	48	138	187	5 899
Rennes	822 019	0	0	822 019	38	84	122	6 738
Toulouse	175 661	0	178	175 839	44	30	74	2 376
MOM	74 782	0	0	74 782	70	27	97	771
Total	2 894 377	2 642 301	178	5 536 856	431	656	1 087	-

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, bureau SD1 du budget, de la comptabilité et des finances.

Ces données doivent être traitées avec précaution en raison du caractère récent du déploiement de Chorus et des difficultés liées à la qualité de l'imputation des dépenses (cf. annexe III) :

- selon le rapport annuel de performance (RAP) 2010¹¹, certaines dépenses liées au placement à l'extérieur ont été imputées en action 2 « Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice » par les DISP, alors qu'elles devraient relever de l'action 1 « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice » ;

¹¹ Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, *Rapport annuel de performances*, 2010, Programme 107 « Administration pénitentiaire ».

Annexe VI

- selon le RAP 2007¹², certains gestionnaires ont choisi d'imputer une partie de leurs dépenses, liées notamment aux mesures de placement à l'extérieur, sur l'action 4 « Soutien et formation » plutôt que sur l'action 1 « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice ».

Le RAP 2010 indique qu'un guide d'utilisation des crédits a été réalisé par la DAP à l'automne 2010 afin d'améliorer la qualité de l'imputation des dépenses par les services déconcentrés. Le bureau SD1 du budget, de la comptabilité et des finances précise que les chiffres sont à analyser avec prudence, dans la mesure où il s'agit de données déclaratives des DISP. Selon le RAP 2010, le coût journalier d'une mesure de placement à l'extérieur est égal à 26,8 €, ce qui représente l'équivalent de 206 599 journées de placement à l'extérieur en 2010. D'après les statistiques de la DAP¹³, le nombre de journées de placement à l'extérieur d'écroués non détenus peut être estimé pour l'exercice 2010 à 236 709 et le nombre de journées de placement à l'extérieur d'écroués détenus à 102 029.

Les dépenses consacrées aux mesures de placement à l'extérieur sont identifiées en 2011, avec la présence d'une ligne dédiée dans l'application Chorus.

2.2.2. Les documents budgétaires successifs retracent de façon imprécise les montants consacrés aux mesures de placement à l'extérieur

2.2.2.1. Les crédits budgétaires consacrés aux mesures de placement à l'extérieur ne sont pas clairement identifiés dans les documents budgétaires

Les projets annuels de performance (PAP) et les RAP fournissent des estimations du coût global des mesures de placement à l'extérieur. En particulier, le RAP 2010 estime à 10,7 M€ le volume de crédits consacrés aux mesures de placement à l'extérieur en 2010, soit 1,9 fois plus que l'estimation de la DAP.

Plusieurs incohérences sont observées :

- ◆ le coût global des mesures de placement à l'extérieur est significativement sous-estimé depuis 2007 ;
- ◆ les prévisions du nombre de mesures de placement à l'extérieur simultanées et du coût global des mesures de placement à l'extérieur tiennent peu compte des réalisations des années précédentes et des estimations du coût journalier du placement à l'extérieur.

Tableau 5 : Prévisions et réalisations des projets et rapports annuels de performance

Année	Prévisions (PAP)		Réalizations (RAP)		Écarts		Estimation du coût journalier du placement à l'extérieur (en €)
	Nombre de mesures de placement à l'extérieur simultanées	Coût global des mesures de placement à l'extérieur (en M€)	Nombre de mesures de placement à l'extérieur simultanées	Coût global des mesures de placement à l'extérieur (en M€)	Nombre de mesures de placement à l'extérieur simultanées	Coût global des mesures de placement à l'extérieur	
2007	-	1,0	791	5,6	-	+460 %	25,20 (*)
2008	-	1,0	837	4,2	-	+320 %	28,22
2009	135 ¹⁴	1,2	967	4,8	+616 %	+300 %	26,76

¹² Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, *Rapport annuel de performances*, 2007, Programme 107 « Administration pénitentiaire ».

¹³ Direction de l'administration pénitentiaire, *Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée*.

¹⁴ Plus précisément, le PAP 2009 prévoit entre 130 et 140 mesures de placements à l'extérieur simultanément prises en charge. La mission a retenu la moyenne de ces deux nombres pour effectuer ses calculs.

Annexe VI

Année	Prévisions (PAP)		Réalizations (RAP)		Écarts		Estimation du coût journalier du placement à l'extérieur (en €)
	Nombre de mesures de placement à l'extérieur simultanées	Coût global des mesures de placement à l'extérieur (en M€)	Nombre de mesures de placement à l'extérieur simultanées	Coût global des mesures de placement à l'extérieur (en M€)	Nombre de mesures de placement à l'extérieur simultanées	Coût global des mesures de placement à l'extérieur	
2010	1 500	4,0	1 087	10,7	-28 %	+168 %	-
2011	483	5,0	-	-	-	-	-

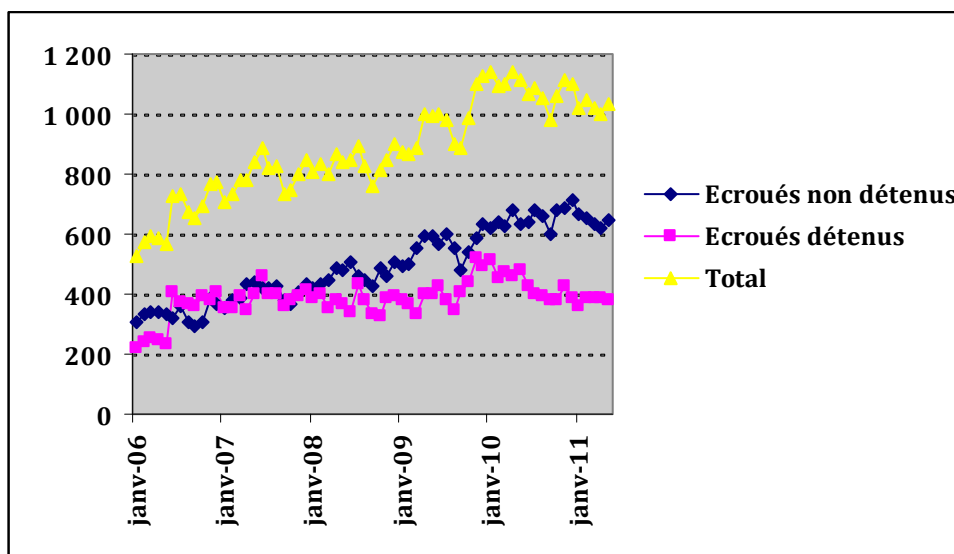
Source : Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, Projets et rapports annuels de performance, traitement mission IGF/IGSJ.

(*) Coût journalier du placement à l'extérieur d'un écroué non détenu.

2.2.2.2. Le RAP 2010 surestime légèrement la masse budgétaire allouée aux mesures de placement à l'extérieur

Selon la DAP, le nombre de placements à l'extérieur simultanés est passé de 525 au 1^{er} janvier 2006 à 1 023 le 1^{er} janvier 2011, soit une augmentation de 94,9 % et une progression annuelle de 14,3 %.

Graphique 3 : Nombre de placements à l'extérieur au 1^{er} du mois (janvier 2006-mai 2011)



Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée.

Note : Les écroués qui bénéficient des mesures de placement à l'extérieur peuvent être détenus ou non.

Annexe VI

Le RAP 2010 propose la méthode d'estimation suivante du coût global des mesures de placement à l'extérieur (cf. Encadré 3).

Encadré 3 : Méthodologie de l'estimation du coût global des mesures de placement à l'extérieur par le RAP 2010

Le coût annuel de la mesure de placement à l'extérieur est estimé par le produit :

- du coût journalier moyen du placement à l'extérieur ;
- du nombre de jours de l'année (365) ;
- du nombre moyen de mesures de placement à l'extérieur simultanées calculé comme la moyenne du nombre de mesures de placement à l'extérieur au 1^{er} de chaque mois de l'année considérée.

Source : Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, Projet annuel de performances 2011.

Cette méthode estime le coût global des mesures de placement à l'extérieur à un montant de 10,6 M€ en 2010.

Tableau 6 : Les estimations issues des projets et rapports annuels de performance

Année	Coût journalier moyen (en €)	Nombre moyen de mesures de placement à l'extérieur simultanées	Coût annuel (en M€)
2007	25,20	791,0	7,3
2008	28,22	836,5	8,6
2009	26,76	966,5	9,4
2010	26,76	1 087,2	10,6
2011 (prévisions)	26,76	1 025,0	10,0

Source : Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, Projets et rapports annuels de performance, traitement mission IGF/IGSJ. Direction de l'administration pénitentiaire, Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée, traitement mission IGF/IGSJ.

Ce calcul surestime le coût global des mesures de placement à l'extérieur pour deux raisons :

- ♦ il suppose que le coût journalier moyen d'un écroué non détenu en placement à l'extérieur est égal au coût journalier moyen d'un écroué détenu en placement à l'extérieur. Selon le schéma directeur de la prise en charge financière de la mesure de placement à l'extérieur par l'administration pénitentiaire (cf. Tableau 10), ce dernier coût est inférieur d'environ 10 € au coût retenu ;
- ♦ il suppose que la prise en charge d'une mesure de placement à l'extérieur s'étend sur 365 jours de l'année. Dans le cadre d'un écroué non détenu en placement à l'extérieur, la prise en charge peut n'avoir lieu qu'en semaine, soit pendant 260 jours.

2.2.3. La mission estime à 8 M€ le montant consacré aux mesures de placement à l'extérieur

La mission évalue à 8,0 M€ le coût global des mesures de placement à l'extérieur en 2010, qui est imputée au programme 107 « Administration pénitentiaire », comme présenté *infra*.

Annexe VI

Tableau 7 : Estimation du coût de la mesure de placement à l'extérieur (2007-2011)

Année	Écroués non détenus			Écroués détenus			Coût total (M€)
	Coût journalier moyen (en €)	Nombre de jours de placement à l'extérieur	Coût (M€)	Coût journalier moyen (en €)	Nombre de jours de placement à l'extérieur	Coût (M€)	
2007	25,20	146 306,0	3,69	15,20	93 364,0	1,42	5,11
2008	28,22	167 903,0	4,74	18,22	89 473,5	1,63	6,37
2009	26,76	202 631,5	5,42	16,76	99 420,5	1,67	7,09
2010	26,76	236 709,0	6,33	16,76	102 028,5	1,71	8,04
2011 (janvier - avril)	26,76	76 957,0	2,06	16,76	30 609,0	0,51	2,57
2011 (projection)	26,76	230 871,0	6,18	16,76	91 827,0	1,54	7,72

Source : Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, Projets et rapports annuels de performance, traitement mission IGF/IGSJ. Direction de l'administration pénitentiaire, Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée, traitement mission IGF/IGSJ.

Encadré 4 : Méthodologie de l'estimation du coût annuel de la mesure de placement à l'extérieur par la mission

Pour évaluer le coût annuel du placement à l'extérieur, deux hypothèses sont formulées :

- chaque écroué non détenu en placement à l'extérieur est hébergé, accompagné et éventuellement restauré par une association qui facture sa prestation pendant 30 jours par mois (hypothèse 1) ;
- chaque écroué détenu en placement à l'extérieur est accompagné et éventuellement restauré par une association qui facture sa prestation pendant 20 jours par mois (hypothèse 2).

Compte tenu du schéma directeur de la prise en charge financière de la mesure de placement à l'extérieur par l'administration pénitentiaire le montant auquel est facturé la prestation exécutée au profit d'un écroué détenu est de 10 € inférieur au montant auquel est facturée la prestation exécutée au profit d'un écroué non détenu.

Les *Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée* publiées par la DAP permettent de calculer le nombre annuel de jours de placement à l'extérieur à indemniser (colonnes 3 et 6 du Tableau 7). Les hypothèses 1 et 2 permettent de calculer le coût annuel correspondant (colonnes 4, 7 et 8 du Tableau 7).

Source : Mission IGF/IGSJ.

Le montant total de la masse budgétaire consacrée aux mesures de placement à l'extérieur en 2010 est donc estimé :

- ◆ à 5,5 M€ par la DAP qui sous-estime ce montant en raison de difficultés d'imputations budgétaires ;
- ◆ à 10,7 M€ par le RAP ;
- ◆ à 8,0 M€ par la mission de l'IGF et de l'IGSJ.

2.3. Certaines associations qui assurent des placements à l'extérieur connaissent des difficultés financières en dépit d'une qualité de prise en charge reconnue

2.3.1. Le développement du placement à l'extérieur est encouragé et sa prise en charge par les associations est considérée de qualité par l'administration pénitentiaire

Selon la DAP, le nombre de mesures de placements à l'extérieur prononcées par les juges de l'application des peines est passé de 1 980 en 2006 à 2 653 en 2010, soit une augmentation de 34,0 % et une progression annuelle de 7,6 %.

Tableau 8 : Nombre de mesures de placement à l'extérieur prononcées (2006-2010)

Année	Moment du prononcé de l'ordonnance		Total	Progression annuelle
	Dès l'incarcération (y compris <i>ab initio</i>)	En cours d'exécution de peine		
2006	494	1 486	1 980	-
2007	619	1 670	2 289	+15,6 %
2008	717	1 891	2 608	+13,9 %
2009	678	2 212	2 890	+10,8 %
2010	-	-	2 653	-8,2 %

Source : Annuaire statistique du ministère de la justice 2009-2010. Direction de l'administration pénitentiaire, Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire 2010.

Les acteurs de la chaîne pénale s'accordent à reconnaître les atouts des associations qui prennent en charge des mesures de placement à l'extérieur :

- ◆ dans le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur¹⁵, la DAP indique que « le secteur associatif, intervenant dans le champ de la lutte contre les exclusions, est un partenaire privilégié du SPIP dans le cadre des placements à l'extérieur, en raison de la prise en charge globale qu'il peut offrir et de l'existence de réseaux qu'il a construits, notamment dans les domaines de l'insertion professionnelle, du logement, de la prise en charge médico-sociale ». La DAP précise qu'« il est également en mesure d'apporter des réponses adaptées à des publics présentant des difficultés particulières » car « pour ce faire, le secteur associatif a développé des compétences et des savoir-faire appropriés » ;
- ◆ par une note adressée à la mission¹⁶ (cf. pièce jointe n°5), l'association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP) indique que les associations « qui assurent les placements à l'extérieur offrent dans leur grande majorité une qualité de prise en charge appréciée ».

¹⁵ Direction de l'administration pénitentiaire, Bureau PMJ1 des études, de la prospective et des méthodes, *Cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur*, novembre 2006.

¹⁶ Association nationale des juges de l'application des peines, Note complémentaire à l'audit du 20 mai 2011 par la mission d'inspection conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des services judiciaires sur les services pénitentiaires d'insertion et de probation, 30 mai 2011.

2.3.2. Plusieurs associations mettent en évidence des obstacles essentiellement financiers à la mise en œuvre des mesures de placement à l'extérieur

Trois associations partenaires du SPIP dans le cadre de la mise en œuvre de mesures de placement à l'extérieur ont fait l'objet de questions parlementaires entre 2007 et 2011 :

- ◆ la situation de l'association pour la prévention de la récidive par l'évolution des sanctions (APRES), à Amiens¹⁷, et les conditions de son rétablissement financier montrent que des associations dont les prestations sont d'une qualité reconnue peuvent être fragilisées par une décision de l'administration pénitentiaire. Cette association, spécialisée dans la lutte contre la délinquance et la prévention de la récidive, existe depuis 1988. Son centre de placement à l'extérieur est le plus important de France. En 2007, elle connaît de graves difficultés financières suite à la baisse du nombre de mesures de placement à l'extérieur qui lui ont été confiées ;
- ◆ la situation de l'association de réponses éducatives et sociales dans le champ judiciaire (ARESCJ), à Bordeaux¹⁸, met en évidence les risques présentés par un partenariat associatif insuffisamment formalisé dans le cadre de conventions entre le SPIP et l'association ou de protocoles entre le tribunal et l'association. L'ARESCJ, créée en 1982 et aujourd'hui disparue sous cette forme, était l'association socio-judiciaire la plus importante de France. Son objectif était de prévenir la récidive des délinquants qui lui étaient confiés en développant des actions visant l'insertion et la réinsertion sociale, parmi lesquelles l'accueil de condamnés dans leur centre d'hébergement et de réinsertion sociale dans le cadre de placement à l'extérieur. Selon la réponse du ministère de la justice, cette association a connu des difficultés parce qu'elle a procédé à de trop nombreux recrutements, qu'elle n'a pas su se positionner sur des actions porteuses et que la qualité de ses services a été qualifiée de médiocre par la cour d'appel de Bordeaux ;
- ◆ l'association Saint-Paul, située à Rouen¹⁹, existe depuis 1957. Cette association est reconnue pour l'accueil de personnes sortant de prison ou faisant l'objet d'une mesure de placement à l'extérieur. Par des courriers en date du 31 mars 2011 et du 4 avril 2011 respectivement, les directeurs des SPIP (DSPIP) de Seine-Maritime et de l'Eure indiquent à l'association Saint-Paul que compte tenu de restrictions budgétaires, elle ne devra plus réserver de suite favorable à toute nouvelle mesure de placement à l'extérieur. La DSPIP de la Seine-Maritime explique sa décision par la réduction de 66 % du budget du SPIP de la Seine-Maritime destiné à l'accompagnement du public. Le DSPIP de l'Eure explique sa décision par la réduction de 25 % du budget alloué à son service pour l'accompagnement des publics placés sous main de justice, les subventions aux associations et le placement à l'extérieur.

¹⁷ 13^{ème} législature, Question écrite n°11 803 de M. Maxime Gremetz, député de la Somme, publiée au JO le 27 novembre 2007, p. 7 418. 13^{ème} législature, Question écrite n°25 352 de M. Maxime Gremetz, député de la Somme, publiée au JO le 17 juin 2008, p. 5 025.

¹⁸ 13^{ème} législature, Question écrite n°15 042 de M^{me} Michèle Delaunay, députée de la Gironde, publiée au JO le 22 janvier 2008, p. 449. 13^{ème} législature, Question écrite n°24 133 de M. Philippe Plisson, député de la Gironde, publiée au JO le 3 juin 2008, p. 4 622.

¹⁹ 13^{ème} législature, Question écrite n°108 917 de M. François Loncle, député de l'Eure, publiée au JO le 17 mai 2011, p. 4 974. 13^{ème} législature, Question écrite n°109 541 de M. Jean-Paul Lecoq, député de la Seine-Maritime, publiée au JO le 24 mai 2011, p. 5 330.

2.4. Des procédures de contrôle de la conformité au cahier des charges des prestations des partenaires associatifs sont prévues

2.4.1. De manière générale, la circulaire de la DAP du 19 mars 2008 confie au SPIP la responsabilité de la politique partenariale

La circulaire de la DAP du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP prévoit qu' « au niveau départemental, le directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation joue un rôle d'interface auprès des divers partenaires institutionnels et associatifs pour impulser une dynamique de projets prenant en considération les problématiques sociales des personnes placées sous main de justice » et qu' « il fixe aux partenaires privés les prestations de services attendues ». Elle dispose également que « sauf intervention ponctuelle, les collaborations avec les partenaires privés doivent faire l'objet de conventions. Certaines d'entre elles peuvent donner lieu à versement d'une subvention. Dans tous les cas, une évaluation annuelle doit être formalisée ».

La mission a examiné la politique associative conduite par les SPIP lors de ses déplacements, en particulier pour le SPIP des Bouches-du-Rhône et le SPIP de la Gironde. Seule une convention partenariale parmi les onze conventions conclues par ces services a conduit à la réalisation d'une évaluation annuelle de l'association partenaire par le SPIP : « l'évaluation du dispositif est prévue tous les six mois dans le cadre des comités de pilotage semestriels et lors de trois comités de suivi ».

En juin 2011, la mission a effectué une enquête par collecte de conventions de placement à l'extérieur auprès de la MAPSE. 135 conventions de placement à l'extérieur prenant effet après le 1^{er} janvier 2010 ont été collectées auprès des DISP²⁰. Parmi ces conventions :

- ◆ 19 % ne sont pas datées ou bien ne sont pas signées par le président de l'association, le DSPIP et le directeur interrégional ;
- ◆ 24 % sont signées au moins un mois après leur prise d'effet ;
- ◆ 29 % prévoient une reconduction tacite ;
- ◆ 17 % ne prévoient aucune modalité de suivi, de contrôle ou bien d'évaluation.

L'hétérogénéité des résultats par DISP s'explique par l'utilisation de modèles de convention élaborés par chacune d'entre elles. Si cette pratique est souhaitable dans une perspective de normalisation et d'encadrement des pratiques de conventionnement, elle a pour conséquence de systématiser les défauts du modèle de convention adopté. À titre d'exemple, les modèles majoritairement utilisés dans la DISP de Lyon présentent le défaut de ne prévoir, ni suivi, ni contrôle, ni évaluation (38 % des conventions) tout en prévoyant la reconduction tacite de la convention (85 % des conventions). Les conventions qui prévoient le suivi, le contrôle ou bien l'évaluation de l'association recouvrent des situations très hétérogènes.

Tableau 9 : Suivi et contrôle prévus par les conventions de placement à l'extérieur (2010-2011)

DISP	Nombre de conventions de placement à l'extérieur collectées*	Conventions non datées ou non signées**		Conventions signées tardivement***		Conventions reconduites tacitement		Conventions ne prévoyant pas le suivi, le contrôle et l'évaluation de l'association	
		Nombre	Proportion	Nombre	Proportion	Nombre	Proportion	Nombre	Proportion
Bordeaux	8	3	38 %	5	63 %	0	0 %	3	38 %
Est-Strasbourg	32	2	6 %	1	3 %	0	0 %	2	6 %
Lille	16	7	44 %	5	31 %	4	25 %	0	0 %
Lyon	40	6	15 %	4	10 %	34	85 %	15	38 %
Paris	16	0	0 %	7	44 %	0	0 %	0	0 %

²⁰ Les conventions des DISP du centre-est Dijon et de Marseille n'ont pu être collectées.

Annexe VI

DISP	Nombre de conventions de placement à l'extérieur collectées*	Conventions non datées ou non signées**		Conventions signées tardivement***		Conventions reconduites tacitement		Conventions ne prévoyant pas le suivi, le contrôle et l'évaluation de l'association	
Rennes	14	4	29 %	9	64 %	0	0 %	0	0 %
Toulouse	3	1	33 %	1	33 %	0	0 %	0	0 %
MOM	6	3	50 %	0	0 %	1	17 %	3	50 %
Total	135	26	19 %	32	24 %	39	29 %	23	17 %

Source : Enquête par collecte de conventions effectuée en juin 2011 par la mission auprès de la mission MAPSE de développement des aménagements de peine et du placement sous surveillance électronique mobile. Traitement mission IGF/IGSJ.

*Parmi l'ensemble des conventions collectées, seules celles prenant effet à partir du 1^{er} janvier 2010 sont décomptées.

**Dans le cas d'une convention interrégionale, la signature du DSPIP n'est pas attendue.

***Une convention est considérée comme signée tardivement lorsqu'elle est signée plus d'un mois après sa prise d'effet.

L'analyse par la mission des conventions collectées permet de mettre en évidence les bonnes pratiques suivantes :

- ◆ la mention « *La présente convention est conclue pour une durée d'un an.* » permet d'éviter des difficultés liées à une signature tardive ;
- ◆ les mentions « *son éventuel renouvellement ne peut en aucun cas se faire par tacite reconduction.* » (DISP Est-Strasbourg) et « *elle devra faire l'objet d'une reconduction expresse après présentation par l'association du bilan annuel et des comptes approuvés.* » (DISP de Paris) soulignent le besoin d'évaluation ;
- ◆ la mise en place d'indicateurs qui permettent d'évaluer l'action de l'association et de prendre la décision de renouveler ou non le partenariat.

À titre d'illustration, les conventions signées par la DISP Est-Strasbourg prévoient les indicateurs suivants :

- ◆ le nombre de personnes orientées par le SPIP vers le partenaire ;
- ◆ le nombre de demandes instruites par le partenaire ;
- ◆ le taux d'acceptation par le partenaire des personnes orientées par le SPIP ;
- ◆ le nombre de prestations offertes par le partenaire par rapport aux prestations définies par la convention locale ;
- ◆ le nombre de placements à l'extérieur aboutis/révoqués.

L'évaluation des partenaires associatifs en charge de mesures de placement à l'extérieur est centrale dans la perspective de la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations (cf. Encadré 5).

Encadré 5 : L'évaluation prévue par la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010

L'association s'engage à fournir, au moins trois mois avant le terme de la convention, un bilan d'ensemble, qualitatif et quantitatif, de la mise en œuvre du programme d'actions ou de l'action [au choix] dans les conditions précisées en annexe III de la présente convention.

L'administration procède, conjointement avec l'association, à l'évaluation des conditions de réalisation du programme d'actions ou de l'action [au choix] auquel (à laquelle) elle a apporté son concours sur un plan quantitatif comme qualitatif.

Source : Circulaire du Premier ministre relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, Annexe II « *Modèle de convention (pluri-)annuelle d'objectifs avec une association* », Article 9, 18 janvier 2010.

2.4.2. Le cahier des charges national pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur est encore peu respecté

Encadré 6 : Le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur

Adopté en novembre 2006 suite aux réflexions d'un groupe de travail constitué de représentants de la DAP et de deux fédérations nationales d'associations, la FNARS et Citoyens et Justice, le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur clarifie les rôles respectifs de l'administration pénitentiaire et des associations dans l'exécution d'une mesure de placement à l'extérieur et établit une grille de financement au niveau national tenant compte des différentes prestations fournies par les associations.

Ce cahier des charges est complété par quatre fiches :

- l'élaboration d'une convention de partenariat entre l'administration pénitentiaire et les structures associatives ;
- le cadre juridique du placement à l'extérieur ;
- le statut de la personne en placement à l'extérieur ;
- le schéma directeur de la prise en charge financière par l'administration pénitentiaire.

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur, 2006.

La fédération « Citoyens et Justice » s'est dotée d'un *Guide déontologique et méthodologique* sur le placement à l'extérieur. En particulier, ce guide comporte une fiche technique sur « Les rapports des associations pendant la mesure de placement à l'extérieur » qui décrit les différents rapports devant être communiqués par l'association au SPIP. Ces rapports permettent de formaliser le suivi de la mesure pour les SPIP.

Encadré 7 : Les rapports des associations pendant la mesure de placement à l'extérieur

Dans le cadre du placement à l'extérieur, trois types de rapport peuvent être rédigés :

- les rapports intermédiaires (notes de situation, rapports de situation, rapports d'évaluation, bilans mensuels, notes de synthèse) qui peuvent être orientés suivant le but dans lequel ils sont rédigés ;
- le rapport final ;
- le rapport de carence ou d'incident.

