



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

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>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 .....</b>	<b>3</b>
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>
<b>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 .....</b>	<b>12</b>
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
<b>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 .....</b>	<b>18</b>
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
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>24</b>



## 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<sup>er</sup> janvier 2006 et le 1<sup>er</sup> 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'inspection<sup>1</sup> 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 surveillance<sup>2</sup>) 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 SPIP<sup>3</sup> 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*).

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 2010<sup>4</sup> 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 limité<sup>5</sup>.

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.

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 métier<sup>6</sup>.

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 visités<sup>7</sup>.

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 ;

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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 ministre<sup>8</sup> ;
- ♦ le recentrage des démarches d'accompagnement social sur l'orientation des personnes placées sous main de justice vers les institutions et dispositifs de droit commun<sup>9</sup> 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

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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).

direction de l'administration pénitentiaire (DAP) dans le cadre du diagnostic à visée criminologique<sup>10</sup> (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)<sup>11</sup>, 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 politiques<sup>12</sup>.

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 peines<sup>13</sup> ;

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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).

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

<sup>13</sup> 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 opérationnelle<sup>14</sup>.

### **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) ;

---

<sup>14</sup> 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 mixtes<sup>15</sup>, 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<sup>16</sup> 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.

---

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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 Cassiopée<sup>17</sup>, 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 récidive<sup>18</sup> et se montrent très attachés à leur rôle auprès des personnes placées sous main de justice.

---

<sup>17</sup> 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 ».

<sup>18</sup> 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.

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 judiciaires<sup>19</sup>, 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*)<sup>20</sup>. 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 SPIP<sup>21</sup>. 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).

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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 ».

<sup>21</sup> 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.

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 enquêtes<sup>22</sup> dont une étude récente<sup>23</sup>, ont été réalisées en France sur la récidive, à partir de cohortes, selon une méthodologie<sup>24</sup> 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'Europe<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> 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<sup>er</sup> mai 1996 et le 30 avril 1997, *Prison et récidive*, par Annie Kensey.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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 SPIP<sup>26</sup>.

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 SPIP<sup>27</sup> représente près de 75 % de la population placée sous main de justice, au 1<sup>er</sup> 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 Chorus<sup>28</sup> 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

---

<sup>26</sup> 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*).

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

<sup>28</sup> 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.

doit donc être engagé avant chaque commission administrative paritaire (CAP). La DAP s'appuie actuellement sur trois bases de données pour la gestion des effectifs<sup>29</sup>.

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 2010<sup>30</sup>, 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 2008<sup>31</sup> 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).

---

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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



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 PPSMJ<sup>32</sup>.

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.

---

<sup>32</sup> 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 cours<sup>33</sup> (*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 DISP<sup>34</sup>, alors que les

---

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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.



dysfonctionnements relevés par l'ISP dans son rapport de 2010<sup>35</sup> 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 identifié<sup>36</sup>. 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.

---

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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.

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<sup>er</sup> janvier 2006 et le 1<sup>er</sup> 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 écrou<sup>37</sup> 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 %.

---

<sup>37</sup> 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-Calais<sup>38</sup> 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<sup>er</sup> 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 service<sup>39</sup>).

Au total, l'absentéisme de longue durée peut atteindre localement des niveaux très élevés<sup>40</sup> 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 ETP

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.

---

<sup>38</sup> Pour les 13<sup>ème</sup> et 14<sup>ème</sup> 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.

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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 Rennes<sup>41</sup>. 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 période<sup>42</sup>, afin d'atténuer les évolutions conjoncturelles constatées au cours des dernières mois, qui pourraient s'avérer ponctuelles<sup>43</sup>. 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.

---

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> 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<sup>er</sup> avril 2010 au 31 mars 2011), un an et trois mois pour les données de stock (du 1<sup>er</sup> janvier 2010 au 1<sup>er</sup> avril 2011).

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

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 remplacement<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>45</sup> ;
- ♦ 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 administratif<sup>46</sup>, égal à un pour six en moyenne au niveau des SPIP, varie très fortement d'un SPIP à l'autre<sup>47</sup> ;
- ♦ 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 constatées<sup>48</sup>.

---

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 €.

<sup>45</sup> 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).