Le rapport intermédiaire est une photographie de la situation de la personne. Il relate donc sa situation globale avant son incarcération et en début de mesure, les éléments significatifs depuis le début du placement. Il rappelle les obligations liées à la mesure et la façon dont elles sont respectées. Il permet de :

- rappeler le projet initial et les objectifs de départ ;
- faire état des démarches effectuées ou en cours de réalisation ;
- donner du sens à la modification de certains objectifs et dégager les projets élaborés ;
- mettre en avant les étayages éducatifs, les partenaires sociaux, institutionnels, associatifs sollicités ;
- décrire la dynamique générale de la personne eu cours de cette mesure et la manière dont elle peut s'en saisir.

Le rapport final dresse un bilan global de la mesure et évalue les écarts entre les objectifs initiaux, leur construction et leur concrétisation. Il reprend les éléments significatifs de la mesure depuis le début du placement jusqu'à son terme. Dans la conclusion peuvent être suggérées des propositions de suivi et des pistes éventuelles de travail futur ou bien de logement par exemple, si le temps écoulé n'a pas permis à la personne de mettre en place l'ensemble des actions prévues. La nature du lien qui va demeurer entre la personne et le service après la levée d'écrou est également évoquée.

En cas d'incident majeur, le référent établit un rapport d'incident en urgence qu'il adresse au SPIP, au DSPIP, au JAP et à la maison d'arrêt. Dans ce rapport, il retrace le parcours de la personne depuis le début de son placement en y inscrivant les éléments positifs ou négatifs susceptibles d'apporter un éclairage le plus objectif possible de la situation de la personne et de ses capacités en termes de démarches et d'insertion. On y fait part de la date de la dernière rencontre et des conditions dans lesquelles on a été amené à rédiger ce rapport. Dans le cadre de son rapport, l'association mentionne

Annexe VI

ses attentes vis-à-vis du JAP et du SPIP et son positionnement par rapport à la poursuite de la mesure. Les incidents mineurs sont gérés par les équipes éducatives et peuvent être signalés oralement au CPIP ou au JAP, mais ne font pas l'objet d'un rapport d'incident.

Les rapports sont rédigés par l'éducateur référent de l'association. Les rapports peuvent être cosignés par l'éducateur référent et le responsable du service, signés par l'éducateur référent uniquement, signés par le directeur ou le responsable du service uniquement, signés par l'équipe éducative en tant qu'écrit collectif.

Ces rapports sont adressés au référent SPIP, au DSPIP, au JAP et à l'établissement pénitentiaire.

Ils sont lus aux personnes concernées avant d'être envoyés.

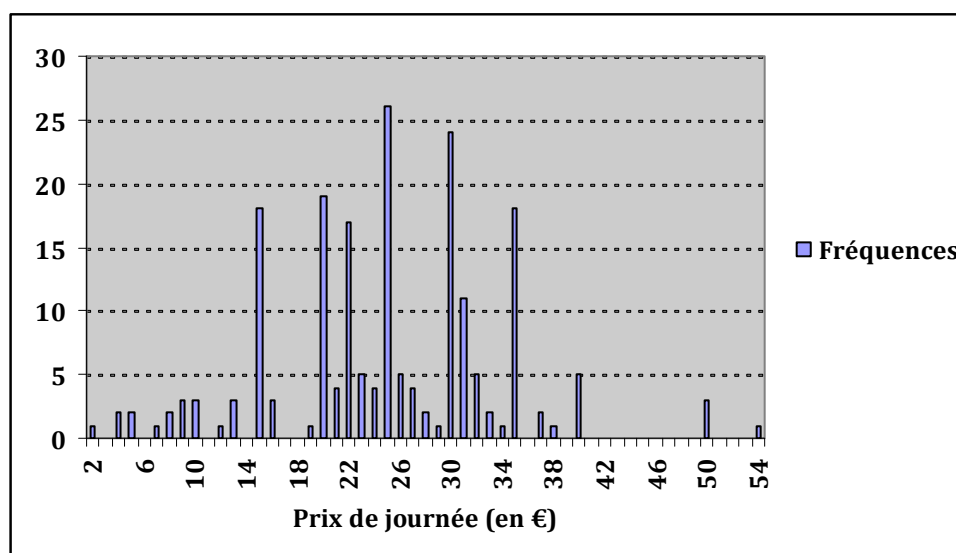
*Source : Citoyens et Justice, Guide déontologique et méthodologique sur le placement à l'extérieur.**

Un répertoire des structures d'aménagements de peine (placement à l'extérieur, semi-liberté et placement sous surveillance électronique) est accessible sur l'application APPI. Ce répertoire est renseigné par les SPIP sur le fondement des conventions qu'ils signent. La MAPSE a transmis une extraction de ce répertoire effectuée à la date du 21 juin 2011.

À partir de ce répertoire, la mission a effectué une analyse des prix de journée indiqués (cf. Graphique 4). Ceux-ci ont ensuite été comparés aux prix de journée prévus par le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur (cf. Tableau 10). L'analyse a porté sur 200 structures de placement à l'extérieur :

- ◆ 70 structures (35,0 %) affichent l'un des prix de journée prévus ;
- ◆ 59 structures (29,5 %) affichent un prix de journée pouvant correspondre à l'un de ceux prévus, dans la mesure où ils peuvent provenir de suppléments correspondants à des activités complémentaires ;
- ◆ 67 structures (33,5 %) affichent un prix de journée ne pouvant correspondre à l'un de ceux prévus ;
- ◆ 4 structures (2,0 %) affichent un prix de journée strictement supérieur au maximum prévu, soit 40 €.

Graphique 4 : Le prix de journée des structures de placement à l'extérieur



Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Répertoire des structures d'aménagement de peines, 21 juin 2011. Les structures pour lesquelles le prix de journée était nul ou égal à 1 €, ainsi que celles pour lesquelles plusieurs prix de journée étaient indiqués ont été écartées.

Annexe VI

Tableau 10 : Taux par jour de placement en fonction des services proposés et réalisés par les associations à compter du 1^{er} janvier 2007

Actions proposées par les structures partenaires	Montant de la prise en charge par l'administration pénitentiaire (en €)	Fréquences du montant dans le répertoire des structures d'aménagement de peines
Hébergement seul	13	3
Restauration seule	13	
Accompagnement seul	15	18
Hébergement et restauration	23	5
Hébergement et accompagnement	25	
Restauration et accompagnement	25	26
Hébergement, restauration et accompagnement	35	18
Activités complémentaires	3 à 5	(59)

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur, Fiche technique n°4 « Schéma directeur de prise en charge financière par l'administration pénitentiaire », novembre 2006, Répertoire des structures d'aménagement de peines, 21 juin 2011.

2.4.3. Un contrôle régulier des foyers de placement à l'extérieur est prévu par le code de procédure pénale

L'article D. 578 du CPP (cf. Encadré 8) prévoit que le DSPIP visite chaque année les lieux d'hébergement dans lesquels les partenaires associatifs accueillent les personnes soumises à une mesure de placement extérieur.

Encadré 8 : La visite des divers foyers et organismes d'hébergement par le DSPIP

Le JAP et le DSPIP visitent chaque année les divers foyers ou organismes d'hébergement accueillant les personnes visées aux articles D. 544 et D. 574, c'est-à-dire les personnes libérées depuis moins de six mois (article D. 544 CPP), les personnes sous contrôle judiciaire et les personnes placées sous main de justice (article D. 574 CPP).

Source : Articles D. 544, D. 574 et D. 578 du code de procédure pénale.

L'une des questions de l'enquête par questionnaire menée par la mission auprès des DISP et de la MOM en juin 2011 (cf. *supra*) était libellée ainsi « Comment vous assurez-vous que l'article D. 578 du CPP est mis en œuvre par le DSPIP ? » (cf. Tableau 11). À cette question :

- ◆ quatre DISP (Bordeaux, Est-Strasbourg, Lille, Toulouse) et la MOM indiquent n'assurer aucun contrôle ;
- ◆ trois DISP (Centre-est Dijon, Lyon, Rennes) indiquent que ce point fait l'objet d'un suivi sans être formellement contrôlé ;
- ◆ deux DISP (Marseille et Paris) n'ont pas répondu sur ce point.

Tableau 11 : Contrôle par les DISP et par la MOM du respect de l'art. D. 578 du CPP par les DSPIP

DISP	Réponse à la question « Comment vous assurez-vous que l'article D. 578 du CPP est mis en œuvre par le DSPIP ? »
Bordeaux	Aucun contrôle n'est effectué.
Centre-est Dijon	Ce point n'a pas été étudié en raison de la prise de fonction récente du chef de département insertion et probation. Un contrôle des structures (foyers et organismes d'hébergement) est demandé aux DSPIP par le chef de département pour l'année en cours.
Est-Strasbourg	Non vérifié.

Annexe VI

DISP	Réponse à la question « Comment vous assurez-vous que l'article D. 578 du CPP est mis en œuvre par le DSPIP ? »
Lille	Ce point n'est pas contrôlé par le DIP. Selon les déclarations des DSPIP, les visites ne sont pas effectuées de façon systématique et concertée entre le DSPIP et le JAP. Cependant les lieux d'hébergement sont régulièrement visités par le DSPIP (le plus souvent par son représentant, le chef d'antenne) et par les JAP.
Lyon	Pas de visite JAP-DSPIP mais les DSPIP et personnels d'insertion et de probation rencontrent régulièrement les directeurs de structure et se déplacent sur les lieux d'hébergement. Pas de contrôle spécifique de la DISP, il arrive que le chef de département visite des lieux d'accueil collectif (exemple pour le placement à l'extérieur).
Marseille	NC
Paris	NC
Rennes	Le DIP n'assure pas ce contrôle sur les DSPIP. En revanche la situation est abordée dans le cadre du dialogue annuel de gestion.
Toulouse	Non vérifié.
MOM	Ce contrôle n'a pour le moment pas été mis en place.

Source : Directions interrégionales des services pénitentiaires, Mission Outre-mer. Enquête par questionnaire menée par la mission en juin 2011.

2.5. La mise en concurrence des partenaires associatifs dans le cadre d'un appel d'offres est souhaitable

2.5.1. Les prestataires de placement à l'extérieur ne sont pas mis en concurrence dans le cadre d'appels d'offre

Par trois notes en date du 14 décembre 2006²¹, du 8 août 2008²² et du 4 mars 2011²³, **la DAP affirme le principe de la mise en concurrence des prestations de placement à l'extérieur dans le cadre d'un marché public.**

Ces notes sont confortées par l'analyse²⁴ de la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'économie et des finances, en date du 14 mai 2008. Cette note précise que ces marchés peuvent être passés selon une procédure adaptée prévue par le code des marchés publics²⁵. En particulier, « *le pouvoir adjudicateur peut négocier avec les candidats ayant présenté une offre. Cette négociation peut porter sur tous les éléments de l'offre, notamment sur le prix.* »²⁶.

Tableau 12 : Notes de la DAP et de la DAJ

Date	Acteur	Document
14/12/2006	DAP	Note aux DISP sur le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur : « <i>Ces prestations relèvent du secteur concurrentiel puisqu'il s'agit d'achats publics. Une fiche technique sera élaborée.</i> »
14/05/2008	DAJ	Note sur les conventions passées avec des associations pour le placement à

²¹ Direction de l'administration pénitentiaire, Note sur le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur, 14 décembre 2006.

²² Direction de l'administration pénitentiaire, Note sur le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement extérieur, 8 août 2008.

²³ Direction de l'administration pénitentiaire, Analyse juridique sur la qualification de marché public des conventions de placement extérieur, 4 mars 2011.

²⁴ Direction des affaires juridiques, note sur les conventions passées avec des associations pour le placement à l'extérieur de détenus, 14 mai 2008.

²⁵ Article 30 du code des marchés publics renvoyant à l'article 28 du code des marchés publics.

²⁶ Article 28 du code des marchés publics.

Annexe VI

Date	Acteur	Document
		l'extérieur de détenus : « <i>L'application d'une procédure adaptée de mise en concurrence paraît inévitable.</i> »
08/08/2008	DAP	Note aux DISP sur le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur : « <i>Les éléments constitutifs du marché public sont réunis et la procédure de mise en concurrence paraît dès lors souhaitable.</i> »
04/12/2008	DAJ	Note sur la convention de délégation de la mise en œuvre de la mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP).
04/03/2011	DAP	Note sur l'analyse juridique sur la qualification de marché public des conventions de placement à l'extérieur : « <i>Les conventions de mise en œuvre de la mesure du placement extérieur répondent aux caractéristiques d'un marché public et doivent donc être soumises aux règles de la commande publique.</i> »

Source : Mission IGF/IGSJ.

L'une des questions de l'enquête par questionnaire menée par la mission auprès des DISP et de la MOM en juin 2011 (cf. *supra*) était formulée ainsi « *Mettez-vous les associations qui prennent en charge des mesures de placement à l'extérieur en concurrence dans le cadre d'appels d'offre ?* ». À cette question, sept DISP (Bordeaux, Centre-est Dijon, Est-Strasbourg, Lille, Marseille, Paris et Rennes) et la MOM ont répondu par la négative. La DISP de Marseille précise à cette occasion que « *la note du 4 mars 2011 n'a pas été portée à sa connaissance* ». Toutefois, la DISP de Lyon mène actuellement une expérimentation sur la question (cf. Encadré 11 11). La DISP de Toulouse n'a pas répondu sur ce point.

Trois raisons peuvent expliquer cette situation :

- ◆ les questions juridiques soulevées ont nécessité le recours à l'expertise de la DAJ ;
- ◆ la mise en concurrence pose des problèmes pratiques aux DISP ;
- ◆ le passage à la mise en concurrence est faiblement accompagné par la DAP.

La fédération d'associations socio-judiciaires « Citoyens et Justice » intervient à plusieurs reprises auprès de la DAP pour contester le bien-fondé juridique de la décision de passer contrat avec les prestataires de placement à l'extérieur dans le cadre de marchés publics.

Tableau 13 : Documents

Date	Source	Document
06/04/2007	Conseil d'État	Arrêt <i>Commune d'Aix-en-Provence</i> (cf. Encadré 10)
02/05/2007	Alcyaconseil	Analyse relative à la nature des relations juridiques existant entre l'administration pénitentiaire et les organismes d'accueil de condamnés dans le cadre de mesures de placement à l'extérieur.
14/06/2007	Citoyens et Justice	Lettre à la DAP : « <i>Nous sollicitons que votre décision de recourir aux appels d'offres soit dès maintenant reportée à une date ultérieure.</i> »
27/08/2008	Citoyens et Justice	Lettre à la DAP : « <i>Nous vous demandons de bien vouloir surseoir à l'application de ce dispositif.</i> »
02/09/2009	Citoyens et Justice	Note comparative sur l'analyse du MINEFI concernant la mesure de placement extérieur et la mesure d'accompagnement social personnalisé.

Source : Conseil d'État, 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, n°284 736. Fédération d'associations socio-judiciaires « Citoyens et Justice ».

Le débat juridique se concentre autour du champ d'application :

- ◆ de l'article 1^{er} du code des marchés publics (cf. Encadré 9) ;
- ◆ de l'arrêt *Commune d'Aix-en-Provence* (cf. Encadré 10).

Encadré 9 : L'article 1^{er} du code des marchés publics

Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 2 et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.

Source : Code des marchés publics.

Annexe VI

La question la plus délicate est de savoir si les associations socio-judiciaires peuvent ou non être qualifiées d'opérateurs économiques : la note de la DAJ sur les conventions passées avec des associations pour le placement à l'extérieur de détenus conclut qu'ils peuvent l'être :

- ◆ selon le Parlement européen et le Conseil²⁷, le terme opérateur économique couvre à la fois les notions d'entrepreneur, fournisseur et prestataire de services. La notion est particulièrement large comme en témoigne la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes ;
- ◆ le fait qu'un marché est peu concurrentiel ne retire rien au caractère économique de l'activité qui est exercée par des opérateurs sur ce marché et ce quel que soit leur statut, associatif ou commercial ;
- ◆ dans son avis *Fondation Jean Moulin*²⁸, le Conseil d'État considère qu'une activité sociale prise en charge contre rémunération par une association peut être considérée comme n'étant pas exercée sur un marché concurrentiel et ne relevant pas du droit des marchés publics. Le Conseil d'État prend en considération les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre ces prestations. En l'occurrence, elles étaient gérées au seul bénéfice des agents du ministère de l'intérieur et la fondation avait été créée spécialement à cette fin par ledit ministère qui dispose d'une majorité au conseil d'administration de l'organisme.

Selon ces analyses, les autres éléments de définition du marché public sont caractérisés :

- ◆ les droits et obligations des parties sont bien définis par un contrat conclu entre l'État et chacune des associations socio-judiciaires cocontractantes et un cahier des charges spécifique est rédigé pour chaque convention ;
- ◆ le caractère onéreux des prestations ne fait pas de doute. Les associations reçoivent en contrepartie de leurs services une rémunération prenant la forme d'un prix versé par jour et par placé ;
- ◆ les conventions que passe l'administration pénitentiaire ont pour objet de répondre à ses besoins.

Encadré 10 : L'arrêt *Commune d'Aix-en-Provence*

Des collectivités publiques peuvent verser des subventions à un organisme en charge d'une mission de service public dès lors qu'est exercé sur cet organisme un contrôle comparable à celui exercé sur les propres services de ces collectivités publiques. Le service public est alors regardé comme géré directement par ces collectivités.

Lorsqu'une personne privée exerce, sous sa responsabilité et sans qu'une personne publique en détermine le contenu, une activité dont elle a pris l'initiative, son activité peut cependant se voir reconnaître un caractère de service public, alors même qu'elle n'a fait l'objet d'aucun contrat de délégation de service public procédant à sa dévolution, si une personne publique, en raison de l'intérêt général qui s'y attache et de l'importance qu'elle revêt à ses yeux, exerce un droit de regard sur son organisation et, le cas échéant, lui accorde, dès lors qu'aucune règle ni aucun principe n'y font obstacle, des financements.

Lorsqu'une collectivité publique délègue la gestion d'un service public à un tiers, elle n'est pas tenue de conclure un marché public ou une délégation d'un service public lorsque, eu égard à la nature de l'activité en cause et aux conditions particulières dans lesquelles il l'exerce, le tiers auquel elle s'adresse ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel.

Source : Conseil d'État, 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, n°284 736. Direction des affaires juridiques, Note sur les conventions passées avec des associations pour le placement à l'extérieur de détenus, 14 mai 2008.

²⁷ Article 1^{er}-8 de la directive 2004/18/CE relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

²⁸ CE, 23 octobre 2003, *Fondation Jean Moulin*, n°369 315.

Annexe VI

L'application du droit des marchés publics ne peut être écartée sur le fondement de la jurisprudence *Commune d'Aix-en-Provence* :

- ◆ l'État n'exerce pas sur les associations socio-judiciaires avec lesquelles contracte l'administration pénitentiaire un contrôle comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services ;
- ◆ si à l'origine les associations peuvent avoir pris l'initiative des activités qu'elles exercent, l'État détermine le contenu des prestations qu'il commande. Il s'agit moins pour l'État d'accompagner financièrement par la subvention une activité reconnue d'intérêt général que de commander des prestations bien définies dont l'administration pénitentiaire a besoin dans le cadre de sa politique de réinsertion et dont elle détermine avec précision le contenu ;
- ◆ un marché est concurrentiel lorsqu'il est économiquement contestable. Un marché n'est pas contestable lorsqu'un droit exclusif a légalement été attribué à un prestataire unique ou lorsqu'il est établi qu'un seul opérateur est en mesure de satisfaire au besoin exprimé par le pouvoir adjudicateur. Aucun droit exclusif n'a été attribué aux associations socio-judiciaires dont l'activité est également exercée par d'autres opérateurs au statut associatif ou commercial.

2.5.2. La mise en concurrence rencontre des difficultés pratiques de mise en œuvre

À l'occasion de l'enquête par questionnaire menée par la mission en juin 2011 (cf. *supra*), la DISP de Paris a indiqué que le SPIP des Hauts-de-Seine avait tenté de mettre en place un appel d'offre concernant la mise en œuvre de mesures de placement à l'extérieur mais que faute de candidats ce projet est resté « *lettre morte* ». **Une expérimentation est actuellement menée par la DISP de Lyon dans le département de l'Isère depuis le 1^{er} avril 2011** (cf. Encadré 11).

Plusieurs difficultés de mise en œuvre peuvent apparaître :

- ◆ compte tenu de la structure de l'appel d'offre, le prestataire titulaire de l'offre se trouve en situation de monopole pendant la durée du marché, ce qui conduit à écarter des associations historiques proposant des prestations spécifiques ;
- ◆ l'absence de réponse à l'appel d'offre faute d'associations intéressées.

Encadré 11 : L'expérimentation menée par la DISP de Lyon dans le SPIP de l'Isère

Entre 1^{er} et le 27 avril 2011, la DISP de Lyon a publié un appel d'offre pour la mise en place de mesures de placement à l'extérieur avec hébergement dans le département de l'Isère. Cet appel d'offre indique que la structure partenaire qui sera titulaire de l'offre, qui peut être soit une association, soit une entreprise, sera chargée, pendant la durée du placement et conformément à la décision du JAP, d'accompagner les PPSMJ concernant le transport, l'hébergement, la restauration, la formation et l'insertion professionnelle, le travail, l'accompagnement social et l'orientation vers les soins, la prise en charge pouvant en outre présenter des problématiques addictives.

Les caractéristiques du marché sont les suivantes :

- le nombre de places maximum en simultané est fixé à 27 ;
- la durée du marché est fixée à un an renouvelable deux fois par expresse reconduction ;
- la rémunération est mensuelle selon un prix de journée par personne placée fixé conformément au schéma directeur de la prise en charge financière par l'administration pénitentiaire (cf.).

Source : DISP de Lyon.

2.5.3. Le passage à la mise en concurrence est accompagné de façon insuffisante par la DAP

Les DISP pourraient être davantage conseillées et accompagnées par la DAP dans ce processus. La note du 8 août 2008, signée par le directeur de l'administration pénitentiaire, est accompagnée de la mention manuscrite suivante : « Ceci étant je laisse à chacun d'entre vous en fonction des critiques locales le soin d'apprécier la procédure qui doit être retenue ».

Selon la mission aménagement de peines et PSEM (MAPSE), un guide devrait être élaboré à l'automne 2011, soit au moins six mois après la parution de la note du 4 mars 2011. Ce guide aurait la double fonction :

- ◆ d'actualiser le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur de novembre 2006, sans toutefois réévaluer le « schéma directeur de la prise en charge financière par l'administration pénitentiaire » compte tenu du contexte budgétaire contraint ;
- ◆ d'aider les DISP à proposer des modèles de cahier des charges adaptés aux demandes locales.

3. Le recours à des collaborateurs occasionnels du service public pour le suivi des SME n'est pas soumis au contrôle du SPIP

Encadré 12 : La mesure de SME

Le SME est une peine restrictive de liberté qui a pour objectif de lutter contre les effets désocialisants des courtes peines d'une part et d'aider le condamné en l'accompagnant dans ses efforts de resocialisation d'autre part.

Le condamné reste en liberté, mais est contraint à respecter durant un temps déterminé des mesures de contrôle (art. 132-44 du code pénal) et des obligations particulières (art. 132-45 du code pénal). Ces obligations sont imposées soit par la juridiction de jugement, soit par le juge de l'application des peines (JAP) chargé de suivre le déroulement de la mesure.

Le SME peut assortir tout ou partie de la peine d'emprisonnement. Dans ce cas le condamné exécute d'abord la partie ferme de l'emprisonnement.

Le condamné peut être contraint à respecter durant un temps déterminé les mesures de contrôle suivantes :

- répondre aux convocations du JAP ou du conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP) désigné ;
- recevoir les visites du CPIP et lui permettre de contrôler ses moyens d'existence et l'exécution de ses obligations ;
- prévenir le CPIP de ses changements d'emploi ;
- prévenir le CPIP de ses changements de résidence ou de tout déplacement dont la durée excéderait quinze jours et rendre compte de son retour ;
- obtenir l'autorisation préalable du JAP pour tout déplacement à l'étranger et, lorsqu'il est de nature à mettre obstacle à l'exécution de ses obligations, pour tout changement d'emploi ou de résidence.

Le condamné peut être contraint à respecter durant un temps déterminé les obligations particulières suivantes :

- exercer une activité professionnelle ou suivre un enseignement ou une formation professionnelle ;
- établir sa résidence en un lieu déterminé ;
- se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement ou de soins, même sous le régime de l'hospitalisation ;
- justifier qu'il contribue aux charges familiales ou acquitte régulièrement les pensions alimentaires dont il est débiteur ;

Annexe VI

- réparer en tout ou partie, en fonction de ses facultés contributives, les dommages causés par l'infraction, même en l'absence de décision sur l'action civile ;
- justifier qu'il acquitte en fonction de ses facultés contributives les sommes dues au Trésor public à la suite de la condamnation ;
- s'abstenir de conduire certains véhicules déterminés par les catégories de permis prévues par le code de la route ;
- ne pas se livrer à l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise ou ne pas exercer une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs ;
- s'abstenir de paraître en tout lieu, toute catégorie de lieux ou toute zone spécialement désignés ;
- ne pas engager de paris, notamment dans les organismes de paris mutuels ;
- ne pas fréquenter les débits de boissons ;
- ne pas fréquenter certains condamnés, notamment les auteurs ou complices de l'infraction ;
- s'abstenir d'entrer en relation avec certaines personnes, dont la victime, ou certaines catégories de personnes, et notamment des mineurs, à l'exception, le cas échéant, de ceux désignés par la juridiction ;
- ne pas détenir ou porter une arme ;
- en cas d'infraction commise à l'occasion de la conduite d'un véhicule terrestre à moteur, accomplir, à ses frais, un stage de sensibilisation à la sécurité routière ;
- s'abstenir de diffuser tout ouvrage ou œuvre audiovisuelle dont il serait l'auteur ou le co-auteur et qui porterait, en tout ou partie, sur l'infraction commise et s'abstenir de toute intervention publique relative à cette infraction ; les dispositions du présent alinéa ne sont applicables qu'en cas de condamnation pour crimes ou délits d'atteintes volontaires à la vie, d'agressions sexuelles ou d'atteintes sexuelles ;
- remettre ses enfants entre les mains de ceux auxquels la garde a été confiée par décision de justice ;
- accomplir un stage de citoyenneté qui réunit des adultes et des jeunes pour une meilleure prise de conscience de leurs actes sur la vie en société ;
- en cas d'infraction commise soit contre son conjoint, son concubin ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, soit contre ses enfants ou ceux de son conjoint, concubin ou partenaire, résider hors du domicile ou de la résidence du couple et, le cas échéant, s'abstenir de paraître dans ce domicile ou cette résidence ou aux abords immédiats de celui-ci, ainsi que, si nécessaire, faire l'objet d'une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique ; ces dispositions sont également applicables lorsque l'infraction est commise par l'ancien conjoint ou concubin de la victime, ou par la personne ayant été liée à elle par un pacte civil de solidarité, le domicile concerné étant alors celui de la victime.

Source : Ministère de la justice et des libertés, articles 132-44 et 132-45 du code pénal.

3.1. Une association chargée du suivi d'un contrôle judiciaire peut poursuivre le suivi dans le cadre du SME en tant que collaborateur occasionnel du service public

D'après la lettre circulaire n°2008-065 de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale du 28 juillet 2008 sur les collaborateurs occasionnels du service public, qui précise le décret n°2000-35 du 17 janvier 2000 modifié portant rattachement de certaines activités au régime général, les collaborateurs occasionnels du service public susceptibles de suivre un SME sont les personnes physiques ou morales y contribuant dans le cas prévu par le cinquième alinéa de l'article 471 du CPP (cf. Encadré 13).

Annexe VI

Cette disposition du CPP est en vigueur depuis la loi n°2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs telle que modifiée par la loi n°2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein du couple et aux incidences de ces dernières sur les enfants²⁹.

Encadré 13 : Le cadre légal de la prise en charge d'une mesure de SME par une association

Lorsque le jugement est exécutoire et que le condamné est placé sous le régime de la mise à l'épreuve, le tribunal correctionnel ou le JAP peut désigner, pour veiller au respect des obligations, la personne physique ou morale qui était chargée de suivre l'intéressé dans le cadre du contrôle judiciaire.

Source : Code de procédure pénale, article 471, alinéa 5.

Le recours à des associations en tant que collaborateurs occasionnels du service public dans le cadre des mesures de SME relève des frais de justice, qui sont les dépenses que l'État prend en charge ou dont il fait l'avance en contrepartie d'une prestation prescrite par un magistrat ou un officier de police judiciaire dans le cadre d'une procédure judiciaire déterminée, et est imputé au programme 166 « Justice judiciaire ». Celles-ci sont rémunérées sur la base d'un forfait de 370 € pour six mois de suivi.

3.2. Le suivi des SME par des collaborateurs occasionnels du service public reste très exceptionnel

Selon le ministère de la justice et des libertés, le nombre de mesures de SME simultanément prises en charge par les SPIP est passé de 120 676 au 1^{er} janvier 2006 à 143 670 au 1^{er} janvier 2011, soit une augmentation de 19,1 %, ce qui équivaut à une augmentation annuelle de 3,5 %. Depuis 2006, le suivi des mesures de SME représente entre 74 % et 76 % des mesures suivies en milieu ouvert par les SPIP.

Tableau 14 : Nombre de mesures de SME prises en charge par les SPIP (2006-2011)

Année	Mesures de SME en cours au 1 ^{er} janvier		Mesures prises en charge par les SPIP en milieu ouvert en cours au 1 ^{er} janvier	
	Nombre	Progression annuelle	Nombre	Part des mesures de SME
2006	120 676	-	160 984	75,0 %
2007	117 225	-2,9 %	156 535	74,9 %
2008	121 700	+3,8 %	162 491	74,9 %
2009	132 726	+9,1 %	174 551	76,0 %
2010	141 156	+6,4 %	186 600	75,6 %
2011	143 670	+1,8 %	193 112	74,4 %

Source : Ministère de la justice et des libertés, Annuaire statistique de la justice 2009 - 2010. Direction de l'administration pénitentiaire, Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2011, bureau PMJ5 des études et de la prospective.

²⁹ Les délégués du procureur de la République sont des collaborateurs occasionnels du service public. D'après la circulaire de la direction des affaires criminelles du 12 juin 2006 relative à l'activité et aux missions des délégués et médiateurs du procureur de la République, ils ne peuvent plus exercer la fonction de contrôleur judiciaire depuis le 1^{er} octobre 2009. Ils ne sont pas susceptibles de suivre des SME dans le cadre de l'article 471 du CPP.

Annexe VI

Au cours de ses investigations auprès d'associations chargées du suivi des mesures de SME, la mission a constaté que ces mesures de SME avaient souvent trait à des infractions liées aux violences conjugales. La portée du cinquième alinéa de l'article 471 du CPP (cf. Encadré 13) est précisée par la circulaire de la DACG du 19 avril 2006 présentant les dispositions de droit pénal et de procédure pénale de la loi n°2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs (cf. Encadré 14) qui indique que ces dispositions ne doivent conduire à écarter l'intervention des SPIP que de façon très exceptionnelle, dans la mesure où ces services doivent intervenir en matière post-sentencielle.

Encadré 14 : La circulaire de la DACG du 19 avril 2006 présentant les dispositions de droit pénal et de procédure pénale de la loi n°2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs

Dans le cas où un contrôleur judiciaire ou une association de contrôle judiciaire aurait été désigné pour suivre le prévenu, celui-ci pourra continuer sa mission dans le cadre du SME après avoir été mandaté par le JAP. En pratique, cette décision interviendra après le premier rendez-vous devant le SPIP prévu par l'article 474 du code de procédure pénale (qui deviendra obligatoire à compter du 31 décembre 2006).

Il doit être observé que ces dispositions, de nature générale, ne concernent pas que les auteurs de violences sexuelles, et pourront donc trouver à s'appliquer dans d'autres contentieux. Elles ne devront toutefois conduire à écarter l'intervention des SPIP que de façon très exceptionnelle, dans la mesure où c'est bien évidemment à ces services d'intervenir en principe en matière post-sentencielle.

La mise en œuvre effective de ces dispositions est conditionnée à une modification des dispositions réglementaires du code de procédure pénale relative au frais de justice afin de prévoir l'indemnisation des contrôleurs judiciaires ou des associations de contrôle judiciaire qui interviendront dans le cadre d'un SME.

Source : Direction des affaires criminelles et des grâces, circulaire du 19 avril 2006 présentant les dispositions de droit pénal et de procédure pénale de la loi n°2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs.

3.3. Le contrôle des collaborateurs occasionnels du service public chargés du suivi des SME ne relève pas de la compétence de l'administration pénitentiaire

D'après l'article 471 du CPP : « *le juge de l'application des peines peut désigner, pour veiller au respect des obligations, la personne physique ou morale chargée de suivre l'intéressé dans le cadre du contrôle judiciaire* ». Des protocoles sont signés avec les associations à cette fin. Par conséquent, **le SPIP ne contrôle pas l'exécution de la mesure SME confiée par le juge à l'association**. L'article 739 du code de procédure pénale confie cette responsabilité au JAP : « *Lorsqu'une condamnation est assortie du sursis avec mise à l'épreuve, le condamné est placé sous le contrôle du juge de l'application des peines territorialement compétent.* ».

Si l'article R. 57-3 du CPP pose le principe de l'assistance du JAP par le SPIP, il apparaît que cette assistance relève de la saisine du SPIP par le JAP. Plus précisément, l'article D. 579 du CPP dispose que « *le DSPIP s'assure du suivi de chaque mesure dont le service est saisi* », ce qui est confirmé par la circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP qui dispose que « *les SPIP interviennent auprès des personnes incarcérées et sur saisine des autorités judiciaires* ».

Par un message électronique en date du 23 mai 2011, la DAP a indiqué à la mission :

- ◆ que les SPIP ne contrôlaient pas l'exécution d'une mesure de sursis avec mise à l'épreuve confiée par un juge à une association ;
- ◆ qu'elle ne pouvait quantifier le nombre d'associations collaboratrices occasionnelles du service public en charge de ces mesures.

Annexe VI

Toutefois, d'après la circulaire de la DACG du 19 avril 2006 présentant les dispositions de droit pénal et de procédure pénale de la loi n°2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs (cf. Encadré 14), la décision de désignation d'une association de contrôle judiciaire pour suivre le prévenu intervient après le premier rendez-vous devant le SPIP prévu par l'article 474 du CPP (cf. Encadré 15).

Encadré 15 : L'article 474 du CPP

En cas de condamnation d'une personne non incarcérée à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à deux ans ou pour laquelle la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à deux ans, il est remis au condamné qui est présent à l'issue de l'audience un avis de convocation à comparaître, dans un délai qui ne saurait excéder trente jours, devant le JAP en vue de déterminer les modalités d'exécution de la peine. Le condamné est également avisé qu'il est convoqué aux mêmes fins devant le SPIP dans un délai qui ne saurait être supérieur à 45 jours. Les durées de deux ans prévues par le présent alinéa sont réduites à un an si le condamné est en état de récidive légale.

L'avis de convocation devant le JAP précise que, sauf exercice par le condamné des voies de recours, la peine prononcée contre lui sera mise à exécution en établissement pénitentiaire s'il ne se présente pas, sans excuse légitime, devant ce magistrat.

Les dispositions du premier alinéa sont également applicables lorsque la personne est condamnée à une peine d'emprisonnement assortie du SME, à une peine d'emprisonnement avec sursis assortie de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général ou bien à une peine de travail d'intérêt général. Toutefois, dans ces hypothèses, le condamné n'est convoqué que devant le SPIP.

Source : Code de procédure pénale.

4. Recommandations

4.1. Renforcer le contrôle des partenaires associatifs subventionnés

Les modalités de financement des associations, la qualité de leur conventionnement et les méthodes d'évaluation du partenariat constituent trois voies d'amélioration.

Proposition : Privilégier la facturation de prestations à l'attribution de subventions annuelles, tout en assurant une certaine prévisibilité de l'activité pour les associations.

Les difficultés que peuvent poser les associations conventionnées par l'administration pénitentiaire sont, au terme des investigations de la mission, essentiellement liées à des actions non réalisées mais préalablement subventionnées.

Le paiement des associations partenaires de l'administration pénitentiaire devrait s'effectuer après réalisation de la prestation sur présentation de factures et après contrôle du service fait. Les conventions passées par l'administration pénitentiaire avec des associations doivent donc prévoir ce mode de rémunération. La généralisation de cette pratique doit s'appuyer sur l'utilisation de modèles de conventions dans les DISP et sur un contrôle systématique du conventionnement des partenaires associatifs (*cf. infra*).

Toutefois, la prévisibilité de l'activité pour les associations doit être garantie autant que possible dans les conventions afin de sécuriser un minimum de prévision budgétaire pour celles-ci. Cela implique la mise en place de partenariats pluriannuels établis sur la base d'un calendrier d'actions précis.

Proposition : Généraliser l'utilisation de modèles de convention dans les SPIP.

Le contrôle des partenaires associatifs doit reposer sur les critères d'évaluation prévus par la convention passée entre l'association et l'administration pénitentiaire.

Annexe VI

La circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations (cf. Encadré 5) propose un modèle de convention d'objectifs avec une association. La fiche technique n°1 du cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur (cf. Encadré 6) propose un canevas pour l'élaboration d'une convention de partenariat entre l'administration pénitentiaire et les structures associatives.

La mission recommande la généralisation de l'utilisation de ces modèles de convention dans les SPIP afin de faciliter le conventionnement par les SPIP et de sécuriser leurs relations partenariales. Pour être rapidement effective, cette généralisation devra faire l'objet de directives, d'un accompagnement et d'un contrôle de la part des départements insertion et probation des DISP et de la MOM.

Pour être rapidement effective, cette généralisation devra faire l'objet de directives, d'un accompagnement et d'un contrôle de la part des départements insertion et probation des DISP et de la MOM.

29 % des conventions de placement à l'extérieur recueillies par la mission auprès de la MAPSE prévoient une reconduction tacite de la convention annuelle passée entre le SPIP et l'un de ses partenaires associatifs (cf. Tableau 9). À titre d'exemple, la mission a pris connaissance d'une convention de chantier extérieur datant de 1995. **La mission recommande de privilégier systématiquement, lors de la rédaction des conventions, la reconduction expresse à la reconduction tacite.**

17 % des conventions de placement à l'extérieur recueillies par la mission auprès de la MAPSE ne prévoient aucune modalité de suivi, de contrôle ou d'évaluation, ce chiffre atteignant 38 % dans la DISP de Lyon (cf. Tableau 9). Dans la perspective de la généralisation de l'utilisation de modèles de convention dans les SPIP (cf. *supra*), la mission recommande de prévoir de manière explicite les modalités d'évaluation au cours et à l'issue du partenariat, afin de garantir la conformité aux normes de suivi, de contrôle et d'évaluation notamment introduites par la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010.

Proposition : Harmoniser les méthodes d'évaluation des partenariats subventionnés.

L'enquête par questionnaire menée par la mission en juin 2011 auprès des neuf DISP et de la MOM met en évidence l'hétérogénéité des méthodes d'évaluation des partenariats subventionnés. En particulier, la MOM indique : « *Nous sommes en attente d'un outil de contrôle des objectifs fixés dans le cadre des conventions partenariales subventionnées. PMJ2 y travaille.* ».

La mission recommande d'élaborer un guide d'évaluation des partenariats subventionnés afin d'harmoniser les méthodes d'évaluation quantitative, qualitative et financière du travail de réinsertion des partenaires par les SPIP. Ce guide pourrait comporter :

- ◆ des indicateurs applicables aux mesures de placement à l'extérieur ;
- ◆ des méthodes d'évaluation de la situation financière des associations afin d'éviter de conventionner des associations en grave difficulté financière.

4.2. Mettre en place une chaîne de contrôle de premier, de deuxième et de troisième niveau

4.2.1. Assurer un contrôle de premier niveau par l'encadrement des SPIP

Proposition : Mettre en place un tableau de bord « partenaires associatifs » dans les SPIP.

Annexe VI

Le SPIP est l'échelon naturel du contrôle des partenariats associatifs puisqu'il est le bénéficiaire direct des prestations assurées aux PPSMJ. À son niveau, l'enjeu est essentiellement un enjeu de formalisation du contrôle des partenariats associatifs.

La mission a constaté que la DAP et les DISP ont une visibilité limitée de la situation du partenariat associatif. La transmission d'informations fiables par les SPIP à leur hiérarchie est de nature à assurer un pilotage plus pertinent par la DAP et par les DISP. La mise en place d'un tableau de bord « partenaires associatifs », dont le contenu serait transmis mensuellement aux DISP puis à la DAP, est souhaitable. Ce tableau de bord pourrait notamment comprendre les éléments suivants :

- ◆ les associations partenaires du SPIP ;
- ◆ les actions menées par ces associations ;
- ◆ les versements effectués mensuellement à ces associations au titre des actions réalisées ;
- ◆ le nombre de conventions actives ;
- ◆ le nombre de mesures suivies prises en charge par des associations, le nombre de postes libres.

Proposition : Dans chaque SPIP, constituer un recueil des conventions et protocoles accessible aux personnels d'insertion et de probation.

24 % des conventions de placement à l'extérieur recueillies par la mission sont signées au moins un mois après la prise d'effet de cette convention. Ces conventions sont souvent négociées par le DSPIP ou par son adjoint, donc les personnels d'insertion et de probation, à moins d'être spécialisés par mesure, ont une visibilité limitée du partenariat associatif local.

Afin d'améliorer cette situation, la mission recommande la mise en place d'un recueil des conventions et protocoles en vigueur dans le ressort du SPIP. Il serait accessible à tout moment aux personnels d'insertion et de probation dans le cadre de leur fonction, par exemple en prenant une forme dématérialisée. Ce recueil présenterait deux avantages :

- ◆ celui de faciliter le recours à des partenaires associatifs par les personnels d'insertion et de probation ;
- ◆ celui de développer un contrôle interne sur le conventionnement par les personnels d'insertion et de probation qui consulteraient régulièrement les conventions et seraient à même de formuler des propositions d'amélioration du conventionnement.

Proposition : Dans chaque SPIP, mettre en place des procédures formalisées de contrôle des partenaires associatifs chargés de mesures de placement à l'extérieur.

Parmi les conventions de placement à l'extérieur recueillies par la mission auprès de la MAPSE, plusieurs prévoient la participation du SPIP à des réunions de suivi et de pilotage. La mission recommande que cette pratique soit généralisée.

La visite annuelle des divers foyers d'hébergement par le DSPIP constitue une obligation légale. La mission a constaté l'attention limitée accordée à cette disposition (cf. Tableau 11).

La mission recommande la désignation au sein des SPIP d'un ou plusieurs personnels d'insertion et de probation référents « placement à l'extérieur » qui seraient les correspondants des associations qui prennent en charge des mesures de placement à l'extérieur. La mission a constaté au cours de ses déplacements dans les SPIP que cette fonction est assurée par des cadres. La désignation de personnels d'insertion et de probation serait de nature à rapprocher les conseillers des associations, de manière à assurer un contrôle plus régulier de celles-ci. Toutefois ce choix doit être apprécié au regard de la charge d'activité à laquelle sont soumis cadres et personnels d'insertion et de probation.

Annexe VI

Dans la perspective du développement de plusieurs niveaux de contrôle du partenariat associatif développé par les SPIP, la mission recommande une plus grande formalisation des rapports entre SPIP et associations. Cette formalisation pourrait utilement consister en :

- ◆ la mise en place des rapports intermédiaires décrits dans la fiche technique n°16 du *Guide déontologique et méthodologique* du placement à l'extérieur (cf. Encadré 7) ;
- ◆ la rédaction de comptes-rendus des réunions de suivi, de pilotage et d'évaluation des associations partenaires du SPIP ;
- ◆ la rédaction par le DSPIP de bilan annuel des structures de placement à l'extérieur à l'occasion de la visite annuelle prévue par les textes (cf. *supra*) ;
- ◆ la rédaction par les cadres du SPIP de synthèses d'évaluation des partenariats associatifs à destination des DISP.

4.2.2. Assurer un contrôle de deuxième niveau par les directions interrégionales

Proposition : Dans chaque DISP, effectuer une centralisation et un contrôle des conventions signées par les SPIP.

19 % des conventions recueillies par la mission ne sont pas datées ou pas signées. À titre d'exemple, ce chiffre atteint 44 % dans la DISP de Lille.

Pour cette raison, la mission recommande de centraliser les conventions signées par les SPIP afin d'assurer :

- ◆ un contrôle de la régularité des conventions signées localement ;
- ◆ le respect des modalités de suivi, de contrôle et d'évaluation mises en place par la convention.

La MAPSE a transmis à la mission le répertoire des structures d'aménagement des peines tel qu'il était renseigné sur l'application APPI le 21 juin 2011. À cette date, au moins 36 % des structures de placement à l'extérieur ne respectent pas le schéma directeur de la prise en charge financière par l'administration pénitentiaire prévu par le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur (cf. Tableau 10).

Dans chaque DISP, la mission recommande le contrôle de la conformité des conventions de placement à l'extérieur signées par les SPIP au cahier des charges, afin de garantir une facturation conforme à celle prévue par la DAP.

Proposition : Dans chaque DISP, contrôler le respect de l'article D. 578 du code de procédure pénale par les DSPIP, qui prévoit une visite annuelle des lieux d'hébergement dans lesquels les partenaires associatifs accueillent les personnes soumises à une mesure de placement à l'extérieur.

Proposition : Compléter le répertoire des structures d'aménagement des peines sur APPI de façon à le rendre fiable et exhaustif.

4.2.3. Assurer un contrôle de troisième niveau par l'Inspection des services pénitentiaires

Proposition : Le contrôle des partenaires associatifs par les SPIP pourrait faire l'objet d'un audit thématique par l'Inspection des services pénitentiaires.

Cette recommandation vise à accroître la capacité de l'administration pénitentiaire à détecter d'éventuels dysfonctionnements de la prise en charge des PPSMJ par ces associations.

Encadré 16 : L'Inspection des services pénitentiaires

L'Inspection des services pénitentiaires est chargée de contrôler les services de l'administration pénitentiaire et l'école nationale d'administration pénitentiaire. À cet effet, elle procède à des visites, enquêtes et contrôles, veille à l'observation des textes législatifs et réglementaires en vigueur, formule tous conseils et donne toutes instructions.

L'Inspection des services pénitentiaires assure également une mission de conseil technique auprès du directeur de l'administration pénitentiaire. Dans ce cadre, elle effectue les missions et études qu'il lui confie.

Source : Arrêté du 9 juillet 2008 modifié fixant l'organisation en sous-directions de l'administration pénitentiaire, article 7.

4.3. Systématiser la mise en concurrence des partenaires associatifs en charge de mesures de placement à l'extérieur

Proposition : Mettre en concurrence l'offre associative des placements à l'extérieur.

Par trois notes en date du 14 décembre 2006, du 8 août 2008 et du 4 mars 2011, la DAP a affirmé le principe de la mise en concurrence de l'offre associative des placements à l'extérieur. Au 30 juin 2011, cette mise en concurrence n'est pas mise en place dans les DISP.

La mise en concurrence garantirait une meilleure visibilité sur un partenariat associatif en matière de placement à l'extérieur aujourd'hui très dispersé et permettrait d'optimiser l'effort budgétaire consenti par l'administration pénitentiaire au bénéfice des associations de placement à l'extérieur.

Les départements insertion et probation des DISP ne sont pas toujours familiers de la procédure d'appel d'offres, d'autant que la prise en charge de mesures de placement à

Une évaluation préalable de l'impact de la mise en concurrence sur l'offre associative des placements à l'extérieur est recommandée par la mission. Le bureau SD5 de l'évaluation, du contrôle de gestion et des achats de la DAP suit une expérimentation en cours dans le ressort de la DISP de Lyon afin d'évaluer les conséquences de la mise en concurrence d'associations en charge de mesures de placement à l'extérieur.

Proposition : Élaborer et diffuser un guide visant à accompagner les DISP dans leurs appels d'offre de placements à l'extérieur.

La MAPSE envisage l'élaboration d'un guide destiné à accompagner les DISP dans leurs appels d'offre de placements à l'extérieur. Elle indique prévoir l'élaboration de ce guide pour l'automne 2011 et sa diffusion en 2012.

Ce guide devrait comporter de manière prioritaire :

- ◆ un rappel du cadre légal dans lequel s'inscrit tout appel d'offre et en particulier ceux concernant les mesures de placement à l'extérieur ;
- ◆ des recommandations quant au contenu de l'appel d'offre ;
- ◆ des modèles d'appel d'offre ;
- ◆ la conduite à tenir en cas d'absence de réponses à l'appel d'offre ;
- ◆ la conduite à tenir en cas de difficulté avec le prestataire titulaire de l'appel d'offre.

4.4. Clarifier les modalités de suivi des partenaires associatifs en charge de certaines mesures de sursis avec mise à l'épreuve

En l'état actuel du droit, l'administration pénitentiaire n'est chargée ni du suivi, ni du contrôle des associations collaboratrices occasionnelles du service public auxquelles un juge décide de confier une mesure de SME.

Annexe VI

Toutefois, le code de procédure pénale ne prévoit pas que dans ce cas la PPSMJ soit dispensée de la convocation au SPIP prévue à l'article 474, ce qui est rappelé par une circulaire de la DACG du 19 avril 2006. Au cours de ses déplacements, la mission a constaté que cette disposition n'est pas systématiquement respectée par les SPIP qui justifient cette situation par l'utilité toute relative d'une telle convocation.

Proposition : Clarifier les dispositions de l'article 474 du code de procédure pénale en précisant ce qu'implique la convocation des PPSMJ par le SPIP sur sa saisine.

Cette situation appelle une clarification législative de manière à ce que les SPIP interviennent de manière homogène sur l'ensemble du territoire national.

Il est à noter qu'une telle clarification est prévue par le projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs³⁰ qui propose de compléter la seconde phrase du cinquième alinéa de l'article 474 du CPP (cf. Encadré 15) par les mots « *qui se trouve ainsi saisi de la mesure* » (cf. Encadré 17).

Encadré 17 : Le rapport sur le projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs

L'article modifie l'article 474 du code de procédure pénale pour préciser que la convocation devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) d'un condamné à une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis ou à une peine de TIG, vaut saisine de ce service. Cette disposition permet de lever toute ambiguïté sur le moment de la saisine du SPIP et accélérera la mise en place du suivi et l'exécution de la peine.

Source : Assemblée nationale, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n°3452) sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, Sébastien Huygue, 15 juin 2011.

Elle répond à l'objectif visé par la recommandation émise par la mission dont l'objet est la clarification du rôle assigné au SPIP dans le cadre des mesures de sursis avec mise à l'épreuve confiées aux associations. Dans le cas où la mesure serait confiée à une association, le SPIP serait formellement chargé de son suivi, puisqu'aux termes de l'article D. 579 du CPP, « *le DSPIP s'assure du suivi de chaque mesure dont le service est saisi* ». En particulier, la PPSMJ serait soumise à d'éventuelles convocations par le SPIP. Celles-ci permettraient notamment au service saisi de s'assurer de la qualité de l'intervention de l'association.

³⁰ Assemblée nationale, Projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, Texte résultant des délibérations de l'Assemblée nationale à l'issue de la seconde séance du 23 juin 2011.

PIÈCES JOINTES

LISTE DES PIÈCES JOINTES

PIÈCE JOINTE N°1 : LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

PIÈCE JOINTE N°2 : AUDITION DE LA CGT PÉNITENTIAIRE PAR LA MISSION

PIÈCE JOINTE N°3 : AUDITION DU SNEPAP-FSU PAR LA MISSION

PIÈCE JOINTE N°4 : AUDITION DE L'UFAP-UNSA PAR LA MISSION

PIÈCE JOINTE N°5 : AUDITION DE L'ASSOCIATION NATIONALE DES JUGES DE L'APPLICATION DES PEINES (ANJAP) PAR LA MISSION

PIÈCE JOINTE N°6 : NOTE DE LA DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES DES MINISTÈRES FINANCIERS DU 14 MAI 2008 SUR LES CONVENTIONS PASSEES AVEC DES ASSOCIATIONS POUR LE PLACEMENT A L'EXTERIEUR DE DETENUS

PIÈCE JOINTE N°7 : NOTE DE LA DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE DU 4 MARS 2011 SUR LA QUALIFICATION DE MARCHE PUBLIC DES CONVENTIONS DE PLACEMENT EXTERIEUR

PIÈCE JOINTE N°1

Liste des personnes consultées

SOMMAIRE

1. MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS (ADMINISTRATIONS CENTRALES)	1
1.1. Cabinet du Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés.....	1
1.2. Secrétariat général.....	1
1.3. Direction de l'administration pénitentiaire	1
1.3.1. Direction	1
1.3.2. Sous-direction des personnes placées sous main de justice	1
1.3.3. Sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés.....	2
1.3.4. Sous-direction des ressources humaines et des relations sociales.....	2
1.3.5. Inspection des services pénitentiaires.....	2
1.4. Direction des services judiciaires.....	2
1.4.1. Sous-direction de la performance et des méthodes	2
1.4.2. Projet Cassiopée	3
1.5. Direction des affaires criminelles et des grâces	3
1.6. Direction de la protection judiciaire de la jeunesse.....	3
1.7. Inspection générale des services judiciaires	3
2. MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT.....	3
2.1. Cabinet du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.....	3
2.2. Direction du budget.....	3
3. DIRECTIONS INTERRÉGIONALES DES SERVICES PÉNITENTIAIRES.....	3
3.1. Direction interrégionale des services pénitentiaires de Bordeaux.....	3
3.2. Direction interrégionale des services pénitentiaires de Rennes.....	4
3.3. Direction interrégionale des services pénitentiaires Centre-est Dijon	4
3.4. Direction interrégionale des services pénitentiaires de Lille	4
3.5. Direction interrégionale des services pénitentiaires de Lyon.....	4
3.6. Direction interrégionale des services pénitentiaires de Marseille.....	4
3.7. Direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris	4
3.8. Direction interrégionale des services pénitentiaires Est-Strasbourg	4
3.9. Direction interrégionale des services pénitentiaires de Toulouse.....	4
3.10. Mission outre-mer	5
4. ÉCOLE NATIONALE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE.....	5
5. SERVICES PÉNITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION	5
5.1. Service pénitentiaire d'insertion et de probation de l'Allier	5
5.2. Service pénitentiaire d'insertion et de probation des Bouches-du-Rhône	5
5.2.1. Direction	5
5.2.2. Antenne locale d'insertion et de probation de Marseille.....	5

5.3. Service pénitentiaire d'insertion et de probation de la Gironde	6
5.3.1. Direction	6
5.3.2. Antenne locale d'insertion et de probation de Bordeaux.....	6
5.3.3. Antenne locale d'insertion et de probation de Gradignan.....	7
5.4. Service pénitentiaire d'insertion et de probation du Loir-et-Cher.....	7
5.5. Service pénitentiaire d'insertion et de probation de Paris.....	7
5.6. Service pénitentiaire d'insertion et de probation de la Seine-et-Marne	8
5.6.1. Direction	8
5.6.2. Antenne locale d'insertion et de probation de Melun	8
5.6.3. Antenne locale d'insertion et de probation de Meaux	8
5.6.4. Antenne locale d'insertion et de probation de Fontainebleau.....	9
5.7. Service pénitentiaire d'insertion et de probation du Val-de-Marne.....	9
5.7.1. Direction	9
5.7.2. Antenne locale d'insertion et de probation de Créteil	9
5.7.3. Antenne locale d'insertion et de probation de Fresnes	9
6. SERVICE TERRITORIAL ÉDUCATIF DE MILIEU OUVERT SUD PARISIEN	10
7. ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES.....	10
8. JURIDICTIONS.....	10
8.1. Cours d'appel	10
8.1.1. Cour d'appel d'Aix-en-Provence.....	10
8.1.2. Cour d'appel de Bordeaux.....	10
8.2. Tribunaux de grande instance	10
8.2.1. Tribunal de grande instance de Bordeaux.....	10
8.2.2. Tribunal de grande instance de Marseille.....	11
8.3. Association nationale des juges de l'application des peines	11
9. ORGANISATIONS SYNDICALES.....	11
9.1. Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire.....	11
9.2. Union fédérale autonome pénitentiaire/union nationale des syndicats autonomes de la justice	12
9.3. Confédération générale du travail pénitentiaire.....	12
10. ASSOCIATIONS.....	12
10.1. Fédérations nationales	12
10.1.1. Citoyens et Justice.....	12
10.1.2. Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale	12
10.2. Observatoire international des prisons.....	12
10.3. Associations locales	13
10.3.1. Association laïque du Prado	13
10.3.2. INCOTEC.....	13
10.3.3. Acta Vista.....	13
10.3.4. Impulse-Toit.....	13
11. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES.....	13

1. Ministère de la justice et des libertés (administrations centrales)

1.1. Cabinet du Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés

- ◆ François Molins, directeur de cabinet
- ◆ Bruno Clément, conseiller pénitentiaire
- ◆ Benoît Guérin, conseiller budgétaire
- ◆ Bénédicte Bertrand, conseillère technique exécution des peines et des services judiciaires

1.2. Secrétariat général

- ◆ Mathieu Héronard, adjoint du secrétaire général
- ◆ Michel Pelegry, chargé de mission

1.3. Direction de l'administration pénitentiaire

1.3.1. Direction

- ◆ Jean-Amédée Lathoud, directeur
- ◆ Laurent de Galard, adjoint du directeur
- ◆ Patrick Mounaud, chargé de mission
- ◆ Julien Grégoire, adjoint du chef de cabinet du directeur

1.3.2. Sous-direction des personnes placées sous main de justice

- ◆ Philippe Combettes, sous-directeur
- ◆ Benoît Grandel, adjoint du sous-directeur

1.3.2.1. Bureau des orientations, du suivi et de l'évaluation de l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation

- ◆ Franca Annani, chef de bureau
- ◆ Franck Sassier, adjoint du chef de bureau
- ◆ Jean-François Fougarinon, référent pour les applications informatiques

1.3.2.2. Bureau des politiques sociales et d'insertion

- ◆ Anne Donzel, chef de bureau

Pièce jointe n° 1

1.3.2.3. Bureau des études et de la prospective

- ◆ Annie Kensey, chef de bureau
- ◆ Abdelmalik Benaouda, démographe
- ◆ Juliette Dupoizat, démographe
- ◆ Angélique Hazard, démographe

1.3.3. Sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés

- ◆ Francis Le Gallou, sous-directeur
- ◆ Paul-Marie Claudon, adjoint du sous-directeur
- ◆ Emmanuel Fenard, chef du bureau de l'organisation des services
- ◆ Patrick Gomez, chef du bureau des systèmes d'information
- ◆ Thierry Laporte, chef du bureau des affaires immobilières
- ◆ Emmanuel Skoulios, chef du bureau du budget, de la comptabilité et des finances
- ◆ Sylvia Tarassenko, chef du bureau de l'évaluation, du contrôle de gestion et des achats
- ◆ Dominique Riera, chef du projet APPI

1.3.4. Sous-direction des ressources humaines et des relations sociales

- ◆ Marie Lottier, sous-directrice
- ◆ Fabienne Debaux, chargée de mission
- ◆ Marie-Christine Dewailly, adjointe de la sous-directrice
- ◆ Hervé Amiot-Chanal, chef du bureau de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
- ◆ François-Régis Breauté, chef du bureau de la gestion des personnels et de l'encadrement
- ◆ Laurent Stirnemann, chef du bureau des relations sociales
- ◆ Stéphanie Teissier, chef du bureau de gestion personnalisée des cadres
- ◆ Christophe Tetevide, chef du bureau des affaires statutaires des personnels pénitentiaires

1.3.5. Inspection des services pénitentiaires

- ◆ Dominique Luciani, chef de l'Inspection des services pénitentiaires

1.4. Direction des services judiciaires

1.4.1. Sous-direction de la performance et des méthodes

- ◆ Éric Corbaux, sous-directeur

Pièce jointe n° 1

1.4.2. Projet Cassiopée

- ◆ Stéphane Hardouin, directeur
- ◆ Yannick Meneceur, adjoint du directeur

1.5. Direction des affaires criminelles et des grâces

- ◆ Marie Lieberherr, chef du bureau de l'exécution des peines et des grâces
- ◆ Line Bonnet, adjointe du chef du bureau de l'exécution des peines et des grâces
- ◆ Cyril Lacombe, chef du pôle d'évaluation des politiques pénales
- ◆ Béatrice Baudiment, adjointe du chef du pôle d'évaluation des politiques pénales
- ◆ Fabien Gouttefarde

1.6. Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

- ◆ Mireille Gaüzère, adjointe du directeur
- ◆ Yves Rousset, sous-directeur des ressources humaines et des relations sociales
- ◆ Olivier Petit, adjoint du sous-directeur du pilotage et de l'optimisation des moyens
- ◆ Benoît Descoubes, chef du bureau de la législation et des affaires juridiques
- ◆ Laure Vermeersch, adjointe du chef du bureau des partenaires institutionnels et des territoires

1.7. Inspection générale des services judiciaires

- ◆ Charlotte Trabut, inspectrice des services judiciaires

2. Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État

2.1. Cabinet du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État

- ◆ Marion Dewagenaere, conseillère technique collectivités locales, justice, développement durable, énergie et transports

2.2. Direction du budget

- ◆ Mélanie Joder, chef du bureau de la justice et des médias

3. Directions interrégionales des services pénitentiaires

3.1. Direction interrégionale des services pénitentiaires de Bordeaux

- ◆ Marie-Line Hanicot, directrice

Pièce jointe n° 1

- ◆ Philippe Danné, directeur d'insertion et de probation, directeur du département insertion et probation
- ◆ Aurélie Jammes, adjointe du directeur du département sécurité et détention

3.2. Direction interrégionale des services pénitentiaires de Rennes

- ◆ Yves Lechevallier, directeur
- ◆ Yves Bidet, adjoint du directeur
- ◆ Claire Garnier, directrice du département insertion et probation

3.3. Direction interrégionale des services pénitentiaires Centre-est Dijon

- ◆ Pierre Duflot, directeur

3.4. Direction interrégionale des services pénitentiaires de Lille

- ◆ Alain Jego, directeur

3.5. Direction interrégionale des services pénitentiaires de Lyon

- ◆ Jean-Charles Toulouze, directeur

3.6. Direction interrégionale des services pénitentiaires de Marseille

- ◆ Philippe Peyron, directeur
- ◆ Jean-Paul Bouttier, directeur du département insertion et probation
- ◆ Anne-Dominique Piney, adjointe du directeur du département insertion et probation

3.7. Direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris

- ◆ Michel Saint-Jean, directeur
- ◆ Julien Pascal, secrétaire général
- ◆ Noëlle Ballay, directrice du département insertion et probation

3.8. Direction interrégionale des services pénitentiaires Est-Strasbourg

- ◆ Patrice Katz, directeur

3.9. Direction interrégionale des services pénitentiaires de Toulouse

- ◆ Georges Vin, directeur

3.10. Mission outre-mer

- ◆ Laurent Ridet, directeur

4. École nationale de l'administration pénitentiaire

- ◆ Philippe Astruc, directeur

5. Services pénitentiaires d'insertion et de probation

5.1. Service pénitentiaire d'insertion et de probation de l'Allier

- ◆ Nathalie Grand, directrice
- ◆ Thierry Bonnet, directeur d'insertion et de probation, adjoint de la directrice, responsable de l'antenne milieu fermé
- ◆ Laurence Depalle, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Armelle Chinon, assistante de service social

5.2. Service pénitentiaire d'insertion et de probation des Bouches-du-Rhône

5.2.1. Direction

- ◆ Guillaume Piney, directeur
- ◆ Florence Gagneux, adjointe du directeur

5.2.2. Antenne locale d'insertion et de probation de Marseille

- ◆ Isabelle Larroque, directrice d'insertion et de probation, responsable d'antenne
- ◆ Jean Cauvé, chef des services d'insertion et de probation
- ◆ Pablo Arbolès, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Laurent Blanc, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Audrey Cheraud, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Sylviane Compans, assistante de service social détachée dans le corps des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation
- ◆ Jérôme Fournier, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Patricia Garnier, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Nadia Guellil, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Leslie Lamberti, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Francis Marini, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Éric Mathieu, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Marie-Luce Meininger, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Muriel Novelli, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Madeleine Pascal, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Martine Premoli, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation

Pièce jointe n° 1

- ◆ Sylvie Puertas, assistante de service social détachée dans le corps des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation
- ◆ Fabien Rigaud, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Virginie Roland, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Sophie Rubini, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Kamila Zielinska, assistante de service social détachée dans le corps des conseillers d'insertion et de probation
- ◆ Abdelali Zoghلامي, surveillant pénitentiaire
- ◆ Patricia Varral, responsable du service administratif

5.3. Service pénitentiaire d'insertion et de probation de la Gironde

5.3.1. Direction

- ◆ Jean-Michel Camu, directeur
- ◆ Nadia de Carvalho, secrétaire administrative
- ◆ Bernard Rouzier, secrétaire administratif

5.3.2. Antenne locale d'insertion et de probation de Bordeaux

- ◆ Stéphanie Varinard, chef des services d'insertion et de probation, responsable d'antenne
- ◆ Agnès Alventoza, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Pierre Benoît, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Frédéric Chaubénil, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Nathalie Demai, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Régine Dupey, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Charline Durand Delgrande, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Isabelle Gonzalez, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Fabienne Jarlaud, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Caroline Léonardi, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Julien Lossois, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Emmanuelle Malemont, assistante de service social
- ◆ Annabelle Morin, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Gwénaëlle Pirot, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Hélène Pithon, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Jean-Philippe Rebeyreix, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Christelle Bertrand, surveillante pénitentiaire
- ◆ Amal Arbid, attaché d'administration
- ◆ Bernard Bouhet, adjoint administratif

5.3.3. Antenne locale d'insertion et de probation de Gradignan

- ◆ Maïté Oscaby, directrice d'insertion et de probation, responsable d'antenne
- ◆ Lucile Aunos, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Virginie Boulet, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Aurore Chanseaume, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Folly Serge Creppy, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Jean-Yves Curtil, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Sandra Darbarie, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Élodie de Kerros, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Émilie Geay, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Catherine Jalby, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Sophie Larrayadiou, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Ambroise M'Vogo, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Isabelle Ratelet, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Christelle Bertrand Pujo, surveillante pénitentiaire
- ◆ Annick Leste, adjointe administrative
- ◆ Bernard Navarro, adjoint administratif

5.4. Service pénitentiaire d'insertion et de probation du Loir-et-Cher

- ◆ René Beltoise, directeur
- ◆ Olivier Tremine, chef des services d'insertion et de probation, adjoint du directeur
- ◆ Ousmane Bah, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Anne-Lise Bouriaud, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Olivier Carrier, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Vincent Chardenon, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Gaëlle Denies, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Sandrine Loisel, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Serge Periz, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Emmanuelle Terriot, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Bernadette Craussier, adjointe administrative
- ◆ Christiane Pernin, adjointe administrative contractuelle

5.5. Service pénitentiaire d'insertion et de probation de Paris

- ◆ Patrick Madigou, directeur
- ◆ Alain Fajer, directeur d'insertion et de probation, adjoint du directeur
- ◆ Houria Selkim, directrice des ressources humaines
- ◆ Thierry Argiro, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Mathieu Bessec, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Yoann Bouchet, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Marina Cecchin, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Marie Delegue, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation

Pièce jointe n° 1

- ◆ Zora Djebaili, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Anne-Marie Dutercq, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Farida Mahdaoui, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Sylvana Mancini, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Sophie Rousset, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Anaïs Vermeille, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Ondine Westphal, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation

5.6. Service pénitentiaire d'insertion et de probation de la Seine-et-Marne

5.6.1. Direction

- ◆ Nicole Breton, directrice
- ◆ Evelyne Bazola, directrice d'insertion et de probation, adjointe de la directrice
- ◆ Muriel Badreddine, directrice des ressources humaines

5.6.2. Antenne locale d'insertion et de probation de Melun

- ◆ Stéphanie Pellegrini, chef des services d'insertion et de probation, responsable d'antenne
- ◆ Anne Le Cocguen, chef des services d'insertion et de probation
- ◆ Cécile Cansot, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Delphine Destres-Rouxel, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Ourida El Khaddar, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Mickaël Katalan, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Harischandra Marimoutou Moutouvirin, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Milena Onnen, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Elisabeth Pelta, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Samira Rahmoune, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Christelle Roy, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Valérie Sainte-Rose, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Jérôme Talbot, élève conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation

5.6.3. Antenne locale d'insertion et de probation de Meaux

- ◆ Marie-Rolande Martins, chef des services d'insertion et de probation
- ◆ Maryline Biet, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Valérie Chaudet, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Sophie Leveque, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Élise Metry, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Jérémie Peden, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation

5.6.4. Antenne locale d'insertion et de probation de Fontainebleau

- ◆ Xavier Frandon, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation

5.7. Service pénitentiaire d'insertion et de probation du Val-de-Marne

5.7.1. Direction

- ◆ Claude Charamathieu, directeur
- ◆ Odile Fourche, directrice d'insertion et de probation, adjointe du directeur
- ◆ Farid Kohili, attaché d'administration

5.7.2. Antenne locale d'insertion et de probation de Créteil

- ◆ Philippe Catherine, directeur d'insertion et de probation, responsable d'antenne
- ◆ Naura Berbach, chef des services d'insertion et de probation
- ◆ Laurence de Bernardi, chef des services d'insertion et de probation
- ◆ Laure Cossalter, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Stéphane Matas-Irano, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Valérie Pailhe, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Jean Pinson, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Clémence Sotero, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Nadir Filali, surveillant pénitentiaire
- ◆ Sylviane Renaud, adjointe administrative
- ◆ Magali Meryn, secrétaire

5.7.3. Antenne locale d'insertion et de probation de Fresnes

- ◆ Cécile Campas, directrice d'insertion et de probation, responsable d'antenne
- ◆ Marie-Noëlle Poyet, directrice d'insertion et de probation
- ◆ Jean-Marie Alcaydé, chef des services d'insertion et de probation
- ◆ Soulmaz Alavinia, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Chloé Austin, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Léa Berger, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Émilie Bidet, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Johanna Clément, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Cécile Durand, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Véronique Larose, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Christophe Lojou, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Ségolène Marquet, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Daniel Mazas, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Nathalie Popot, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Carine Rosillette, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Clémence Rullier, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation

Pièce jointe n° 1

- ◆ Fanny Savignat, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Alice Séné, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation
- ◆ Marie Boxberger, secrétaire administrative
- ◆ Valérie Boddaert, adjointe administrative
- ◆ Céline Lermigeaux, adjointe administrative

6. Service territorial éducatif de milieu ouvert Sud Parisien

- ◆ Marina Reverdy, directrice
- ◆ Bernard Lavernhe, éducateur
- ◆ Malika Tadjadit, éducatrice

7. Établissements pénitentiaires

- ◆ Thierry Alves, directeur du centre pénitentiaire de Marseille
- ◆ Philippe Audouard, directeur de la maison d'arrêt de Gradignan
- ◆ Valérie Decroix, directrice du centre pénitentiaire de Fresnes
- ◆ Julien Morel d'Arleux, directeur de la maison d'arrêt de Lyon-Corbas
- ◆ Saïd Raji, directeur de la maison d'arrêt de Blois
- ◆ Valérie Stempfer, directrice du centre de détention de Melun

8. Juridictions

8.1. Cours d'appel

8.1.1. Cour d'appel d'Aix-en-Provence

- ◆ Joachim Fernandez, substitut général (magistrat du parquet général)
- ◆ Mireille Liotard-Gazquez, présidente de chambre (magistrat du siège)

8.1.2. Cour d'appel de Bordeaux

- ◆ Dominique Dauffy, substitut général (magistrat du parquet général)

8.2. Tribunaux de grande instance

8.2.1. Tribunal de grande instance de Bordeaux

8.2.1.1. Magistrats du siège

- ◆ Christian Riss, président
- ◆ Pascal Foucher, vice-président de l'application des peines
- ◆ Yvan Guitz, vice-président de l'application des peines
- ◆ Pierre Rouvière, juge de l'application des peines

8.2.1.2. Magistrats du parquet

- ◆ Claude Laplaud, procureur de la République
- ◆ Corrine Buytet, vice-procureur de la République
- ◆ Sylvie Rodrigues, vice-procureur de la République

8.2.2. Tribunal de grande instance de Marseille

8.2.2.1. Magistrats du siège

- ◆ François Pion, président
- ◆ Marie-Ange Dalmaz, vice-présidente
- ◆ Patricia Monleon, vice-présidente

8.2.2.2. Magistrats du parquet

- ◆ Jacques Dallest, procureur de la République
- ◆ Christophe Barret, procureur de la république adjoint*
- ◆ Michel Raffin, procureur de la République adjoint
- ◆ Patrick Guérin, vice-procureur de la République

8.2.2.3. Greffe

- ◆ Zora Bontobj, greffière
- ◆ Monique Choquell, greffière
- ◆ Mireille Cremadez, greffière
- ◆ Elisabeth Liart, greffière

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

- ◆ Martine-Michelle Lebrun, présidente, vice-présidente de l'application des peines au tribunal de grande instance de Laval
- ◆ Ludovic Fossey, vice-président de l'application des peines au tribunal de grande instance de Créteil

9. Organisations syndicales

9.1. Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire

- ◆ Charlotte Cloarec, secrétaire nationale
- ◆ Catherine Lupion, directrice du service pénitentiaire d'insertion et de probation du Tarn
- ◆ Isabelle Duchateau, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation, service pénitentiaire d'insertion et de probation de Loire-Atlantique

Pièce jointe n° 1

- ◆ Sylvain Roussilloux, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation, service pénitentiaire d'insertion et de probation de Paris
- ◆ Michel Peretti, représentant des personnels

9.2. Union fédérale autonome pénitentiaire/union nationale des syndicats autonomes de la justice

- ◆ Louise Uneau, secrétaire national, chef des services d'insertion et de probation, service pénitentiaire d'insertion et de probation de la Guadeloupe
- ◆ Véronique Meunier, chef de service d'insertion et de probation, service pénitentiaire d'insertion et de probation des Ardennes
- ◆ Céline Jarosz, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation, service d'insertion et de probation de l'Essonne
- ◆ Gordana Milutinovic, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation, service d'insertion et de probation de l'Essonne

9.3. Confédération générale du travail pénitentiaire

- ◆ Samuel Azé, secrétaire national, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation, service pénitentiaire d'insertion et de probation du Val-de-Marne

10. Associations

10.1. Fédérations nationales

10.1.1. Citoyens et Justice

- ◆ Denis L'Hour, directeur général
- ◆ Francis Bahans, adjoint du directeur général
- ◆ Christian Fournier, administrateur

10.1.2. Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

- ◆ Nicole Maestracci, présidente
- ◆ Elsa Hajman, chargée de mission justice, jeunes et prostitution
- ◆ François Brégou, responsable du service analyse stratégique et partenariats

10.2. Observatoire international des prisons

- ◆ Sarah Dindo, co-directrice
- ◆ Marie Crétenot, permanente juridique

10.3. Associations locales

10.3.1. Association laïque du Prado

- ◆ Martine Guionet, adjointe du directeur général

10.3.2. INCOTEC

- ◆ Jacques Lami, président

10.3.3. Acta Vista

- ◆ Philippe Julien, directeur opérationnel
- ◆ Florence Blanluet
- ◆ Anne Ducerf

10.3.4. Impulse-Toit

- ◆ Dominique Taguelminte

11. Personnalités qualifiées

- ◆ Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté
- ◆ Claude d'Harcourt, directeur général de l'agence régionale de santé de Haute-Normandie
- ◆ Pierre-Victor Tournier, directeur de recherche au Centre national de recherche scientifique

PIÈCE JOINTE N°2

**Audition de la CGT pénitentiaire
par la mission**



POINT D'ÉTAPE

au 11 mai 2011

■ L'ATTITUDE DU MINISTÈRE ■

Le ministre de la Justice, Michel Mercier, a fait parvenir à Céline VERZELETTI, secrétaire générale de la CGT Pénitentiaire, un courrier en réponse à la sollicitation de l'intersyndicale Justice. Ce courrier reprend le même positionnement que celui adopté par la chancellerie ces dernières semaines. L'attitude du ministère avait en effet rapidement évolué au cours des premières semaines suivant le drame de Pornic. Après avoir nié toute problématique au regard des effectifs, la chancellerie avait ensuite indiqué qu'elle ne disposait d'aucune marche de manœuvre, avant de reconnaître la gravité de la situation des SPIP, feindre d'y apporter des solutions dans la précipitation (vacataires et réserve civile), et renvoyer la responsabilité des décisions à venir aux différents groupes de travail. Le courrier transmis en date du 26 avril 2011 campe donc sur cette position, tout en indiquant que la question des moyens représente une « préoccupation essentielle ».

■ LE POSITIONNEMENT DE LA DAP ■

Depuis le début de la mobilisation des personnels du ministère de la Justice, et en premier lieu celui des SPIP, c'est peu dire que la DAP s'est mise en retrait. C'est peu dire aussi que sa déconnexion de la réalité des terrains l'a amené à prendre, pour unique décision, une note aggravant la situation dans nombreux services (affectation nominative de tous les dossiers en souffrance). Ce comportement ne semble pas susceptible d'évolution rapide, voire même risque de se confirmer. Ainsi, la direction de l'administration pénitentiaire projette la mise en place généralisée du « diagnostic à visée criminologique » à partir du 15 juin, alors que ce dispositif, ayant des conséquences importante, n'a jamais été ni présenté ni discuté avec la CGT, organisation majoritaire dans les SPIP. Depuis deux ans élaboré en sous-main et négocié en catimini il serait une fois de plus imposé dans les services sans respecter le cadre réglementaire exigeant présentation, amendements et vote en CTPSE... La CGT pénitentiaire le refuse, et a transmis une demande de convocation rapide du CTPSE pour examiner, notamment, ce sujet (voir plus loin).

■ LA MISSION DE L'INSPECTION DES FINANCES / INSPECTION DES SERVICES JUDICIAIRES ■

En parallèle des groupes de travail et autres rapports plus ou moins fantaisistes commandés dans l'urgence par le président de la République et le ministère, une mission à fort enjeu se déroule actuellement, menée conjointement par l'inspection des finances et l'inspection des services judiciaires. La CGT pénitentiaire a rencontré cette mission, pendant plus de 2h30,

le mercredi 4 mai.

Débutée début avril, l'inspection balaye un champ très large, articulant un nombre important de sujets (continuité de la chaîne pénale, organigrammes, indicateurs d'évaluation de l'activité, charge de travail, effectifs), ayant pour objectif principal de formuler des propositions concrètes sur les moyens, le fonctionnement et l'organisation des services. Après avoir rencontré les organisations syndicales, les personnalités composant l'inspection se déplacent dans un nombre important de services.

L'audition du 4 mai a permis d'expliquer les revendications des personnels, l'analyse de la CGT Pénitentiaire sur la situation globale dans les SPIP, l'urgence d'une politique ambitieuse de construction d'organigrammes, fondés sur un objectif cible en terme de personnels, calculé sur la base d'un ratio de 50 TS / PPSMJ, en procédant aux recrutements correspondants aux besoins. Nous avons aussi insisté sur le renforcement absolument nécessaire des personnels administratifs dans les SPIP. Nous avons évoqué la question de l'évaluation de l'activité et des « performances des SPIP », qui ne peuvent s'entendre qu'en terme de qualité du service public, de pluralité et de pertinence des structures d'accès aux soins, au logement, à la formation, de priorité absolue donnée à la connaissance des publics suivis et à un accompagnement socio-éducatif adapté en fonction des besoins et non plus des moyens. Interrogé sur notre positionnement quand aux relations entre JAP et SPIP, nous avons indiqué que, s'il n'était pas envisageable d'imaginer des travailleurs sociaux sous les ordres des magistrats, il était tout aussi regrettable de constater un fonctionnement complètement cloisonné, et une communication rendue parfois impossible par des conflits de pouvoir entre JAP et DSPIP, au détriment des usagers. Nous avons répété les principes de base qui devaient à notre sens guider tout modèle d'organisation des services : la sectorisation géographique, l'affectation à un travailleur social référent (pour éviter une gestion « permanences » ou « guichet » des suivis), le refus de la spécialisation sur un seul « type » de suivi, la présence d'un appui technique disponible, l'existence d'espaces de dialogue et d'échange autour des suivis (supervision, analyse de pratiques,...), la pluridisciplinarité comme regards croisés sur les situations et non pas comme segmentation des suivis...

Il apparaît, au regard des échanges, que la question du ratio (nombre de suivis / TS) est un enjeu extrêmement important de cette inspection. Cette revendication historique de la CGT pénitentiaire trouve un écho particulier dans le cadre d'une volonté ministérielle d'élaborer une méthodologie visant à définir les besoins et rationaliser la ventilation des ressources. Il est donc clair que l'attention portée par l'inspection sur ce point est le signe d'une nécessité d'aboutir à une décision sur

Pièce jointe n° 3

cette question, qui semble aujourd'hui arrivée à maturité. Quand bien même l'inspection aboutirait à une proposition validant l'idée d'un ratio, ce denier ne serait pas une finalité, puisqu'il engagerait nécessairement d'après discussions pour en fixer le curseur, et qu'il ne serait pas nécessairement soutenu par des recrutements correspondants. Mais il serait néanmoins constitutif d'un point d'appui solide pour avancer sur l'objectif d'un constat partagé concernant les besoins et permettrait de fixer une première échelle de ce qui est acceptable et de ce qui ne l'est plus.

La mission de l'inspection se déroule en pleine période d'arbitrages budgétaires. Les propositions qui seront formulées par l'inspection tiendront donc compte de la contrainte budgétaire définie par Bercy, tout comme le cabinet des Finances tiendra compte des premiers éléments rapportés par l'inspection. Dans ce cadre, il est donc évident que la mobilisation des personnels, qui auront su prendre leurs responsabilités pour provoquer cette prise de conscience des pouvoirs publics, et les contraindre à réagir, est particulièrement décisive.

■ MOBILISATION : EN ROUTE POUR LE 26 MAI ■

L'inspection a été extrêmement attentive au climat social dans les SPIP, et porte une attention toute particulière aux actions engagées et à celles à venir. Il est donc essentiel que la journée unitaire du 26 mai soit une réussite. Cette journée d'action marquera en effet la fin de la première étape de notre mouvement, entamé par les manifestations du 10 février. D'autres formes d'actions seront par la suite proposées pour maintenir le rapport de force par d'autres moyens, jusqu'à ce que des réponses satisfaisantes soient apportées. La mobilisation intersyndicale du 26 mai sera donc le marqueur de notre détermination, intacte, et de l'exemplarité de notre lutte.

Dans cet objectif, le mouvement continue. Depuis les nombreuses actions du 14 avril, à Nanterre, une députée s'est déplacée pour rencontrer les personnels et alerter le garde des sceaux. A Valenciennes, à St Etienne, à Dijon, les élus locaux ont interpellé le ministre pour relayer les revendications portées par la mobilisation. Dans le Val de Marne, à la Réunion, à Toulouse, à Nancy, Corbeil, Fontainebleau, Mont-de-Marsan, Pau, les assemblées générales ont décidé de la poursuite du mouvement. Aux Baumettes, les agents se sont vus directement sanctionnés de 1/30è, preuves de la solidarité de leur hiérarchie... Pour le 26 mai, des rassemblements régionaux sont déjà prévus à Strasbourg, Tours, Bordeaux, et s'organisent dans toutes les DI.

■ INTERSYNDICALE JUSTICE ■

Les organisations syndicales encore présentes dans le cadre de l'intersyndicale justice ont transmis un courrier au premier ministre, sollicitant une audience pour réaffirmer la nécessité d'un plan d'urgence, et exiger des décisions claires dans le cadre des arbitrages budgétaires en train d'être opérés.

■ CONVOCATION DU CTPSE ■

La CGT Pénitentiaire, majoritaire au sein du CTPSE, a demandé la convocation en urgence de cette instance. Le DAP envisageait une réunion à la fin juin, ce qui est trop éloigné de l'urgence des questionnements actuels. Nous avons donc demandé d'inscrire à l'ordre du jour

- la question budgétaire (quelle « expertise » et quelles demandes transmises par la DAP)
- la question des résidences administratives « fantômes » (Loos-sequedin et Riom), subrepticement disparue de la nomenclature des postes
- la question de la prise de poste des CIP 15 (en demandant une arrivée sur le poste début septembre) et la formation des CIP 16
- la question du DAVC, exigeant un débat, l'examen d'amendements et vote sur le texte avant toute volonté d'application.
- la question statutaire, en exigeant un engagement - acté au PV- du directeur de l'administration pénitentiaire sur le calendrier de bascule dans la nouvelle grille pour les CIP et le correctif de l'ensemble des anomalies sur les déroulés de carrière de tous les agents.

La CGT Pénitentiaire, forte de la mobilisation de ses adhérents, de notre militantisme, continue la lutte par tous les moyens possibles.

TOUS ENSEMBLE LE JEUDI 26 MAI DANS LES RÉGIONS !

Montreuil, le 11 mai 2011



PIÈCE JOINTE N°3

Audition du SNEPAP-FSU par la mission

Audition par la Mission de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale des Services Judiciaires

I - L'exécution de la peine, chaîne pénale

- Des courtes peines inefficaces, coûteuses et sans impact sur la prévention de la récidive.

La question de l'activité des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP) est indissociable des politiques pénales dans leur ensemble mais également du fonctionnement des établissements pénitentiaires de leur ressort. La surpopulation carcérale et les flux d'entrées en détention sont ainsi générateurs d'importantes charges de travail pour les personnels et d'une pression constante pour le SPIP. A minima, chaque personne détenue qui arrive en détention, doit faire l'objet d'un entretien d'accueil dans les meilleurs délais. Or, le moment de l'incarcération est identifié comme un temps particulièrement sensible en terme de risque suicidaire. Le temps de ce premier entretien doit donc être un temps de détection de ce risque, appelant une vigilance particulière. Bien plus, dans de nombreux cas, les personnes incarcérées, le sont en application de procédures rapides (détention provisoire pour 31,5% des personnes détenues soit 26 095, comparution immédiate pour 25,8% qui correspondent à 21 310 personnes incarcérées, au 01/01/2011) pour le cas des Maisons d'Arrêts (MA). Il n'est donc pas rare que la personne incarcérée ne dispose d'aucun effet personnel (vêtements, nécessaire de toilette, etc.) et que ses proches ne soient pas informés de cette incarcération. Les démarches que le SPIP doit assurer dans ce contexte, sont donc assez lourdes en terme de temps de travail. En outre, toujours au 01/01/2011, la durée moyenne de détention est de 9,7 mois, pour 81 % des personnes incarcérées effectuant 1 an ou moins et 13,4 % moins d'1 mois ! En 2008, le suivi des cohortes d'entrants au sein de la MAH de Fleury-Mérogis a permis d'établir que près 1/5^{ème} des personnes incarcérées étaient libérées ou transférées avant leur 5^{ème} jour de détention. La moitié des personnes détenues avaient ainsi quitté la MA après 2,5 mois de détention. Mais ces peines courtes ne font pas que générer des charges de travail importantes, elles ont également un impact sur la prévention de la récidive quasi-nul. Faute de temps et de moyens, la question du passage à l'acte est rarement abordée en profondeur dans ce contexte. Bien plus, aucun parcours d'exécution de peine ne peut être élaboré afin de renforcer les compétences sociales et professionnelles de la personne condamnée. Plus souvent au contraire, la personne détenue dans ces circonstances voit sa situation socio-économique se dégrader. Pour ces courtes peines d'emprisonnement, l'aménagement de peine devrait donc être le mode d'exécution privilégié.

Mais le recours au mandat de dépôt en comparution immédiate favorise la multiplication du prononcé de telles peines d'emprisonnement et empêche l'aménagement de peine ab initio selon les dispositions de l'art. 723-15 du CPP. **Le SNEPAP-FSU revendique la suppression de la possibilité de recourir à un mandat de dépôt à l'audience dans le cadre des comparutions immédiates.** L'étude menée en 2008 à la MAH de Fleury-Mérogis établissait ainsi que 60 % des personnes incarcérées sur la période étudiée avaient des peines juridiquement aménageables. Au-delà de la difficulté engendrée pour mener un vrai travail de prévention de la récidive, ces peines d'emprisonnement engendrent des coûts importants qui pourraient être évités. Dans son récent rapport sur le service public pénitentiaire, la Cour des Comptes établit ainsi les coûts journaliers des différents modes d'exécution d'une peine d'emprisonnement. **Elle estime ainsi que le prix moyen d'une journée de détention (JDD) en établissement pénitentiaire s'élève à 71,10 €** avec de fortes disparités entre les Maisons Centrales (141,37 € / jour) et les MA (63,08 € / jour). La moyenne est tirée vers le bas par la présence des Etablissements de Semi-Liberté et des Centres pour Peines Aménagées qui affichent des coûts bien en-deçà des autres

Pièce jointe n° 3

établissements. Face à ces montants journaliers, la semi-liberté, le plus coûteux des aménagements de peine se situe déjà près de 24 € en dessous du JDD moyen en établissement (47,81 € par jour). Le placement extérieur est quant à lui financé selon les critères de l'Administration pénitentiaire à hauteur de 40 € journaliers versés à l'association en charge de l'accueil de la personne condamnée. Enfin, le Placement sous Surveillance Electronique atteint un coût moyen journalier de 5,40 € soit plus de 60 € d'économie sur une journée de détention en établissement pénitentiaire. Cette considération budgétaire n'est évidemment pas pour rien dans le développement exponentiel de cette forme d'aménagement de peines.

Rapport de la Cour des Comptes : Le service public pénitentiaire : « Prévenir la récidive, gérer la vie carcérale » - Juillet 2010 :

« Dans ce contexte, la mission RGPP a considéré qu'il fallait « maximiser l'emploi des nouvelles technologies (bracelets électroniques) chaque fois qu'il était justifié », dans la mesure où il présentait l'intérêt, d'une part, de dégager des marges d'économies conséquentes (évaluées à plus de 60 € par jour et par personne placée) par rapport au coût de la détention, d'autre part, d'épargner à l'administration pénitentiaire la construction de nouvelles places de prison. »

Le choix effectué par la mission RGPP en faveur du placement sous surveillance électronique (PSE) présente cependant un biais puisqu'il exclut du raisonnement les gains tout aussi substantiels qu'auraient pu générer d'autres dispositifs d'aménagement de peine (tels que les libérations conditionnelles), et ce d'autant plus que, selon le Conseil de l'Europe, la libération conditionnelle serait l'une des mesures les plus efficaces pour prévenir la récidive et favoriser la réinsertion sociale. Par ailleurs, il aurait été souhaitable de tenir compte dans cette orientation du profil des 10 000 à 12 000 personnes supplémentaires « à aménager », afin de vérifier que le PSE est adapté au public visé. La mission RGPP n'a cependant produit aucune analyse de ce type en 2007 afin de corroborer son postulat « technologique » en faveur du PSE. »

Les orientations prises au cours des dernières années vont donc dans le bon sens en tentant de réduire au maximum le recours aux courtes peines d'emprisonnement au sein des MA. Cependant, les réponses sont souvent trop stéréotypées et ne manquent pas de peser également sur les SPIP même si elles sont plus en phase avec la finalité de leur action : la prévention de la récidive.

Rapport de la Cour des Comptes : Le service public pénitentiaire : « Prévenir la récidive, gérer la vie carcérale » - Juillet 2010 :

« Les projections de l'administration montrent que la mise en œuvre de ces mesures devrait permettre une montée en puissance rapide des effectifs bénéficiaires d'un aménagement de peine à l'horizon 2012. L'adaptation des règles d'éligibilité à un aménagement de peine (reliquat de deux ans et conduite d'un projet d'insertion) et la mise en œuvre systématique du PSE en fin de peine pourraient augmenter le potentiel des bénéficiaires d'aménagement sous écrou en 2012 de près de 11 000 personnes (par rapport aux projections effectuées à droit constant). La DAP table ainsi sur un triplement du stock d'aménagements de peine sous écrou entre 2009 (5 946 personnes aménagées au 1er janvier 2009) et 2012 (20 741 aménagés), ce qui pourrait absorber le surcroît des condamnations à des peines de prison sans que les condamnés soient incarcérés. »

Si rien ne permet de juger de la pertinence de ces estimations, il est certain que la mise en œuvre de ces orientations pèsera fortement sur l'activité des SPIP.

La capacité de la DAP à mener de concert les deux objectifs assignés aux aménagements de peine, réguler la surpopulation carcérale et prévenir la récidive, dépendra des moyens qui seront alloués. Ceux qui sont inscrits dans les lois de finances 2009 et 2010 et les marges de productivité qui pourraient se dégager de la réforme des SPIP ne devraient pas suffire à absorber le surplus d'activité, si l'on applique les ratios d'équivalents temps plein (ETP) affectés en 2008 au suivi du PSE aux projections de la DAP. Face à ce constat, les mesures contenues dans la loi pénitentiaire apparaissent dès lors davantage comme des

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

12-14 rue Charles FOURIER - 75013 PARIS

Tél : 01.40.21.76.60 & 01.48.05.70.56 - Fax : 01.48.05.60.61

Messagerie : snepap@club-internet.fr – Site Internet : www.snepap.fsu.fr



Pièce jointe n° 3

modalités automatiques d'exécution des peines par l'administration pénitentiaire, que comme des aménagements de peine classiques décidés au cas par cas par les juges.

En assignant deux objectifs à un même instrument, le ministère court le risque de manquer celui relatif à la prévention de la récidive, voire de n'en atteindre aucun. »

Cependant, les récents événements de Pornic ont entraîné des directives ministérielles en large contradiction avec la volonté de développer le recours aux aménagements de peines, affichée par la loi du 9 mars 2004 ainsi que la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et par la rédaction du nouvel art. 132-24 du CPP :

« En matière correctionnelle, en dehors des condamnations en récidive légale prononcées en application de l'article 132-19-1, une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate ; dans ce cas, la peine d'emprisonnement doit, si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle, faire l'objet d'une des mesures d'aménagement prévues aux articles 132-25 à 132-28. »

Bien au-delà des restrictions liées à la situation délimitée juridiquement de récidive légale, la circulaire du 15 février 2011 du Garde des Sceaux enjoint les Procureurs Généraux et Procureurs de la République de court-circuiter les dispositifs d'examen des aménagements de peine pour recourir massivement aux incarcérations :

« Enfin, afin d'éviter le prononcé successif de peines d'emprisonnement sans mandat de dépôt à l'encontre de condamnés récidivistes ou réitérants, il peut, ainsi que certains parquets le pratiquent déjà, être fait utilement recours aux dispositions de l'art. 723-16 du CPP, qui autorise le Procureur de la République, en cas de risque de danger pour les personnes ou les biens établi par la survenance d'un fait nouveau, à mettre à exécution les peines dont était saisi le Juge de l'Application des Peines sans attendre sa décision. Il s'agit, dans cette hypothèse, de faire le point sur l'ensemble de la situation pénale du mis en cause afin, le cas échéant, de récupérer des décisions de condamnations préalablement transmises au Juge de l'Application des Peines en application de l'art. 723-15 du CPP. Les dispositions de l'art. 723-16 permettent en effet dans cette situation de mettre à exécution la ou les peines en attente d'aménagement chez le Juge de l'Application des Peines et de mettre à jour la situation pénale du condamné.

Le recours à cet article assure ainsi l'incarcération effective du condamné, en exécution de la peine antérieurement prononcée, à l'issue de l'audience de comparution immédiate, quelle que soit la décision du Tribunal. De surcroît, dans l'hypothèse où le Tribunal Correctionnel prononcerait une peine d'emprisonnement sans mandat de dépôt, cette peine n'aurait pas vocation à être transmise au Juge de l'Application des Peines en application de l'art. 723-15 du CPP puisque cette procédure ne bénéficie qu'aux condamnés non incarcérés. »

De telles consignes ne sont sans doute pas étrangères à l'augmentation considérable du nombre de personnes incarcérées depuis le début de l'année 2011, + 5600 personnes détenues en 4 mois, soit une hausse de 8,36 % sur cette période.

- **La saisine directe du SPIP** (sur le modèle du BEX) pour une fluidité plus importante.

La loi 2004-204 du 9 mars 2004 dans le même temps où elle parachevait la juridictionnalisation de l'application de peines, affirmait par la modification de l'art. 707 du Code de Procédure Pénale que « *sur décision ou sous le contrôle des autorités judiciaires, les peines prononcées par les juridictions pénales sont, sauf circonstances insurmontables, mises à exécution de façon effective et dans les meilleurs délais* ». Ce principe s'est traduit par la rédaction de l'art. 474 du CPP qui dispose qu' « *il est remis au condamné qui est présent à l'issue de l'audience un avis de convocation à comparaître, dans un délai qui ne saurait être inférieur à dix jours ni excéder trente jours [...] lorsque la personne est condamnée à une peine d'emprisonnement assortie du sursis avec mise à l'épreuve, à une peine d'emprisonnement avec sursis assortie de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général ou bien à*

Pièce jointe n° 3

une peine de travail d'intérêt général. [...] Dans ces hypothèses, le condamné est convoqué devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation. »

Cette convocation directe positionne le SPIP en acteur central de l'exécution des peines de probation (dites « peines de milieu ouvert »). A cet égard, il nous semble incontournable de **renforcer ce caractère fonctionnel d'une dimension institutionnelle** jusqu'ici négligée par le législateur. En effet, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 fixe en son art. 3 : « *Les fonctions de direction, de surveillance et de greffe des établissements pénitentiaires sont assurées par l'administration pénitentiaire. Les autres fonctions peuvent être confiées à des personnes de droit public ou privé bénéficiant d'une habilitation dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat* ». Ainsi, en omettant de ranger les principales missions du SPIP au rang des fonctions régaliennes non-déléguables, la loi pénitentiaire, dans la droite ligne de celle du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, ouvre la possibilité de déléguer intégralement l'exécution de peines en milieu ouvert mais aussi dans certains cas le pouvoir d'accorder un aménagement de peine dévolu au directeur du SPIP au titre des dispositions de l'art. 723-24 du CPP, à des personnes de droit privé habilitées. Cette possibilité se traduit concrètement par le cinquième alinéa de l'art. 471 du CPP qui dispose notamment : « *Lorsque le jugement est exécutoire et que le condamné est placé sous le régime de la mise à l'épreuve, le tribunal correctionnel ou le juge de l'application des peines peut désigner, pour veiller au respect des obligations, la personne physique ou morale qui était chargée de suivre l'intéressé dans le cadre du contrôle judiciaire.* » Si la volonté d'assurer une continuité du suivi entre une période de contrôle judiciaire et une phase d'exécution de peine en milieu ouvert peut paraître louable, il n'empêche que cette disposition issue de la loi du 4 avril 2006 et étendue par celle du 9 juillet 2010, est en parfaite contradiction avec les dispositions de l'art. 474 qui tendent à faire du SPIP, l'acteur central des prises en charge en milieu ouvert des peines et mesures pénales. Le SNEPAP-FSU est par principe opposé à toute forme de délégation dans ce domaine. Néanmoins, une position réaliste au regard notamment des surcharges de travail chroniques au sein des SPIP, peut conduire à admettre la nécessité, au moins transitoire, du rôle des associations socio-judiciaires dans le domaine des mesures pré-sentencielles (permanences d'orientation pénale, contrôles judiciaires, etc.) qui font déjà largement l'objet de délégations et auxquelles les SPIP ne seraient pas en capacité de faire face à l'heure actuelle. Pour autant, même dans ce cas, **le SPIP doit pouvoir être le garant de la cohérence et de la continuité de la politique pénale en matière de probation. C'est pourquoi, pour le SNEPAP-FSU, s'agissant des missions propres du SPIP à savoir l'exécution des peines et mesures pénales en milieu ouvert, le pouvoir de délégation doit impérativement relever du DSPIP.**

Les dispositions de l'art. 474 du CPP, qui ont donné lieu à compter de janvier 2007 à la mise en place des bureaux d'exécution des peines (BEX), ont d'autres conséquences. Ainsi, la très grande majorité des prises en charge engagées par les SPIP en milieu ouvert, l'est sans que la personne condamnée n'ait rencontré le juge de l'application de peines (JAP). **L'évaluation initiale de la situation des personnes placées sous main de Justice et l'élaboration des modalités de suivi ne peuvent alors être que le fruit du travail du conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP).** Par ailleurs, il convient de rappeler cette évidence qu'y compris dans les autres cas de figure (application de l'art. 723-15 du CPP, condamnation à un suivi socio-judiciaire, octroi d'un aménagement de peines, etc.), nul autre professionnel que le CPIP, n'est amené à avoir des rencontres et échanges réguliers avec les personnes condamnées dans le cadre d'un travail éducatif et criminologique.

La mise en œuvre de la loi du 9 mars 2004 renforcée par les orientations de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et les évolutions de la « chaîne pénale » post-sentencielle qu'elle implique, supposent, à notre sens, une rénovation des méthodologies d'intervention et des principes organisationnels des SPIP, qui est déjà, pour partie, engagée.

II - Organisation des SPIP

Pour le SNEPAP-FSU, la mise en place d'une méthodologie d'évaluation propre aux SPIP ainsi que d'une typologie de prise en charge (suivi différencié), constitue une étape importante de l'évaluation de l'activité de ces services.

La circulaire du 19 mars 2008 a permis une refonte des textes relatifs aux SPIP (principalement les circulaires du 15 octobre 1999 relative aux missions des SPIP et à leur relation avec les autorités judiciaires, du 27 décembre 1999 relative aux relations des SPIP avec les autres services pénitentiaires et leur partenaires et du 21 novembre



Pièce jointe n° 3

2000 relative aux méthodes d'intervention des travailleurs sociaux des SPIP) que nous appelions de nos vœux. L'économie générale de ce texte constitue une avancée positive par une meilleure définition des missions des SPIP et par l'affirmation de leur responsabilité et de leur autonomie vis-à-vis notamment de l'autorité judiciaire. Ainsi, la circulaire précise qu' « *il appartient à chaque DSPIP de définir et de formaliser en concertation avec ses équipes des modalités de suivi différencié choisies en fonction d'une analyse de la population suivie et des moyens dont il dispose* ». **Cette affirmation du SPIP comme maître d'œuvre du suivi des mesures et condamnations pénales qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire est aujourd'hui incontournable.** Elle s'inscrit dans un souci de cohérence et d'efficacité de l'édifice pénal, tel qu'il apparaît notamment dans la rédaction des art. 707 et 474 du CPP, et non en fonction de prosaïques enjeux de pouvoir.

Pour le SNEPAP-FSU, il convient donc de conforter les personnels d'insertion et de probation dans leur compétence en matière d'évaluation des problématiques individuelles, de valoriser leur expertise et non de les cantonner dans des tâches d'exécution du mandat judiciaire qui réduiraient au passage le travail de probation à sa seule dimension de contrôle. La définition du métier de CIP selon les termes du protocole du 9 juillet 2009 nous semble en parfaite cohérence :

- « *Le métier de CIP [...] doit être aujourd'hui considéré comme un métier en soi, développant des compétences et une expertise propres. La mise en œuvre des alternatives à l'incarcération, la construction de parcours d'exécution de peine centrés sur la personne et basés sur la relation à construire avec elle, la préparation et la mise en œuvre d'aménagements de peine, l'analyse de la situation globale de la personne condamnée en vue de déterminer l'individualisation et la progressivité de la peine dans un objectif de prévention de la récidive, sont autant d'actes professionnels réalisés quotidiennement par les CIP et par aucune autre profession.* »
- « *Il est nécessaire de reconnaître aujourd'hui un cœur de métier spécifique au CIP qui, par son action sur le passage à l'acte, son rôle dans l'individualisation des peines et des mesures pénales pré-sententielles (qui suppose après une évaluation, la mise en place d'un suivi adapté au profil des personnes condamnées ou prévenues), son implication dans l'aménagement des peines, se place désormais clairement sur le champ pénal et criminologique, avec une méthodologie propre et, pour objectif, la prévention de la récidive. De plus, le CIP, par son expertise dans le domaine de la peine, joue un rôle déterminant dans l'aide à la décision judiciaire notamment à travers les diverses enquêtes qu'il est amené à réaliser.* »

Bien évidemment, **l'évaluation initiale et les orientations de prise en charge ne peuvent être le fait d'une seule personne quelle que soit sa compétence. C'est pourquoi il est essentiel que les décisions prises dans ce domaine puissent faire l'objet d'une concertation interne au sein d'une commission ad hoc et dans tous les cas qu'elles soient clairement identifiées comme des positions de service.**

Pour le SNEPAP-FSU, les processus de suivi doivent être fondés sur les principes suivants :

- Avant la mise en place du suivi de la PPSMJ, cette dernière fait l'objet d'une **évaluation criminologique qui analyse de façon systématique et approfondie sa situation particulière, y compris les risques, les facteurs positifs (ressources individuelles, environnement...) et les besoins d'interventions nécessaires pour y répondre, ainsi qu'une appréciation de la réceptivité de la PPSMJ à ces interventions** (Recommandation CM/Rec (2010)¹ du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation (REP) - Règle 66).
- Une commission pluridisciplinaire fixe les **objectifs de prise en charge** et procède à l'**orientation**. Cette orientation définit les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs et donc les actes professionnels qu'il convient de poser pour y parvenir. La nature des actes professionnels détermine la qualification des personnels chargés de les réaliser. Ces dispositifs doivent être mis en cohérence avec le parcours d'exécution de la peine.
- Les orientations retenues fixent notamment les **modalités de prise en charge individuelle et/ou les orientations vers des actions et programmes collectifs spécifiques.**

Pièce jointe n° 3

- Une **évaluation régulière au cours de la mesure** qui doit être pensée comme un processus continu, dont l'exactitude et la pertinence doivent être examinées périodiquement (REP Règle 69).
- Quel que soit le nombre de personnes amenées à intervenir, l'**identification d'un professionnel référent**, qui peut varier au cours du suivi, est nécessaire. Son rôle est d'évaluer, d'élaborer et de coordonner le plan d'exécution général, d'assurer les contacts avec la PPSMJ et de veiller au respect du dispositif fixé par la commission pluridisciplinaire (REP Règle 80).

Pour notre organisation, les réflexions en cours au sein du Ministère de la Justice et des Libertés et au-delà, devraient s'inspirer de ces principes et donc s'inscrire dans la lignée de la circulaire du 19 mars 2008 et du protocole du 9 juillet 2009. **La compétence des SPIP dans la mise en oeuvre des mandats judiciaires et la définition des modalités de prise en charge n'est plus à démontrer ; la suppression des orientations générales et des instructions particulières prévues aux articles D576 et D577 du CPP semble désormais nécessaire. Il ne s'agit en rien de nier la légitimité du mandat, élément déclencheur de toute prise en charge, confié au SPIP par l'autorité judiciaire ou de vouloir soustraire la mise à exécution d'une mesure restrictive ou privative de liberté au nécessaire contrôle du juge mais bien d'affirmer la spécificité du travail de probation tel que les règles européennes de probation le préconisent. La nature et le rythme des entretiens doivent être conçus comme des outils à la disposition du CPIP pour accompagner ou provoquer l'évolution de la personne. La définition des modalités et de l'intensité de suivi doit donc demeurer à son appréciation et être validée par une décision de service.** Préalablement, il faut rompre avec l'illusion que seule la fréquence du contrôle du respect des obligations constituerait un gage de prévention de la récidive. La pratique professionnelle atteste au contraire que le respect formel des obligations d'une mesure probatoire ne peut garantir seul un changement de comportement de la personne. L'entretien est ainsi un acte professionnel à part entière qui est l'occasion d'une évaluation de l'évolution de la PPSMJ mais également un moyen d'influer sur une trajectoire individuelle.

L'harmonisation des critères d'orientation des prises en charges ainsi que la mise en place de normes de suivi permettra de répondre au souci d'une méthodologie à ce jour insuffisante tout en préservant la nécessaire individualisation des peines. La définition de ces types de suivis permettra surtout de faciliter les échanges avec les autorités judiciaires dans le respect des prérogatives de chacun. En effet, la juridictionnalisation de l'application des peines intervenue par le biais de la loi du 15 juin 2000 puis de celle du 09 mars 2004 a conforté le rôle et les pouvoirs des magistrats de l'application des peines tout en assurant aux personnes condamnées les garanties essentielles en matière de droit de la défense, d'appel. Faut-il seulement rappeler qu'avant la loi du 09 mars 2004, la révocation d'un SME nécessitait la saisine du tribunal correctionnel ? **Corollaire de ce renforcement des pouvoirs des juridictions de l'application des peines, il devient indispensable d'assurer au juge la distance nécessaire pour prendre des décisions en toute impartialité et ainsi de laisser au SPIP le soin de déterminer les modalités d'un suivi et du respect des obligations imposées par la juridiction. En effet, le juge doit pouvoir intervenir pour toutes les décisions dès lors que les libertés individuelles sont en jeu, tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'imposer une restriction plus importante (révocation de sursis ou d'aménagement, ajout d'une obligation...).** Pour cela, il doit impérativement être dégagé du suivi quotidien de la peine et donc séparé de l'autorité administrative en charge de sa mise en oeuvre. Les instructions particulières et les orientations générales du suivi des mesures pénales par le SPIP doivent donc disparaître au profit de politiques de services élaborées tant nationalement que localement et dont les autorités judiciaires sont informées. L'enjeu devient dès lors non pas tant celui des instructions mais celui de l'échange d'informations et tout particulièrement dans le cadre de la mission des SPIP, d'aide à la décision judiciaire. Le rôle des rapports écrits à l'autorité judiciaire est ici central. Pour notre organisation, ces rapports, compte tenu de l'ampleur des tâches administratives qu'ils engendrent, doivent scander les temps déterminants de la mesure et tout particulièrement intervenir afin d'éclairer les décisions judiciaires. C'est pourquoi **le SNEPAP-FSU est favorable à la suppression des rapports semestriels dont l'intérêt peut souvent paraître limité, au profit d'un schéma plus dynamique** qui pourrait être par exemple : rapport d'évaluation initiale, rapport à mi-mesure, rapport de fin de mesure et bien sûr, rapport d'aide à la décision judiciaire à chaque fois que nécessaire. Sur ces bases, les juridictions d'applications des peines doivent pouvoir disposer de toutes les informations nécessaires à des prises de décisions éclairées.

Le SNEPAP-FSU revendique une organisation des SPIP basée sur une différenciation des prises en charges dans un cadre pluridisciplinaire, reposant sur l'évaluation de la personne dans un objectif de prévention de la récidive. C'est dans cet esprit que le SNEPAP-FSU s'est engagé en 2009 dans un travail avec la DAP sur



Pièce jointe n° 3

l'organisation des SPIP. Le projet de la DAP en est à une phase expérimentale dont on ne peut encore tirer de bilans. Sur certains aspects, cette expérimentation en est toujours à la phase de conception et n'a pas, à ce jour, débuté. De plus, elle nécessitera très certainement par la suite des réajustements. Toutefois, au cours des discussions qui en ont posé les bases, le SNEPAP-FSU a tenté de faire en sorte que le projet de la DAP ne se résume pas à une simple gestion des flux mais qu'il corresponde effectivement à son principe directeur : une prise en charge des personnes basée sur une évaluation initiale, individualisée et adaptée à leurs problématiques. Dans cet esprit, le SNEPAP-FSU est fermement opposé à la visibilité du Diagnostic à Visée Criminologique par les magistrats, cet outil étant initialement conçu comme un outil méthodologique pour les SPIP visant à harmoniser et professionnaliser l'évaluation initiale. En effet, une évaluation ne peut être figée à un instant « T » et a pour objet de permettre au professionnel qui l'utilise d'émettre des hypothèses de travail qui devront être vérifiées et ne doivent donc pas être retenues avant qu'elles ne soient validées par le service dans le cadre d'une orientation pluridisciplinaire et transmises aux autorités mandantes après avoir été formalisées dans un rapport spécifique distinct.

Pour le SNEPAP-FSU, **la continuité de la prise en charge doit être assurée, dans la mesure du possible et selon la logique de la sectorisation, par le même collègue, sinon par le service.** La tendance à la constitution de pôles de compétence est inquiétante : ces logiques d'organisation conduisent en effet à un véritable parcellisation du suivi d'une même personne ayant plusieurs mesures en cours. En outre, elles peuvent contribuer à un effet d'usure des personnels dans des tâches répétitives. Ces logiques qui peuvent se révéler adaptées dans des services de grande taille doivent prévoir un turn-over des personnels afin d'éviter la démotivation et le cloisonnement inhérent à leur développement.

Les personnels d'insertion et de probation doivent pouvoir se consacrer pleinement à leur intervention sur le champ pénal et criminologique. **En conséquence, le SNEPAP-FSU regrette qu'à ce jour les SPIP continuent, en milieu fermé principalement mais aussi parfois en milieu ouvert, à pallier l'absence des services de droit commun compétents dans divers domaines et en premier lieu en matière d'action sociale.** Ces services devraient avoir l'obligation d'intervenir dans tous les établissements pénitentiaires qui sont des lieux où l'exercice des droits et de la citoyenneté des détenus doit se rapprocher le plus possible du monde libre. Il est impératif de mettre en place une véritable politique de conventionnement national avec les collectivités locales et services déconcentrés de l'Etat, tel que la prévoit le protocole du 9 juillet 2009. L'introduction de travailleurs sociaux pénitentiaires dans les SPIP pour faire face à ces carences ne doit être, selon le protocole, que transitoire car « à terme, l'objectif poursuivi est l'intervention directe des dispositifs de droit commun ». Le texte prévoit, à cet égard, « un bilan de l'intervention des dispositifs de droit commun après 2 ans », soit en 2011. Le SNEPAP-FSU souhaite que l'administration respecte cet engagement.

Dans la même logique, **le SNEPAP-FSU demande l'abrogation de l'article D544 du CPP** qui dispose : « *Pendant les six mois suivant sa date de libération, toute personne peut bénéficier, à sa demande, de l'aide du service pénitentiaire d'insertion et de probation du lieu de sa résidence* ». Nous estimons que toute personne libérée définitive, citoyen à part entière, relève des services publics de droit commun pour ses démarches d'insertion sociale. Bien évidemment en tant que service public, le SPIP peut être amené à recevoir des « ex-PPSMJ » pour toute demande relative à leur situation judiciaire (par exemple en matière de réhabilitation).

III - Un budget de l'AP et des SPIP en trompe-l'œil.

- **Un budget à clarifier :** Le SNEPAP-FSU défend la nécessité d'un budget clarifié, identifié comme tel. C'est un des aspects du protocole signé avec l'Administration le 9 juillet 2009, protocole qui dispose :

« *Les cadres des SPIP ont besoin d'une plus grande visibilité sur les crédits qui leur sont alloués tant pour assurer le fonctionnement de leur service que pour financer les politiques d'accompagnement des PPSMJ dont ils ont la charge.*

Deux actions complémentaires doivent donc être menées :



Pièce jointe n° 3

- **une mise en évidence des moyens dévolus tant pour leur fonctionnement que pour la mise en œuvre de leur action** : les crédits mobilisés pour le fonctionnement des SPIP et les actions auxquelles ils contribuent devront clairement apparaître dans les budgets à venir. Dans le même esprit, un bilan d'exécution budgétaire sera effectué chaque année afin de s'assurer au plan national de l'adéquation entre la prévision et l'exécution budgétaires ;
- **un renforcement des ressources allouées aux SPIP dans le respect des crédits votés en loi de finances** : entre 2007 et 2008 les crédits alloués aux SPIP ont progressé de 4.3% alors que le budget fonctionnement de la DAP augmentait de 3.68%. Les crédits consacrés à la conduite de leur action au niveau départemental ont également augmenté en 2008, cette dynamique se prolongera en 2009. »

Le budget tel qu'il a été élaboré pour 2011 prend peu en compte les variations de PPSMJ en MO 2005-2010 : + 34,47 % (au regard des + 3,01 % pour la population écrouée en Etablissement Pénitentiaire (EP)). Pour autant, le budget des SPIP concernant le MO est peu lisible et particulièrement faible au regard de l'ensemble.

Rapport de la Cour des Comptes : Le service public pénitentiaire : « Prévenir la récidive, gérer la vie carcérale » - Juillet 2010 :

« Compte-tenu de ces estimations, le total des crédits consacrés à l'activité des SPIP se serait donc établi en 2008 à environ 190 M€, soit près de 8 % du total des crédits consommés au cours de cet exercice sur le programme 107 « Administration pénitentiaire. » (2.4 Mds €).

Ce constat traduit la place encore très faible qu'occupent les SPIP dans le budget de fonctionnement du service public pénitentiaire. »

Bien plus, la Cour des Comptes relève que ***« L'analyse des dépenses de fonctionnement des SPIP montre en outre qu'elles pèsent fortement dans leur budget d'ensemble, ce qui limite d'autant les moyens d'intervention : à l'exception des départements où les crédits de la politique de la ville abondent les dotations disponibles, les dépenses de fonctionnement (hors dépenses de personnel) s'établissaient en 2007, en intégrant celles qui sont imputées sur les DISP et les établissements pénitentiaires, à près 50 % du budget total consacré aux SPIP.***

Ce ratio élevé s'explique par l'importance des loyers et des frais de déplacement dans le budget des SPIP. Ces deux postes représentaient effectivement près 50% du total des dépenses de fonctionnement consacrées aux SPIP en 2007 (respectivement 37% et 12%), avec toutefois des différences notables d'une DISP à l'autre. »

Pour la Cour des Comptes, les outils de comparaison et de pilotage en la matière sont insuffisants :

« Au total, compte tenu du poids des dépenses de fonctionnement, les moyens d'intervention consacrés à l'insertion restent très variables d'un SPIP à l'autre, d'autant que les méthodes de répartition des crédits entre SPIP varient selon les directions interrégionales. Par exemple, alors que la méthode retenue par la DISP de Paris conduit à des écarts de dotations de base peu explicables entre les SPIP, si on les rapporte au nombre de personnes prises en charge, la DISP de Strasbourg a mis en place un système de répartition étayé sur des ratios adaptés à la taille et à l'activité de chaque antenne de SPIP.

L'effort de transparence dans la répartition entre SPIP varie également d'une DISP à l'autre. Tandis qu'à Strasbourg, les enveloppes allouées à chacun sont connues de tous les directeurs de SPIP ; à Marseille, le même effort de transparence n'est pas de mise. A Paris, les enveloppes sont connues par types d'activités financées et non de manière globalisée.

Ces écarts plaident pour une harmonisation et une clarification des crédits alloués aux SPIP. L'administration pénitentiaire a entrepris à cette fin des travaux d'harmonisation du traitement financier des SPIP au début de l'année 2009. Il conviendrait de conduire, à titre liminaire, une comparaison des moyens de fonctionnement et d'intervention de chaque SPIP, ramenés à la personne placée sous main de justice (PPSMJ). Sur cette base, la DAP pourrait identifier quelques critères objectifs afin de déterminer la dotation de base de chaque SPIP (dotation par personne prise en charge ou par effectifs théoriques, etc.). »

Pièce jointe n° 3

● Des moyens insuffisants :

L'absence de lisibilité de l'activité des services aboutit à un budget 2011 très insuffisant au regard des besoins :

L'augmentation du plafond d'emploi (+ 997) prévu pour l'ensemble de l'Administration Pénitentiaire par le PLF 2011 est dérisoire compte-tenu de l'augmentation de l'activité des services (+ 26,5 % de PPSMJ en 5 ans) et du transfert de missions (Intérieur - justice). Bien plus, la faiblesse des recrutements de personnels d'insertion et de probation (74 recrutements, Corps de Conseiller d'insertion et de Probation (CIP) et de Directeurs d'Insertion et de Probation (DIP) confondus) marque une rupture inédite depuis la création des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP) en 1999. Les perspectives pour les personnels administratifs (81 recrutements) et les personnels techniques (30 recrutements) sont catastrophiques et ne permettront pas le simple remplacement des départs.

Le document de présentation du budget 2011 de la DAP indique que les « **dotations se justifient par des besoins qui augmentent** » mais il prétend que les Lois de Finances antérieures ont répondu aux besoins, ce qui est faux :

- Variation 2007-2011 du plafond d'emploi : + **11,4 %** mais la DAP se réfère au plafond d'emploi 2011. A contrario, la variation 2007-2010 (période de référence pour les autres données) n'est que de : + **8,2 %** (31 297 ETPT en 2007 pour 33 860 ETPT en 2010)
- Variation du nombre de détenus Septembre 2007 à Septembre 2010 : + **10,3 %**
- Variation du nombre de places Janvier 2007 à Septembre 2010 : + **10,5 %**

Mais la DAP ne précise pas que sur cette même période (01/01/2007 au 01/01/2010) :

- La population écrouée est effectivement passée de 60 403 à 66 089 personnes (soit + **9,4 %**) mais que la population globale sous main de justice (milieu fermé (MF) + milieu ouvert (MO)) avait connu une augmentation de 26 280 personnes soit + **11,2 %**.

L'augmentation du nombre d'emplois sur la période 2007-2010 est donc inférieure à l'évolution de l'activité des services (augmentation du nombre de places, nouvelles mesures, etc.) et à l'augmentation du nombre de personnes prises en charge par l'administration pénitentiaire. Elle n'a donc en rien pu régler les situations de carences antérieures. De même, la décision du Ministère de mettre à exécution toutes les peines en instances ainsi que l'affectation nominative de tous les dossiers dans les SPIP se sont nécessairement traduites par un accroissement considérables des charges de travail.

L'application de la loi pénitentiaire ne peut se faire à moyens constants. Les recrutements de personnels d'insertion et de probation, de personnels administratifs annoncés par le PLF 2011, sont très en-deçà des besoins.

Rapport n° 143 (2008-2009) de M. Jean-René LECERF, fait au nom de la commission des lois, déposé le 17 décembre 2008 :

*« Les conséquences néfastes de cette « éternelle pénurie », pour reprendre l'expression employée par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, sont connues. **Les personnels de surveillance ne peuvent ni avoir une écoute suffisante et une observation attentive des détenus, ni intégrer des formations continues. L'état des bâtiments se dégrade, faute de personnels techniques en nombre suffisant pour les entretenir, et il n'est pas rare que les menues réparations soient confiées à des détenus : ainsi, lors de sa visite de la maison d'arrêt de Rouen, votre rapporteur a constaté que les cellules étaient repeintes par des détenus. Enfin, malgré l'augmentation considérable des effectifs des services d'insertion et de probation au cours des dernières années, leur nombre reste insuffisant pour assurer un suivi régulier des personnes condamnées : à la maison d'arrêt de Fresnes, ils sont ainsi 30 conseillers d'insertion et de probation pour 2.400 détenus. L'étude d'impact annexée au projet de loi rappelle qu'actuellement, environ 200.000 personnes sont suivies en milieu ouvert et fermé par les services pénitentiaires d'insertion et de probation, alors que les travailleurs sociaux sont au nombre de 2.700 (dont 2.500 sont en charge du suivi de dossiers), soit environ 80 dossiers par travailleur social. »***

Pièce jointe n° 3

Projet de loi pénitentiaire Annexe 2 - Etude d'impact concernant le projet de loi pénitentiaire transmise au Sénat le 7 novembre 2008 par le gouvernement :

« Au regard de la politique mise en place visant à l'augmentation du nombre d'aménagements de peine, notamment de l'augmentation à 2 ans du reliquat de peine maximal pour être admissible à un aménagement de peine sous écrou, ab initio ou en fin de peine, on peut estimer que le nombre de personnes devant être suivies par les travailleurs sera porté au minimum à 210.000 par an.

Afin de faciliter la mise en oeuvre des aménagements de peine, il apparaîtrait nécessaire de passer de 80 à 60 dossiers par conseiller d'insertion et de probation, ce qui nécessiterait la création de 1.000 postes de CIP pour un coût salarial total de 32 844 000 euros outre le coût d'investissement. »

On peut remarquer que cette étude d'impact basait ses estimations sur l'hypothèse de 210 000 personnes suivies par an, **le nombre de personnes suivies par le service public pénitentiaire s'élève au 01/01/2011 à 239 997**. Ce chiffre fixé au 01/01/2011 ne tient donc pas compte de l'augmentation exponentielle du nombre de personnes détenues depuis cette date. Il y a ainsi **au 01/05/2011, 72 575 personnes écrouées** alors que ce même chiffre était au 01/01/2011 de 66 975 (soit une augmentation de 8,36% en seulement 4 mois).

- **Nombre d'aménagements de peine sans hébergement (Placement Extérieur (PE) et Placement sous Surveillance Electronique (PSE) multiplié par 5 en 5 ans (+ 429 % en variation 2005-2010, en augmentation de plus de 1000 mesures supplémentaires par an depuis 2007),** Le transfert de personnels de surveillance vers les SPIP dans ce cadre est ralenti et menacé par les nouvelles missions à la charge de l'AP.
- **Mise en œuvre de l'Assignation à Résidence sous Surveillance Electronique / Mobile (ARSE/M) et de la Surveillance Electronique de Fin de Peine (SEFIP)** vont amplifier les contraintes pesant sur les SPIP et leurs besoins en personnel mais aussi en crédits de fonctionnement (véhicules, matériel informatique, locaux de stockage des bracelets électroniques et bases, etc.).
- **Budgets d'intervention en baisse.** Budget nécessaire à l'élaboration d'un partenariat indispensable aux propositions d'aménagement de peine, en diminution drastique depuis le début de l'année (40 % dans certains services).

IV - Une activité des SPIP sous-estimée et mal évaluée.

La création d'**organigrammes** est une revendication de longue date du SNEPAP-FSU. Pour constituer ces organigrammes, l'évaluation de la charge de travail est centrale, mais dans un même temps complexe car il est difficile d'établir une évaluation stricte à partir d'une prise en charge qui a vocation à être individualisée.

De même, il convient de rappeler qu'en matière de prévention de la récidive, tant sur la décision d'aménagement des peines que sur les partenariats qui sont mis en place pour y parvenir, **l'Administration Pénitentiaire n'est pas la seule à intervenir**. L'évaluation de l'activité des SPIP ne peut donc se baser sur des indicateurs dont la réalisation dépendrait d'autres services de l'Etat et des décisions de l'autorité judiciaire indépendante.

La question de l'outil informatique est la première à poser. A ce jour, le logiciel APPI est entré dans les pratiques professionnelles mais demeure insatisfaisant. Le **fonctionnement d'APPI** dépend surtout des effectifs en personnels administratifs dans les SPIP, personnels qui font à ce jour cruellement défaut. En effet, l'actualisation permanente des données du logiciel dépend de la capacité de ses personnels à les tenir à jour.

Enfin, les indicateurs mesurant l'activité des SPIP sont à ce jour inexistantes ou peu en lien avec la réelle charge de travail des services :

L'actuel indicateur (« Pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes ») reconduit pour la quatrième année consécutive est extrêmement marginal au regard de l'activité quotidienne des SPIP et peu représentatif de l'activité en milieu ouvert qui



Pièce jointe n° 3

correspond pourtant à **173 022 PPSMJ sur 239 997 (au 01/01/2011) et pour un total de 193 112 mesures judiciaires en milieu ouvert.**

Rapport de la Cour des Comptes : Le service public pénitentiaire : « Prévenir la récidive, gérer la vie carcérale » - Juillet 2010 :

« Il conviendrait de conduire, à titre liminaire, une comparaison des moyens de fonctionnement et d'intervention de chaque SPIP, ramenés à la personne placée sous main de justice (PPSMJ). Sur cette base, la DAP pourrait identifier quelques critères objectifs afin de déterminer la dotation de base de chaque SPIP (dotation par personne prise en charge ou par effectifs théoriques, etc.). »

Pour le SNEPAP-FSU, à l'instar du coût Journée De Détention (JDD)/personne détenue, **il est en effet indispensable de mettre en place un nouvel indicateur du type : budget journalier/PPSMJ.** Cet outil serait incontestablement un facteur d'harmonisation et de mise en cohérence entre les différents SPIP du territoire mais aussi un élément de comparaison financière entre les prises en charge en MF et en MO.

A noter, concernant **l'activité des SPIP en établissements pénitentiaires**, sur une population sous écrou globalement stable entre 2005 et 2010 (environ 60 000 personnes incarcérées) **la part des personnes condamnées / prévenues a augmenté de 9,63 %.** Les condamnés en EP, auprès desquels est mené le travail de prévention de la récidive et de préparation à la sortie via les aménagements de peine, représentaient ainsi **74,75 % du total.** Sur ce volet des aménagements de peine, l'indicateur de performance retenu (« Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine ») n'est pas adapté dans la mesure où dans la quasi-totalité des procédures existantes, la décision de placement sous le régime aménagé appartient à l'autorité judiciaire. Cet indicateur est donc tributaire des politiques pénales et de l'activité judiciaire. Le « **nombre de projets d'aménagements de peines présentés** » nous paraît à cet égard plus conforme au rôle de l'AP et des SPIP en la matière. Cet indicateur doit toutefois être pondéré en fonction de la nature de l'établissement pénitentiaire (Maison d'Arrêt, Maison Centrale, etc.) et du réseau partenarial disponible. Se pose également la question de la mesure du niveau de participation du SPIP aux instances organisées au sein de l'EP (CPU, Commission diverses...). Bien plus, cet indicateur, pour ne pas entraîner l'effet pervers de projets qui seraient présentés formellement mais sans réel contenu et sans réelle chance d'aboutir, est indissociable de la qualité du travail de préparation « en amont » et de suivi « en aval ». **La qualité de ces interventions ne peut en aucun cas être assurée sans la garantie d'un nombre maximal de personnes prises en charge par CPIP.** Il faut donc à notre sens introduire un dispositif contraignant sur ce point parmi les indicateurs de performance.

En effet, selon le rapport de la Cour des Comptes, les SPIP connaissent en matière de ressources humaines une « situation tendue et précaire » malgré les recrutements :

« Ces recrutements n'ont cependant pas permis de faire diminuer le ratio des mesures suivies par CIP. En effet le nombre de mesures en milieu ouvert et en milieu fermé n'a cessé de croître. Le ratio de personnes suivies par un conseiller était ainsi de l'ordre de 84 en 2009 contre 80 environ en 2006. »

Pour le SNEPAP-FSU, le « **ratio de personnes suivies par conseiller d'insertion et de probation** », constitue un **indicateur de performance beaucoup plus lisible et conforme à l'activité des SPIP** Ce ratio pourrait à minima constituer un **second indicateur de performance pour l'objectif n° 6 : « Améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert ».**

Toutefois, ce ratio pourra évoluer avec une nouvelle organisation des SPIP. En mettant en place des types de prise en charge, il sera important de définir des modèles de « difficulté », et donc de temps consacré au suivi de certains types de dossiers. Ainsi, convient-il sans doute de ne pas estimer la charge de travail d'un « suivi normal » comme celle d'un « suivi renforcé ». L'évaluation de l'activité des personnels pour un type de prise en charge ne devra donc plus se faire en fonction du type de mesures mais bien du profil des personnes suivies et des modalités de prise en charge qui leurs sont adaptées.

Pièce jointe n° 3

L'évaluation de l'activité d'un service ne peut toutefois se concevoir uniquement à l'aulne du nombre de personnes suivies, il devra en effet être complété par exemple par le temps consacré à la prise en charge des Permanences d'Orientation Pénales ou aux mesures de 723-15, qui n'apparaissent pas dans les chiffres des SPIP mais représentent une véritable charge de travail. De même la mise en place de **programmes de prévention de la récidive (PPR)** influe sur l'activité des services. Ainsi des indicateurs comme le « **nombre de permanences d'orientation pénales** » ou encore « **nombre de mesures de 723-15** » peuvent compléter le dispositif. Depuis la mise en place des PPR, certains services ont admis pour les personnels s'investissant dans ces dispositifs la nécessité d'une décharge d'activité. Ainsi tout récemment au SPIP de Paris, une décharge à hauteur de 10% de dossiers a été accordée aux personnels dans ce cadre.

Paris, le 24 mai 2011.



PIÈCE JOINTE N°4

Audition de l'UFAP-UNSA par la mission

Audition de l'UFAP-UNSA

Une délégation de l'UFAP-UNSA Justice reçue au Ministère des finances

Mardi, 24 Mai 2011

Après les déclarations accusatrices du Président de la République suite à l'affaire de Pornic, après les très fortes mobilisations du monde de la justice et en particulier des personnels de l'administration pénitentiaire, après la décision maladroite du Directeur de l'administration pénitentiaire et sa note en date du 27 janvier 2011 visant à affecter aux conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation l'ensemble des mesures pour lesquelles les SPIP étaient saisis par l'autorité judiciaire, et ce quels que soient les conditions en termes d'effectifs et de moyens, après les différentes rencontres qui ont fait suite auprès des autorités politiques du pays, le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice Monsieur Michel MERCIER a diligencé un Audit comprenant plusieurs axes d'intervention.

- Un groupe de travail ministériel sur les SPIP, piloté par Messieurs Bruno CLEMENT (conseiller ministériel) et Patrick MOUNAUD (chargé de mission par la DAP) doit intervenir sur l'exécution de peine et des différents liens entre les SPIP, les JAP, et les établissements pénitentiaires. La date du rendu des conclusions est envisagée pour la première quinzaine du mois de mai.

- Un autre groupe de travail dont la direction a été confiée à Messieurs LEMAIRE (magistrat) et CAMUS (DSPIP) a été constitué afin d'aborder l'organisation des SPIP. Ce vaste « chantier » qui devra entre autre aborder la question de la segmentation mais également du système « D » dont font preuve les SPIP, servira on l'espère à sensibiliser sérieusement sur les conditions dans lesquelles interviennent aujourd'hui les personnels des SPIP !!

- Enfin une mission a été confiée parallèlement à l'Inspection Générale des Services Judiciaires et à l'Inspection Générale des Finances afin « d'essayer » d'évaluer l'activité des SPIP.

Censée rendre ses conclusions vers la fin du mois de juin cette mission a rencontré l'**UFAP-UNSA Justice** le 2 mai dernier afin de nous écouter et de prendre en considération nos observations sur différents points tels que :

- le fonctionnement des services,
- les ressources humaines,
- la continuité des suivis (des PPSMJ) en MO – MF,
- l'exécution des peines,
- le fonctionnement des supports informatisés de l'information.

Au-delà des échanges qui furent d'une grande richesse sur nos métiers et sur les incohérences de certaines Lois, qui visent tantôt à punir plus sévèrement et tantôt à développer les aménagements de peine, L'**UFAP-UNSA Justice** n'a pas manqué de faire le lien et d'évoquer la surpopulation pénale en constante augmentation, condamnant l'état de délabrement avancé de nos prisons, précisant que nous prenons en charge actuellement dans les établissements pénitentiaires 64584 détenus pour une capacité de 56150 places. L'impact de cette situation sur l'activité des personnels est considérable, et dans de telles conditions les indicateurs éventuellement retenus pour définir l'activité d'un service, ne peuvent pas être objectifs.

Nous avons donc souhaité, de façon pragmatique, mettre en exergue la situation réelle des SPIP en avançant quelques chiffres afin de dresser un état des lieux de nos services (ceux officiellement donnés par l'AP) qui ne reflètent d'ailleurs pas la réalité, car les dossiers de 723-

15, c'est-à-dire des personnes condamnées à des peines inférieures à deux ans sans mandat de

Pièce jointe n° 4

dépôt, et à qui le SPIP peut proposer un aménagement de peine, ne sont pas pris en compte.

Dans APPI ces mesures au même titre que les enquêtes (vérification d'hébergement, d'emploi, enquête auprès des victimes, etc.) sont saisies comme des « évènements » et non comme des mesures prises en charge.

Idem pour les permanences d'orientation pénale (POP) qui se tiennent parfois les week-ends et qui donnent lieu à récupération ne sont pas non plus comptabilisées.

L'**UFAP-UNSA Justice** a dénoncé l'accroissement sans précédent du nombre de mesures suivies par les CPIP et les procédures exponentielles qu'ils doivent mettre en place pour répondre aux réformes ainsi qu'aux nouvelles dispositions règlementaires de ces derniers mois (PSE, PSEM, PPR, PSAP, SEFIP etc.).

L'**UFAP-UNSA Justice** a fustigé les effets de la RGPP sur l'activité de nos services et surtout sur la diminution des moyens de fonctionnement des SPIP. Elle a rappelé le non respect de la circulaire du 26 janvier 2009 faisant suite aux conclusions de la mission TRABUT qui visait :

- la clarification et l'augmentation du budget des SPIP
- l'amélioration des conditions de logement des services
- la facilitation de l'exercice de leurs missions à l'occasion des déplacements
- l'accès à APPI en zone de détention.

Afin de palier aux carences avérées en matière de ressources humaines dans les SPIP, l'**UFAP-UNSA Justice** a rappelé une de ses revendications fortes à l'instar des personnels de surveillance : il est important que les SPIP soient pourvus d'effectif de référence. La mise en place d'un TCCBS (taux de calcul et de compensation des besoins du service) qui permettrait la prise en compte des absences et des besoins à compenser en facilitant aussi les éventuels remplacements. La mise en place d'organigrammes adaptés s'en trouverait facilitée et permettrait d'éviter des « MAD » d'un genre un peu spécial comme ce fut le cas à Villefranche récemment !!

Les disparités relevées d'un service à l'autre en matière d'accès aux différents logiciels (APPI, GIDE, CEL), en matière d'organisation et de fonctionnement ont éclairé les inspecteurs sur la nécessité d'un juste équilibre et d'une harmonisation des pratiques.

Face à cette politique de réduction et de régression, l'**UFAP-UNSA Justice** s'est insurgée contre les emplois précaires de plus en plus nombreux et exige la création d'emplois statutaires pour y palier.

Les alternatives à l'incarcération (type PSE) et les nouvelles modalités d'exécution de peine (SEFIP) doivent également s'accompagner d'une prise en charge financière, matérielle et humaine strictement pénitentiaire.

Nous resterons vigilants et attentifs sur les arbitrages en vue de la loi rectificative des finances qui seront rendus en juin et attendons de pouvoir prendre rapidement connaissance des conclusions de cette mission d'enquête.

L'UFAP-UNSA Justice une présence quotidienne !!!

PIÈCE JOINTE N°5

**Audition de l'association nationale des
juges de l'application des peines (ANJAP)
par la mission**



Audition du 20 mai 2011 par la mission d'inspection conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des services judiciaires sur les services pénitentiaires d'insertion et de probation

NOTE COMPLEMENTAIRE

Faute de connaître les attentes de la mission avant l'audition, L'ANJAP a souhaité compléter les explications qu'elle a pu donner par la présente note élaborée par le conseil d'administration.

I) SUR LA CONTINUITÉ DE LA CHAÎNE PÉNALE

L'ANJAP a pu identifier certaines causes de rupture dans la prise en charge des personnes placées sous main de justice lors de leur libération et suggère des solutions pour tenter d'y remédier. Les principales raisons sont :

1) des délais de transmission excessifs entre le greffe correctionnel et le juge de l'application des peines

La cause essentielle est le retard des greffes correctionnels dans la frappe des jugements et de leur traitement par les services de l'exécution des peines dans les TGI.

Les conséquences : la personne peut avoir terminé d'exécuter la détention ferme avant la saisine du JAP qui ne peut pas prendre en charge la peine à effectuer en milieu libre, faute d'avoir le dossier complet transmis par les services du Parquet.

Solution suggérée par l'ANJAP :

Maintenir en permanence les services de greffe correctionnel et d'exécution avec un nombre suffisant de greffiers et fonctionnaires. Il est essentiel que les jugements et les pièces d'exécution soient élaborés dans les semaines qui suivent le caractère définitif de la condamnation. Il n'est pas rare que les greffiers aient accumulé plus d'une année de retard. A cet égard, la mission pourra consulter les délais d'enregistrement des décisions par les services du casier judiciaire national établis juridiction par juridiction. (site intranet justice, direction DACG, rubrique Casier judiciaire, LOLF)

2) l'absence d'information du JAP et du SPIP de l'adresse déclarée par le détenu au greffe de l'établissement pénitentiaire, à sa sortie de prison.

Les causes : pas de transmission de l'information par le greffe de l'établissement pénitentiaire, (seul service à savoir la date réelle de sortie et l'adresse déclarée,) au JAP et au SPIP compétents territorialement.

Exception En Mayenne : **si** la personne réside en Mayenne où se situe la MA, et **si** elle reste dans ce département à sa sortie, le greffe transmet la fiche de levée d'écrou au

Pièce jointe n° 5

greffier du SAP qui peut alors, si les jugements et dossiers sont arrivés, activer les mesures.

Conséquences : les JAP et SPIP territorialement compétents, ignorent la sortie de la personne, et peuvent ignorer l'existence d'une peine alternative à exécuter, surtout si celle-ci n'est pas attachée à la détention (exemple, un SME prononcé avant ou pendant l'incarcération dans un autre département). Les greffes des JAP passent un temps conséquent à mettre à jour les situations des personnes incarcérées afin de reprendre dans les meilleurs délais les suivis en cours avant l'écrou. En moyenne, 10 % des effectifs d'un JAP milieu ouvert est en détention. La consultation d'APPI et de CASSIOPEE permet de réduire le risque d'une sortie non anticipée mais ne peut totalement l'écarter tant les situations pénales peuvent évoluer rapidement (nouvel écrou, incident justifiant le retrait de tout ou partie d'un CRP, mandat de dépôt. réduction de peine supplémentaire..).

Les juridictions de la région parisienne ne sont pas encore reliées à CASSIOPE et utilisent une application qui leur est propre dénommées nouvelle chaîne pénale (NCP). Or ces tribunaux ont souvent un retard important dans l'édition des jugements. De ce fait les SAP de province ne peuvent pas savoir si d'autres condamnations ont été prononcées en région parisienne et inversement ceux de la région parisienne ne peuvent pas avoir connaissance des condamnations prononcées en province. Le déploiement de CASSIOPEE à l'ensemble des juridictions devrait résoudre cette difficulté à la condition que cet outil soit stabilisé et pleinement opérationnel. Compte tenu des difficultés rencontrées par de nombreuses juridictions, la plus grande prudence s'impose.

Solutions suggérées par l'ANJAP

Les greffes des établissements pénitentiaires pourraient

1) transmettre au JAP et au SPIP territorialement compétents, à la sortie de détention,

-la fiche pénale .Elle permet au JAP de voir ce qui a été exécuté, dont « les peines mixtes » parfois encore inconnues du casier judiciaire, en particulier en cas de mandat de dépôt après comparution immédiate,

-la fiche de levée d'écrou qui mentionne l'adresse déclarée.¹

On pourrait concevoir que les services de l'application des peines et les SPIP bénéficient d'une adresse structurelle sur laquelle seraient transmises ces informations.

2) délivrer au condamné une convocation avec l'obligation de se présenter dans les 48 heures auprès du JAP compétent dès lors que l'une des peines prononcées à l'écrou est mixte ou que sur APPI sont mentionnées des mesures de milieu ouvert .Cette convocation pourrait ressembler à la carte verte déjà remise aux libérés conditionnels²

Ce travail de repérage des condamnés qui doivent rester sous main de justice après leur libération pourrait être partagé entre les CIP exerçant en milieu fermé, notamment dans le cadre « d'entretiens sortants » et le greffe de l'établissement pénitentiaire.

Ensuite lorsque le condamné se présente au SAP, le greffier peut le recevoir,

1 Un exemple en annexe

2 Une copie en annexe

Pièce jointe n° 5

vérifier les mesures en cours ou nouvelles sur APPI et CASSIOPEE, prendre en compte un éventuel changement d'adresse.

Le juge de permanence peut soit recevoir immédiatement la PPSMJ, soit lui délivrer une convocation à une date ultérieure soit demander au SPIP de reprendre ou de commencer le suivi.

En cas d'absence de l'unique JAP du service le greffier remet une convocation.

Si la personne ne se présente pas le JAP qui a été alerté en temps réel de la libération peut, après vérification de l'existence des mesures en cours; délivrer des convocations par officier de police judiciaire, gendarmerie, ou délivrer des mandats etc.

MAIS Ces propositions de solutions ne sont envisageables qu'avec un renforcement des greffes des maisons d'arrêt ET de l'ensemble des greffes du SAP, qui sont rarement pourvus en priorité dans les Juridictions,

La loi prévoit un greffier à plein temps par JAP et un secrétariat lorsqu'il y a deux greffiers et plus

Ce travail de contrôle qui peut concerner jusqu'à 100 personnes et plus par semaine dans certaines juridictions est alors un travail à plein temps.

Avec les effectifs actuels dans les SAP (greffiers et JAP) il n'est pas possible aux SAP de recevoir chaque semaine cette masse de sortants de prison et de faire les vérifications qui s'imposent

II) SUR L'ACTIVITÉ ET L'ÉVOLUTION DU SPIP

Depuis plusieurs années, pour répondre aux revendications statutaires et salariales des SPIP, et gérer la masse des dossiers, l'Administration Pénitentiaire a développé de nouvelles méthodes d'intervention auprès des publics justice, en a abandonné d'autre, (visite à domicile préalable au PSE) et pris des dispositions par circulaire, parfois contra legem en « oubliant » les textes applicables, qui font du JAP le juge mandant, ce qui provoque des tensions voire des conflits parfois entre JAP et SPIP.

A travers les différents rapports de commissions, d'inspections, rédigés depuis une dizaine d'année on peut lire qu'il y a eu, et qu'il y a peut être encore, des partisans de la disparition de la Juridiction de l'Application des peines au profit de l'Administration Pénitentiaire, au moins pour les peines « courtes » (il faut entendre moins de cinq ans) et pour les peines alternatives. Et que, faute de disparaître, le JAP devrait être réduit au rôle de juge de l'incident.

C'est dans ce contexte de méfiance que SAP et SPIP évoluent.

1) La segmentation n'est pas contestée ni contestable, sauf en ce qui concerne « le pouvoir de décision ». si le DSPIP et le JAP ne sont pas d'accord sur « l'intensité du suivi »

Les textes actuels permettent au JAP de donner des instructions qui doivent être prises en compte. A l'inverse les DSPIP argumentent d'un savoir-faire spécifique qui leur permet de décider, mais restent muets sur les conséquences de leur choix en cas d'incident

Pièce jointe n° 5

Au-delà de cette querelle qui paraît théorique, peut être liée à une revendication statutaire des DSPIP qui espèreraient une revalorisation statutaire, il paraît peu probable dans la réalité, qu'un juge d'application des peines demande un suivi segment 4 ou 5 et que le DSPIP prenne le risque de maintenir la personne dans le segment 2 ou 3 !

Quoiqu'il en soit, à droit constant, c'est encore le choix du JAP qui s'impose

2) La SEFIP et la PSAP :

La PS AP est issue de la NPAP, créée en 2004, par la commission des lois de l'Assemblée Nationale au motif que « les CIP auraient plus la culture de l'insertion que les juges d'application des peines »,

Cette NPAP a été un échec, imputé à tort au juge d'application des peines.

L'ANJAP analyse les réticences actuelles au développement de ces mesures ainsi :

Des réticences liées aux cultures

Les CIP et DSPIP n'ont pas été formés au métier de juger qui contient la capacité à décider. Ils sont formés pour aider, proposer, donner des avis, pas pour décider et assumer la responsabilité des décisions.

Les collègues du Ministère Public ne sont pas dans la culture de la sortie de détention, et dans la prise de risque d'une remise en liberté sur un dossier rédigé par un CIP qui n'est pas leur collaborateur habituel

Cette démarche impose aux collègues une confiance aveugle dans les conseillers d'insertion et le risque d'une remise en liberté sans rencontre avec les détenus.

Dans le contexte de mise en cause systématique des magistrats ,qui aboutit à ce qu'un syndicat leur propose une assurance responsabilité civile, demander aux parquetiers de développer ces mesures destinées à vider les établissements alors qu'ils sont tenus dans le même temps de mettre en place une politique pénale sécuritaire a peu de chances de rencontrer un écho quelles que soient les pressions.

Les juges d'application des peines sont réticents, voire opposés à juste titre à homologuer des dispositifs sans avoir rencontré la personne, ce qui ne manquerait pas de leur être reproché en cas d'incidents ultérieurs.

Si cette rencontre est organisée dans le cadre de la PS AP cela donne autant de travail qu'un débat contradictoire de l'article 712 –6 du cpp.

Trop de dispositifs tue les dispositifs

La multiplicité des dispositifs : aménagement de peine ab initio par la juridiction de jugement, mise en œuvre des articles 723 – 15 et 474 du cpp, les décisions avec ou sans débat, les aménagements de peine dès la mise à l'écrou, la SEFIP et la PSAP, finissent

Pièce jointe n° 5

par les rendre incompréhensibles et produire une annulation des effets des uns par les autres.

L'ANJAP , depuis le début des discussions sur le projet de loi pénitentiaire, a été opposée à la PSAP .Elle a toujours soutenu que la SEFIP étant un mode d'exécution de peine doit être traité comme tous les autres modes d'exécution ordinaire, à savoir transfert entre la maison d'arrêt et le domicile et éventuellement retour domicile -maison d'arrêt, par l'administration pénitentiaire. Ces transferts pourraient être instruits et décidés comme les autres transferts par la direction inter-régionale.

L'intervention du Ministère Public, et du JAP, en cas de retour en détention est le résultat de la seule volonté du Garde des Sceaux de l'époque

L'administration pénitentiaire y a vu une chance que les DSPIP, agissant sous le contrôle du Ministère Public, soient moins réticents à exécuter ces mises en liberté.

3)Les PPR et groupes de paroles :

L'ANJAP a été destinataire d'interrogations de la part de certains juges qui constatent sur le terrain que ces groupes de paroles, animés par des CIP (ayant bénéficié de quelle formation ?), entrent en concurrence voire en collision avec des groupes de paroles organisés par des médecins psychiatres, infirmiers et psychologues dans le cadre d'injonction ou d'obligation de soins.

D'autres ont pu mesurer les effets positifs de ces groupes de parole en matière de violences conjugales ou d'alcoolisme dès lors qu'ils ne s'inscrivent pas dans une dimension thérapeutique tout en s'interrogeant sur la disponibilité des CIP pour animer ces groupes alors qu'ils ne sont pas assez nombreux pour assurer leurs missions de base.

En tout état de cause, ces PPR sont encore trop récents pour en évaluer les résultats

4)La charge d'activité et ses variations résultent directement de l'évolution législative impossible à prévoir.

La charge de travail des SPIP, comme celle des juges d'application des peines augmente régulièrement à chaque nouvelle loi.

A titre d'exemple les peines plancher, créées en Août 2007, ajoutées aux circulaires imposant au parquet un taux de réponse pénale proche de 100 %, ont contribué à faire passer le nombre de dossiers de milieu ouvert de 156 000 en 2007 à 186 000 au 1er janvier 2011.³

Il en est de même de l'extension du champ d'application du suivi socio judiciaire.

Les circulaires de la DACG influent également. Ainsi celle encourageant les parquets à requérir des surveillances judiciaires (plutôt que de donner des avis favorables

3 Dans le même temps le nombre de JAP est passé de 353 à 361 (postes réellement pourvus) mais aucun JAP n'exerce à plein temps cette fonction

Pièce jointe n° 5

aux projets de libération conditionnelle) a modifié considérablement les modes de sortie des longues peines et multiplié par trois ou quatre dans certains services le nombre de dossiers de surveillance judiciaire, mesures longues (cinq ans ou plus) et à risque.

Le projet de loi sur les citoyens assesseurs issu du Sénat modifiera, s'il prospère, considérablement la libération conditionnelle, et aura un impact sur les SAP et les SPIP bien au-delà de la seule étude d'impact réalisée.

Au rythme actuel du législateur, le SAP (juge d'application et greffe) et les SPIP seront en permanence en déficit de moyens, qui eux ne sont jamais accordés ni votés proportionnellement aux impacts REELS des lois.

À cela s'ajoute le fait que la charge d'activité est calculée pour les SPIP comme pour les JAP à partir des emplois localisés, supposés pourvus à plein temps, ce qui est loin d'être la réalité sur le terrain. Cela explique le décalage entre les chiffres retenus par les services centraux et la réalité vécue.

Comme il existe un corpus de juges placés, l'ANJAP est favorable à la création de postes de CIP ou de chef de service placés pour pallier les absences ou les surcharges au-delà du nombre de dossiers qui pourraient être de plus ou moins 80 dossiers par conseillers d'insertion en modulant selon la nature de la mesure.

Lors de son audition par M. VANNESTE, chargé d'une étude sur le développement du travail d'intérêt général, l'ANJAP avait fait savoir qu'elle n'était pas opposée à ce que cet aspect du travail de recherche des lieux de TIG et de relations régulières avec ces partenaires soient confiées à la réserve pénitentiaire.

Dans une note à la commission animée par M. CIOTTI et BERNARD, l'ANJAP a alerté sur la concurrence qui pourrait exister si les bénéficiaires de minima sociaux se voyaient contraints d'effectuer eux aussi un travail bénévole.

III LA PLURIDISCIPLINARITÉ

L'ANJAP affirme depuis longtemps la nécessité que le travail du conseiller d'insertion soit supervisé et accompagné par d'autres spécialistes permanents ou vacataires : psychologues, sociologues, criminologues, psychiatres etc.

L'ANJAP suggère que soient créées des équipes mobiles, équivalent au CNE de Fresnes, pour les personnes libres placées sous main de justice. Ces CNE régionaux aideraient les conseillers d'insertion dans le repérage des dysfonctionnements des personnes suivies dans le cadre des mesures « à risque », les aideraient à mettre en place de nouvelles techniques de prise en charge de longue durée et recevraient éventuellement la personne pour affiner le diagnostic ou le pronostic du risque de récidive en cas de difficultés nouvelles : divorce perte d'emploi reprise des addictions etc. la diversité des profils des personnes placées sous main de justice impose un suivi par des compétences diverses elles aussi.

IV Les relations entre le SPIP et associations

L'ANJAP n'est pas opposée au développement d'un partenariat entre les juges d'application des peines et les associations, bien au contraire.

Pièce jointe n° 5

Celles qui assurent les placements extérieurs offrent dans leur grande majorité une qualité de prise en charge appréciée. Il pourrait être souhaitable, par exemple, que l'association qui a reçu la personne en placement extérieur avant sa libération définitive, assure le suivi en milieu ouvert, après la levée de l'écrou. En effet les ruptures, les changements de travailleurs sociaux au cours d'une prise en charge sont parfois à l'origine de déséquilibres qui peuvent faciliter la récidive et devraient à notre sens être évités.

Ce sont les juges d'application des peines qui, dans leur décision, désignent l'association qui prendra en charge la personne placée sous main de justice. Il est donc logique que l'association rende compte directement au juge, sauf délégation expresse de celui-ci au SPIP, du déroulement de la mesure et des incidents.

Lorsqu'il en est autrement le conseiller d'insertion est réduit à un rôle de « courroie de transmission » avec un risque de déformation de l'information et/ou de retards, parfois non négligeables, dans la transmission.

L'ANJAP souligne que le développement des associations dans la prise en charge des mesures quelles qu'elles soient devra toujours être accompagné d'un financement pluriannuel de celles-ci afin que chaque année il n'y ait pas de remise en cause dans la continuité de leur action.

L'ANJAP a eu connaissance de difficultés lorsque la direction inter-régionale où les DSPIP ont voulu limiter le nombre de jugements de placement extérieur au motif qu'il n'y avait plus de budget disponible, ce qui freine le développement de ce mode d'exécution de la peine moins onéreux que la détention en établissement.

Certains juges se sont pliés à cette contrainte contraire à l'intérêt du détenu et donc de la société, d'autres sont passés outre. Dans ce dernier cas, soit l'association a été payée pour la prestation réalisée (nombre de jours x le nombre de personnes) soit l'administration pénitentiaire a pénalisé l'association et n'a versé une rémunération que dans la limite du budget prédéterminé.

Cette réalité observée à l'occasion de placements extérieurs ne saurait se poursuivre ni se développer pour la prise en charge d'autres mesures.

L'ANJAP suggère que le paiement des associations se fasse sur les frais de justice sans l'intermédiaire de l'Administration Pénitentiaire, puisque c'est le JAP qui est l'ordonnateur de la mesure,

Les associations auront d'autant plus intérêt à fournir un travail de qualité connu du JAP plutôt que du seul SPIP, que celui ci aura toujours la possibilité de ne plus leur confier des mesures si il n'est pas satisfait.

Les associations mandatées pourraient, selon le choix du JAP, soit lui rendre compte directement du déroulement des mesures, soit passer par le SPIP qui aurait reçu délégation. Il n'est pas toujours utile que le SPIP ait la charge d'un dossier alors que la personne est prise en charge par une association, mais cela peut l'être parfois.

L'ANJAP se fait le porte-parole de plusieurs juges d'application des peines qui signalent être obligées de recourir à des réquisitions pour imposer à des centres d'hébergement de recevoir des personnes placées en PSEM et des difficultés graves pour que ces centres soient indemnisés. Il nous a été rapporté que l'administration pénitentiaire

Pièce jointe n° 5

refuse de payer car il s'agit de réquisitions et les préfets refusent car ce sont des réquisitions judiciaires.

Pendant ce temps les centres d'hébergement ne sont pas payés, une créance de 50 000 € a été signalée

V LA PERFORMANCE des SPIP

Comme toutes activités humaines les SPIP ne peuvent être tenus qu'à une obligation de moyens et pas une obligation de résultat.

Pour les mesures alternatives il est possible de prévoir qu'à la fin de chaque mesure le conseiller d'insertion indique si les obligations ont été totalement, partiellement, ou pas du tout respectées ou si la mesure a été révoquée.

Mais cela ne peut pas être lié aux seuls conseillers d'insertion. Le chômage, la reprise de la toxicomanie, la réticence de la personne, la pertinence de la juridiction de jugement, les qualités du centre médicalsont autant d'éléments qui interfèrent dans le déroulement de la mesure.

Pour les mesures post-sentencielles , les remarques sur les aléas de l'évolution de la personne placée sous main de justice sont identiques.

L'ANJAP considère que « de mesurer la pertinence des SPIP, » à partir des propositions d'aménagement de peine comparée à la décision du JAP comme cela se fait actuellement n'est pas souhaitable.

En effet, le conseiller d'insertion n'est pas dans la situation du juge d'application des peines. Il n'a pas les mêmes éléments de connaissance que les magistrats Ministère Public et JAP « (affaires en cours, à l'instruction ou en enquête, attitude de la personne à l'audience correctionnelle, attitude au débat, arguments de l'avocat etc.) il ne peut donc pas être reproché aux conseillers d'insertion d'avoir fait une autre proposition d'aménagement de peine que celle qui sera accordée à la personne ou de ne pas en avoir fait.

L'ANJAP peut proposer que sous réserve que les effectifs soient complets, la performance des services d'insertion et de probation soit mesurée par exemple par des faits objectifs tels que :

- le délai de réponse entre la saisine par le JAP ou le BEX et la prise en charge continue de la personne au-delà du premier rendez-vous.
- Le nombre de rendez-vous fixés à chaque personne
- Le respect du guide méthodologique qui prévoit que soit adressé au JAP une fiche diagnostic dans les deux mois qui suivent le premier rendez-vous, puis un rapport semestriel et enfin un rapport de fin de mesure.
- Le nombre d'entretiens en distinguant ceux qui sont à l'initiative du CIP de ceux, réalisés à la demande d'un tiers ou du détenu y compris en semi-liberté et en placement sous surveillance électronique
- le délai de réponse à la demande des détenus.
- Le respect des délais pour rendre des avis, quel que soit le motif de la saisine, en milieu ouvert comme en milieu fermé.

Le nombre d'aménagements de peine proposés et accordés ne saurait être

Pièce jointe n° 5

pertinent en milieu fermé. En effet il existe des établissements pénitentiaires dans lesquels les juges d'application des peines, sur proposition des conseillers d'insertion prononcent un nombre de libérations conditionnelles supérieur à la moyenne nationale. Mais on a pu constater qu'elles sont parfois rapidement révoquées, peut être en nombre supérieur à la moyenne, par les juges d'application des peines des départements proches.

Ni les JAP ni les SPIP ne pourront vider les prisons remplies par une délinquance non maîtrisée et une politique pénale axée d'abord et surtout sur la répression.

Le conseil d'Administration
Le 30 Mai 2011

MINISTÈRE DE LA JUSTICE DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE MA LAVAL	FICHE DE LEVÉE D'ECROU	F. EC volet 3/5 N° écroû : 18 Edité le : 20/05/2011
--	-----------------------------------	---

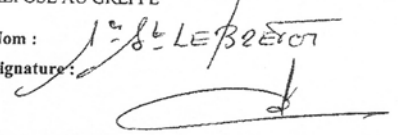


Nom : ██████████ Prénom 1 : Cyril
Nom marital : Prénom 2 :

LEVÉE D'ECROU TEMPORAIRE - SORTIE DE L'EFFECTIF

EVASIONS

LEVÉE D'ECROU DEFINITIVE

Motif : libéré fin de peine	Date : 20/05/2011	07:55
<u>DESTINATION EN CAS DE TRANSFERT</u>		
<u>ADRESSE DECLAREE A LA LIBERATION</u>		
Rue/Lieu :	36 Rue du Pont de Mayenne	
Ville : 53000 LAVAL		
Département : Mayenne		
Pays : FRANCE		

PREPOSE AU GREFFE Nom : <i>J. LEBRETON</i> Signature: 	SIGNATURE DU LIBERE 
PRISE EN CHARGE Nom / Titre : Signature :	EMPREINTE INDEX GAUCHE 

PIÈCE JOINTE N°6

**Note de la direction des affaires juridiques
des ministères financiers du 14 mai 2008
sur les conventions passées avec des
associations pour le placement à
l'extérieur de détenus**



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PAT

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'EMPLOI

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE
ARRIVÉE
15 MAI 2008
N° 801894
CABINET DU DIRECTEUR

MINISTÈRE
DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES
SOUS-DIRECTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

PARIS, LE 14 MAI 2008

6, RUE LOUISE WEISS
75703 PARIS CEDEX 13 - TELEDON 353
TÉLÉCOPIE : 01 44 97 33 99

Bureau de la Réglementation Générale
et des Affaires Internationales

Affaire suivie par : Sébastien de PALMAIS
Téléphone : 01 44 97 03 13

N° A 07100129 / D 071a0167

CAB N° 0918

	Pour attribution	Pour avis	Pour diffusion	Pour information
CAB				
INSF				
SCER				
EWS				
PMJ	✓			
SD				

MINISTÈRE DE LA JUSTICE
Direction de l'Administration Pénitentiaire
A l'attention de Monsieur Claude D'HARCOURT
Préfet, Directeur
13, place Vendôme
75042 PARIS CEDEX 01

Objet : Conventions passées avec des associations pour le placement à l'extérieur de détenus.

Réf : Votre note du 27 juillet 2007.

Aux termes de l'article D 136 du code de procédure pénale, certains condamnés « peuvent être autorisés soit à travailler à l'extérieur, soit à y suivre un enseignement, un stage, un emploi temporaire en vue de leur insertion sociale, une formation professionnelle ou faire l'objet d'une prise en charge sanitaire, sans être soumis à la surveillance continue du personnel pénitentiaire ».

Il revient à l'administration pénitentiaire de prévoir et d'organiser ces possibilités de placement à l'extérieur de détenus.

Le secteur associatif constitue dans ce domaine un partenaire privilégié de l'administration. Vous précisez que l'ensemble des prestations utiles au bon déroulement de ces placements sont aujourd'hui fournies, à titre onéreux, par des associations dans le cadre d'un partenariat avec l'administration pénitentiaire.

Par souci de se conformer aux règles de la commande publique, vous avez depuis peu décidé de mettre en concurrence ces différents prestataires associatifs avec d'autres opérateurs économiques en mesure d'offrir ce même type de services.

Face à l'argumentation de la Fédération des associations socio-judiciaires plaidant pour une non-applicabilité du code des marchés publics, et compte tenu de l'arrêt « Commune d'Aix-en-Provence » rendu le 6 avril 2007 par le Conseil d'Etat, vous vous interrogez sur le bien-fondé de votre décision de passer contrat avec ces prestataires conformément aux dispositions du code des marchés publics.

I - L'application du droit des marchés publics ne peut être écartée sur le fondement de la jurisprudence « Commune d'Aix-en-Provence ».

Au premier point de votre note, vous demandez si l'application des règles de la commande publique ne peuvent d'emblée être écartées sur le fondement de la jurisprudence « commune d'Aix-en-Provence »¹.

¹ CE, 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, n° 284736 1

Dans cette affaire, le Conseil d'Etat a notamment considéré :

- que des collectivités publiques peuvent verser des subventions à un organisme en charge d'une mission de service public dès lors qu'est exercé sur cet organisme un contrôle comparable à celui exercé sur les propres services de ces collectivités publiques. Le service public est alors regardé comme géré directement par ces collectivités ;
 - *« que lorsqu'une personne privée exerce, sous sa responsabilité et sans qu'une personne publique en détermine le contenu, une activité dont elle a pris l'initiative, (...) son activité peut cependant se voir reconnaître un caractère de service public, alors même qu'elle n'a fait l'objet d'aucun contrat de délégation de service public procédant à sa dévolution, si une personne publique, en raison de l'intérêt général qui s'y attache et de l'importance qu'elle revêt à ses yeux, exerce un droit de regard sur son organisation et, le cas échéant, lui accorde, dès lors qu'aucune règle ni aucun principe n'y font obstacle, des financements »* ;
 - que lorsqu'une collectivité publique délègue la gestion d'un service public à un tiers, elle n'est pas tenue de conclure un marché public ou une délégation de service public lorsque, eu égard à la nature de l'activité en cause et aux conditions particulières dans lesquelles il l'exerce, le tiers auquel elle s'adresse ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel.
- La première hypothèse fait référence aux opérateurs « in house » sur lesquels le pouvoir adjudicateur exerce, aux termes de l'article 3 du code des marchés publics, « un contrôle comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services ». Cette situation était caractérisée dans l'affaire « Commune d'Aix en Provence » car l'association organisatrice du festival d'art lyrique, ainsi que le précise le Conseil d'Etat :
 - a été créée conjointement par quatre collectivités publiques (Etat, région, département, commune) ;
 - a pour objet statutaire exclusif la mission d'intérêt général que leur ont confiée lesdites collectivités ;
 - est dirigée par un conseil d'administration dont les membres ayant voix délibérative sont tous issus des quatre collectivités publiques fondatrices ;
 - reçoit de ces collectivités des subventions représentant environ la moitié de ses ressources, ainsi que d'autres aides (mise à disposition de locaux, garantie d'emprunt).

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat considère que la gestion du service public n'est pas confiée à un tiers mais qu'elle est directement assumée par la collectivité publique elle-même. Il n'y a dès lors pas lieu de passer un contrat de délégation de service public ou un marché public.

Manifestement, les associations socio-judiciaires avec lesquelles contracte l'administration pénitentiaire ne peuvent être regardées comme des organismes « in house », l'Etat n'exerçant pas sur celles-ci un contrôle comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services.

- La deuxième hypothèse dans laquelle le Conseil d'Etat juge qu'il n'est pas nécessaire de conclure un marché public ou une délégation de service public ne paraît pas davantage pouvoir être invoquée dans la relation administration pénitentiaire-associations socio-judiciaires.

En effet, si à l'origine lesdites associations peuvent avoir pris l'initiative des activités qu'elles exercent, une condition essentielle fait aujourd'hui défaut dès lors que, ainsi que vous le précisez², l'Etat « détermine le contenu » des prestations qu'il commande.

Ainsi, il s'agit moins pour l'Etat d'accompagner financièrement par la subvention une activité reconnue d'intérêt général laissée à l'initiative d'organismes privés que de commander des

prestations bien définies dont l'administration pénitentiaire a besoin dans le cadre de sa politique de réinsertion et dont elle détermine avec précision le contenu.

- La troisième hypothèse dans laquelle la collectivité publique peut se dispenser de passer un marché public ou une délégation de service public se rencontre lorsque le prestataire « auquel elle s'adresse ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel ».

Selon des commentateurs avisés de l'arrêt du Conseil d'Etat³, un marché est « concurrentiel » lorsqu'il est économiquement « contestable ». Un marché n'est pas contestable lorsqu'un droit exclusif a légalement été attribué à un prestataire unique, ou lorsqu'il est établi qu'un seul opérateur est en mesure de satisfaire au besoin exprimé par le pouvoir adjudicateur. Dans de telles situations en effet, une procédure de publicité et de mise en concurrence n'a pas d'utilité, faute d'opérateurs concurrents à celui retenu.

Au cas particulier, aucun droit exclusif n'a été attribué aux associations socio-judiciaires dont l'activité est également exercée par d'autres opérateurs, au statut associatif ou commercial. Le marché est ainsi concurrentiel.

Reste à vérifier néanmoins que ces associations peuvent être qualifiées d'opérateurs économiques, et si les autres éléments de définition du marché public sont réunis.

II – Les éléments constitutifs du marché public semblent réunis.

Selon l'article 1^{er} du code des marchés publics :

« Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 2 et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services ».

- La question la plus délicate est de savoir si les associations socio-judiciaires peuvent ou non être qualifiées d'opérateurs économiques.

Selon l'article 1^{er}-8 de la directive 2004/18/CE⁴ : « Le terme opérateur économique couvre à la fois les notions d'entrepreneur, fournisseur et prestataire de services ». La notion est particulièrement large comme en témoigne la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes qui n'a reconnu comme non-économiques que très peu d'activités :

- Les caisses de maladie ou les organismes concourant à la gestion du service public de la sécurité sociale qui, en versant des prestations légales indépendamment du montant des cotisations, remplissent une fonction de caractère exclusivement social dépourvue de tout but lucratif⁵
- Les organismes chargés de la surveillance et du contrôle de l'espace aérien chargés de percevoir les redevances liées à cette activité, cette activité se rattachant à l'exercice de prérogatives de puissance publique par leur nature, leur objet et les règles auxquelles elles sont soumises⁶
- En revanche, a un caractère économique l'activité de placement de demandeurs d'emploi, gérée par une entité de droit public dans le cadre d'une mission de service public financée par une imposition⁷.

Le fait qu'un marché est peu concurrentiel n'enlève rien au caractère économique de l'activité qui est exercée par des opérateurs sur ce marché, et ce quel que soit le statut (associatif ou commercial).

Il a ainsi été jugé que la gestion du numéro d'appel pour l'assistance aux personnes sans abri peut faire l'objet d'un marché public alors même qu'une association était seule candidate (TA Lyon, 15 décembre 2005, Association Oser, n° 0507970).

³ Frédéric Lenica et Julien Boucher, AJDA 2007, p. 1020

⁴ relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services

⁵ CJCE, 17 février 1993, Poucet et Pistre, aff. C-159 et 160/91

⁶ CJCE, 14 janvier 1994, SAT c/Eurocontrol, aff. C-364/92

⁷ CJCE, 21 avril 1991, Höfner, aff. C-41/90

Selon le professeur Nicinski⁸ :

« Certains secteurs peu concurrentiels, comme l'activité d'aide aux plus démunis, aux demandeurs d'emploi, les centres de vacances ou les activités culturelles, semblent désormais pouvoir faire l'objet de marchés publics. Le fait que ces activités soient gérées au bénéfice final de populations peu solvables n'empêche pas le secteur marchand de s'y intéresser potentiellement à partir du moment où les opérateurs sont rémunérés par la collectivité publique ».

Dans cet esprit, il a été jugé qu'un contrat passé entre une collectivité publique et une association en vue de l'organisation de séjours en centre de vacances par une association contre un prix était un marché public (CAA Lyon, 3 novembre 2005, Commune de Montluçon, n° 00LY01015).

Dans son avis « *Fondation Jean Moulin* »⁹, le Conseil d'Etat a certes considéré qu'une activité « sociale » (en l'occurrence la gestion d'un ensemble de prestations d'action sociale destinées aux agents du ministère de l'intérieur) prise en charge contre rémunération par une association pouvait être regardée comme n'étant pas exercée sur un marché concurrentiel et, de ce fait, ne relevait pas du droit des marchés publics :

« Dès lors que les prestations d'action sociale en cause, qui constituent un élément de la politique de gestion des ressources humaines de ce ministère, ne présentent pas, dans les conditions où elles sont mises en œuvre, le caractère d'une activité économique ».

Mais pour parvenir à une telle conclusion, le Conseil d'Etat a pris en considération, dans le détail, les conditions dans lesquelles étaient mises en œuvre ces prestations. Ces prestations étaient gérées au seul bénéfice des agents du ministère de l'intérieur. La fondation a été créée spécialement à cette fin par ledit ministère qui dispose d'une majorité au conseil d'administration de l'organisme.

La situation de la Fondation Jean Moulin est ainsi comparable à celle de l'association en charge de l'organisation du festival d'art lyrique d'Aix-en-Provence. Les deux organismes sont des opérateurs internes des collectivités publiques qui les contrôlent. Ce qui n'est pas le cas des associations socio-judiciaires avec lesquelles contracte l'administration pénitentiaire.

Il convient donc de se garder de tirer de l'avis « *Fondation Jean Moulin* » une exception d'ordre général qui ferait sortir du champ économique certaines activités du seul fait de leur caractère social fortement marqué.

Il n'est de toute façon pas possible « d'identifier des activités ou des opérateurs qui, par nature, ne relèveraient pas d'un marché concurrentiel. Seule une analyse au cas par cas, tenant compte à la fois de l'objet de l'activité et des conditions particulières dans lesquelles elle est mise en œuvre, peut permettre, le cas échéant, de conclure qu'un pouvoir adjudicateur peut passer commande sans mettre en œuvre la réglementation des marchés publics »¹⁰.

Le caractère incontestablement « social » de l'activité exercée par les associations socio-judiciaires ne suffit pas à mon sens à considérer comme non-économiques les prestations de services rendues à l'administration pénitentiaire. Car comme vous le précisez, une pluralité d'associations, et même d'entreprises commerciales, sont en mesure d'offrir les prestations commandées par l'administration.

Par ailleurs, non dotées de prérogatives de puissance publique, ces associations ne peuvent être regardées comme exerçant une activité régaliennne. Les ministères dits « régaliens » passent couramment des marchés publics ayant pour objet des prestations entrant dans le cadre de leurs

⁸ droit des marchés publics, fascicule II.310.1, éditions Le Moniteur, octobre 2006.

⁹ avis n° 369315 du 23 octobre 2003

¹⁰ A. Ménéménis, code des marchés publics commenté, Dalloz 2008

missions, sans en constituer toutefois le noyau dur (ex : acquisition et maintenance de progiciels de gestion de procédures judiciaires¹¹).

Les associations socio-judiciaires peuvent donc être qualifiées d'opérateurs économiques. Quant aux autres éléments de définition du marché me public, ils me paraissent également caractérisés.

- En premier lieu, les droits et obligations des parties sont bien définis par un contrat, conclu entre l'Etat et chacune des associations socio-judiciaire cocontractantes. Un cahier des charges spécifique est rédigé pour chaque convention.

- En deuxième lieu, le caractère onéreux des prestations ne fait pas de doute. Vous précisez à cet égard que les associations reçoivent en contrepartie de leurs services « une rémunération prenant la forme d'un prix versé par jour et par placé ». Rappelons que l'onérosité d'un contrat n'est pas remise en cause par le fait que le prestataire ne poursuit pas un but lucratif. Il suffit que la rémunération qu'il perçoit soit directement liée au service qu'il fournit.

Le fait que la rémunération versée par l'administration pénitentiaire ne couvre pas l'intégralité du coût de revient du service, les associations percevant par ailleurs divers financements d'autres collectivités publiques, n'est pas de nature à remettre en cause le caractère onéreux de la prestation.

Il a été jugé qu'un pouvoir adjudicateur peut admettre à participer à une procédure de passation d'un marché public de services des organismes qui reçoivent, de lui-même ou d'autres pouvoirs adjudicateurs, des subventions, quelle qu'en soient la nature, permettant à ces organismes de faire des offres à des prix sensiblement inférieurs à ceux de leurs cosoumissionnaires qui ne bénéficient pas de telles subventions¹².

- En troisième lieu, les conventions que passe l'administration pénitentiaire ont bien pour objet de répondre à ses besoins. L'administration pénitentiaire ne se contente pas de soutenir une activité d'intérêt général, mais définit avec précision des prestations qu'elle commande.

Le fait que les bénéficiaires directs de l'activité des associations cocontractantes soient les détenus eux-mêmes est sans incidence sur cet état de fait. Il est courant que l'administration passe des conventions (délégations ou marchés de service public) pour que soit rendu divers services à des tiers usagers.

Les conventions passées par l'administration pénitentiaire avec les associations socio-judiciaires peuvent ainsi être qualifiées de marchés publics.

III – Votre décision d'appliquer les dispositions du code des marchés publics paraît donc bien fondée.

Comme vous le soulignez à juste titre, ce sont des marchés à procédure adaptée qui pourront être passés, en application de l'article 30 renvoyant à l'article 28 du code des marchés publics.

Dans l'argumentaire du cabinet *Alcyaconseil* que vous a adressé la Fédération des associations socio-judiciaires « *Citoyens et Justice* », il est soutenu que peut être appliqué le dernier alinéa de l'article 28 du code des marchés publics selon lequel :

« Le pouvoir adjudicateur peut décider que le marché sera passé sans publicité ni mise en concurrence préalables si les circonstances le justifient (...) ».

¹¹ CE, 23 novembre 2005, SARL Axialogic, n° 267494 ; CAA Paris, 4 mars 2004, Garde des Sceaux c/ Sté Arobase, n° 02PA03885

¹² CJCE, 7 décembre 2000, Arge Gewässerschutz, Bundesministerium für Land-und-Fortwirtschaft, aff. C-94/99.


A cet égard, le Conseil d'Etat a précisé qu'

« Un pouvoir adjudicateur ne peut se dispenser de formalités de publicité et de mise en concurrence pour la passation d'un marché de services non prioritaires que s'il a vérifié que, compte tenu des caractéristiques du marché, notamment de son montant, de son objet, du degré de concurrence entre les prestataires de services concernés et des conditions dans lesquelles il est passé, ces formalités sont manifestement inutiles pour assurer la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures ou s'il a constaté que de telles formalités sont rendues impossibles par les caractéristiques du marché » (CE, 9 août 2006, Association des avocats-conseils d'entreprises, n° 286316).

Même si le texte actuel ne reprend pas explicitement ces conditions d'inutilité ou d'impossibilité, le sens des dispositions de l'article 28 est bien resté le même.

Il ne semble pas que la mise en concurrence des associations socio-judiciaires, entre elles et avec d'autres entreprises qui, comme vous l'indiquez, sont également à même de fournir le même type de prestations, soit « manifestement inutile » ou « impossible ».

En conséquence, l'application d'une procédure adaptée de mise en concurrence pour la passation de tels marchés publics me paraît inévitable, et votre décision de recourir à cette procédure bien fondée.

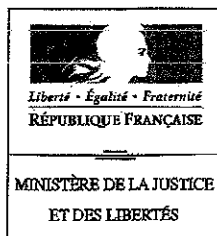

La directrice des affaires juridiques

La Sous-Directrice de la Commande publique


Michèle HOURT-SCHNEIDER

PIÈCE JOINTE N°7

**Note de la direction de l'administration
pénitentiaire du 4 mars 2011 sur la
qualification de marché public des
conventions de placement extérieur**



04 MARS 2011

**DIRECTION
DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE**

SOUS-DIRECTION DE L'ORGANISATION
ET DU FONCTIONNEMENT DES SERVICES DÉCENTRÉS

Bureau de l'évaluation, du contrôle de gestion et des achats
SD 5

Dossier suivi par Julie WOZNIAK
Téléphone : 01 49 96 29 96

000027

Note

A l'attention de

Monsieur le sous directeur des personnes placées
sous main de Justice

Objet : Analyse juridique sur la qualification de marché public des conventions de placement extérieur

Référence : notes de la DAJ du Ministère de l'Économie et des Finances du 18 mai 2008 et du 4 décembre 2008

P.J. : - saisine PMJ
- circulaire du premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations

Vous avez saisi mes services afin d'obtenir une expertise juridique sur la nature des conventions pour la mise en œuvre du placement extérieur.

La Fédération Citoyens et Justice vous a fait part d'une analyse comparative de deux notes de la direction des affaires juridiques (DAJ) du Ministère de l'Économie et des Finances. Dans la note du 14 mai 2008, cette direction considère que les conventions pour la mise en œuvre du placement extérieur sont soumises aux obligations de publicité et de mise en concurrence. La seconde, du 4 décembre 2008 relative aux conventions passées entre les départements et le secteur associatif pour la mise en œuvre de la Mesure d'Accompagnement Social Personnalisée (MASP), confirme la non application des règles de la commande publique. Au regard de ces deux notes, la fédération conclut donc à l'inapplicabilité des règles de la commande publique aux conventions passées pour la mesure du placement extérieur.

Il convient de déterminer si ces conventions doivent faire l'objet de mesures de publicité et de mise en concurrence.

DAP

Adresse postale : 13, place Vendôme - 75002 PARIS Cedex 01
Bureaux situés : 8 - 10, rue du renard - 75004 PARIS
Tél. 01 44 77 60 60 - Fax. 01 49 96 27 90

M:\POLE ACHATS MARCHES\00MARCHES PUBLICS\Notes\1\4

1. La note de la DAJ du 4 décembre 2008 n'est pas opposable à l'analyse juridique de la note du 14 mai 2008

L'analyse de la note du 4 décembre 2008 porte sur la nature juridique des conventions conclues entre les départements et le secteur associatif pour la mise en œuvre de la MASP.

L'analyse juridique qui en découle n'est pas transposable aux conventions pour la mise en œuvre de la mesure du placement extérieur. En effet, la loi prévoit expressément que la mise en œuvre de ces mesures peut être déléguée par convention aux associations¹ :

« les départements peuvent légalement déléguer la mission de mise en œuvre de la MASP aux entités et organismes limitativement énumérés : collectivité territoriale, centre communal ou intercommunal d'action sociale, association ou organisme à but non lucratif ou organisme débiteur de prestations sociales ».

Par conséquent, les associations mettant en œuvre la MASP ne peuvent être considérées comme des « opérateurs économiques » en raison du caractère non lucratif de leur activité. C'est une prescription légale.

Le droit communautaire admet qu'en matière de prestations exclusivement sociales et dépourvues de tout but lucratif, la notion d'opérateur économique ne s'applique pas².

Toutefois, le caractère social de l'activité ne suffit pas ; encore faut-il démontrer que ses conditions de mise en œuvre n'ont pas pour effet de lui donner le caractère d'activité économique.

2. Les conventions pour la mise en œuvre de la mesure de placement extérieur peuvent être qualifiées de marché public

En application de l'article 1 du code des marchés publics, pour être qualifiée de marché public, la convention doit être un contrat conclu à titre onéreux, entre un pouvoir adjudicateur et un ou des opérateurs économiques privés ou publics pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, fournitures et services.

- a) Les associations « socio-judiciaires » opèrent dans un marché concurrentiel : elles sont des opérateurs économiques

Aucun droit exclusif particulier n'attribue le droit aux associations « socio-judiciaires » de mettre en œuvre la mesure de placement extérieur. Partant, il convient de définir si l'association peut être considérée comme un opérateur économique au sens de la directive 2004/18/CE. La notion d'opérateur économique s'apprécie au regard de deux éléments indissociables : l'activité objet de la convention et le marché économiquement contestable dans lequel l'activité est mise en œuvre.

Le droit communautaire considère que tout organisme ayant une activité économique, quel que soit son statut juridique et son mode de financement, que son but soit lucratif ou

¹ Article L.271-3 du CASF

² CJCE, 17 février 1993, Poucet et Pistre, aff. C-159 et 160/91

non, est une « entreprise ». Une activité économique, au sens du droit communautaire de la concurrence, est une activité qui s'inscrit dans un marché concurrentiel.

En l'espèce, les prestations permettant l'exécution de la mesure de placement extérieur consistent essentiellement dans l'accompagnement du condamné bénéficiant de la mesure. Cet accompagnement se matérialise par un volet social, notamment dans l'assistance à la recherche d'emploi ou de formation pour le placé, et la proposition d'activités complémentaires culturelles et sportives, mais aussi par un volet plus matériel incluant l'hébergement et la restauration.

Si le partenariat dans ce domaine s'inscrit historiquement avec le secteur associatif, la pluralité des partenaires de l'administration dans la mise en œuvre de cette mission témoigne que ces activités s'inscrivent dans un marché concurrentiel.

En ce sens, la Cour de Justice des Communautés Européennes a considéré qu'un opérateur exerçant des activités de placement sur un marché concurrentiel doit être analysé comme une entreprise³ à partir du moment où il exerce une activité économique, nonobstant le caractère peu concurrentiel du marché dans lequel l'activité s'inscrit.

Les associations « socio judiciaires » prestataires doivent donc être considérées comme des opérateurs économiques.

b) L'activité est exercée à titre onéreux par les associations « socio-judiciaires »

La passation d'un marché public « à titre onéreux » se traduit le plus souvent par le paiement d'un prix par l'administration. Mais, il est possible qu'un contrat soit qualifié de marché, soit en cas de paiement d'un prix par une personne autre que la personne publique⁴, soit par une rémunération mixte. Dans le cas du placement extérieur, l'administration pénitentiaire verse une rémunération couvrant, tout ou majeure partie du coût du service rendu par l'association. Ce mode de rémunération doit être considéré comme un prix payé contre une prestation.

c) L'activité prise en charge par les associations répond à un besoin de l'administration pénitentiaire

Enfin, et c'est le point le plus important, les conventions sont conclues pour répondre à un besoin de l'administration pénitentiaire. Contrairement à ce que soutient la fédération Citoyens et Justice, l'administration pénitentiaire est chargée de l'application des mesures de placement extérieur. Il s'agit d'une modalité d'aménagement d'une peine d'emprisonnement ferme, pris sur le fondement de décisions judiciaires, dont la mise en

³ CJCE, 23 avril 1991, Klaus Höfner et Fritz Elser contre Macrotron GmbH, Aff. C-41/90. En l'espèce il s'agissait pour la Cour de déterminer si l'office public pouvait être considéré comme une entreprise, au sens des articles 85 et 86 du traité CEE. Il s'ensuit qu'une entité, telle qu'un office public pour l'emploi exerçant des activités de placement, peut être qualifiée d'entreprise aux fins d'application des règles de concurrence communautaires

⁴ CE Ass. 4 novembre 2005, Soc. J6C Decaux. Dans cet arrêt le CE considère que l'absence de rémunération par la collectivité n'est pas identique à une absence de prix déterminable.

œuvre ne résulte pas de l'initiative d'une association. En ce que la décision d'admission au régime de placement extérieur est détachable par nature du champ d'activité des associations, les services fournis à ce titre par ces dernières doivent être considérés comme des prestations répondant à un besoin de l'administration pénitentiaire.

La circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010, relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, indique clairement dans le point 4 de l'annexe 1, que les règles de la commande publique doivent s'appliquer lorsque la collectivité est à l'origine du projet. A contrario, elles ne s'appliquent pas dans le cas où l'association a initié et mène l'action. Enfin, comme le souligne la direction des affaires juridiques dans sa note du 14 mai 2008, l'administration ne se contente pas de soutenir financièrement une activité d'intérêt général puisqu'elle définit expressément les prestations qu'elle commande au travers de l'élaboration des cahiers des charges formalisant la nature et les modalités de prise en charge des personnes bénéficiant d'un placement extérieur.

Par conséquent, quand bien même il existerait un vecteur législatif confiant, à l'instar de la MASP, l'exécution des mesures de placement extérieur à des associations à but non lucratif, les conventions de mise en œuvre de la mesure du placement extérieur répondent aux caractéristiques d'un marché public et doivent donc être soumises aux règles de la commande publique.

Le sous-directeur de l'organisation
et du fonctionnement des services déconcentrés

Francis Le Gallou