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> 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 à terme 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



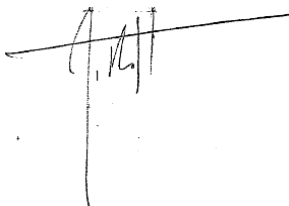
Hélène CAZAUX-CHARLES

L'inspectrice des finances



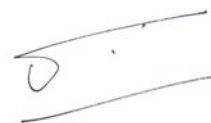
Sarah LACOCHE

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

<b>1. LES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DE LA CHAÎNE PÉNALE AU STADE DE L'EXÉCUTION DES PEINES ONT CONNU PLUSIEURS ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES.....</b>	<b>1</b>
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>
<b>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.....</b>	<b>10</b>
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>
<b>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.....</b>	<b>15</b>
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>
<b>4. L'APPLICATIF APPI CONDITIONNE L'EFFICACITÉ DE LA CHAÎNE PÉNALE .....</b>	<b>25</b>
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.

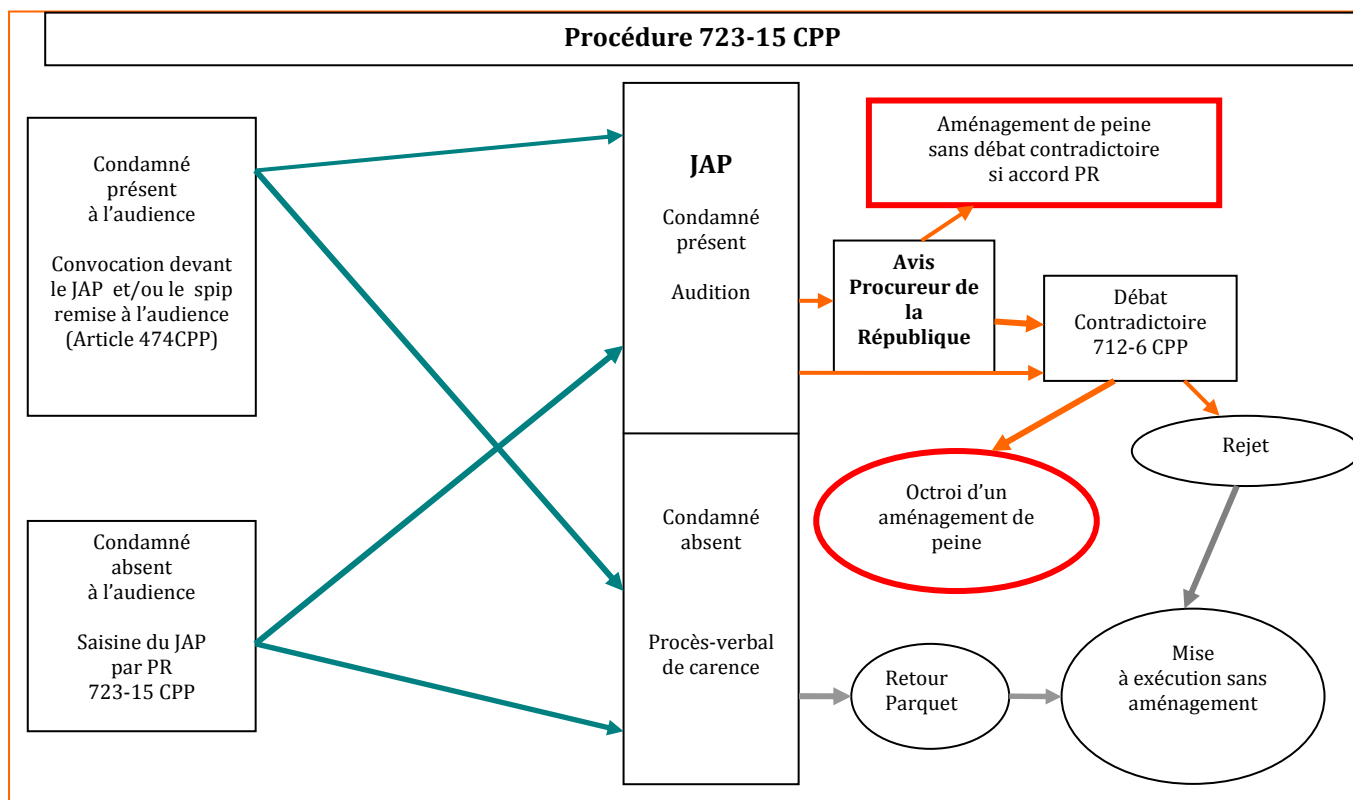
Cette disposition concerne les condamnés libres qui ont été condamnés à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à un an (seuil modifié à deux ans d'emprisonnement ou dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à deux ans par la loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009). Dans ce cas, 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 DSIPI 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).

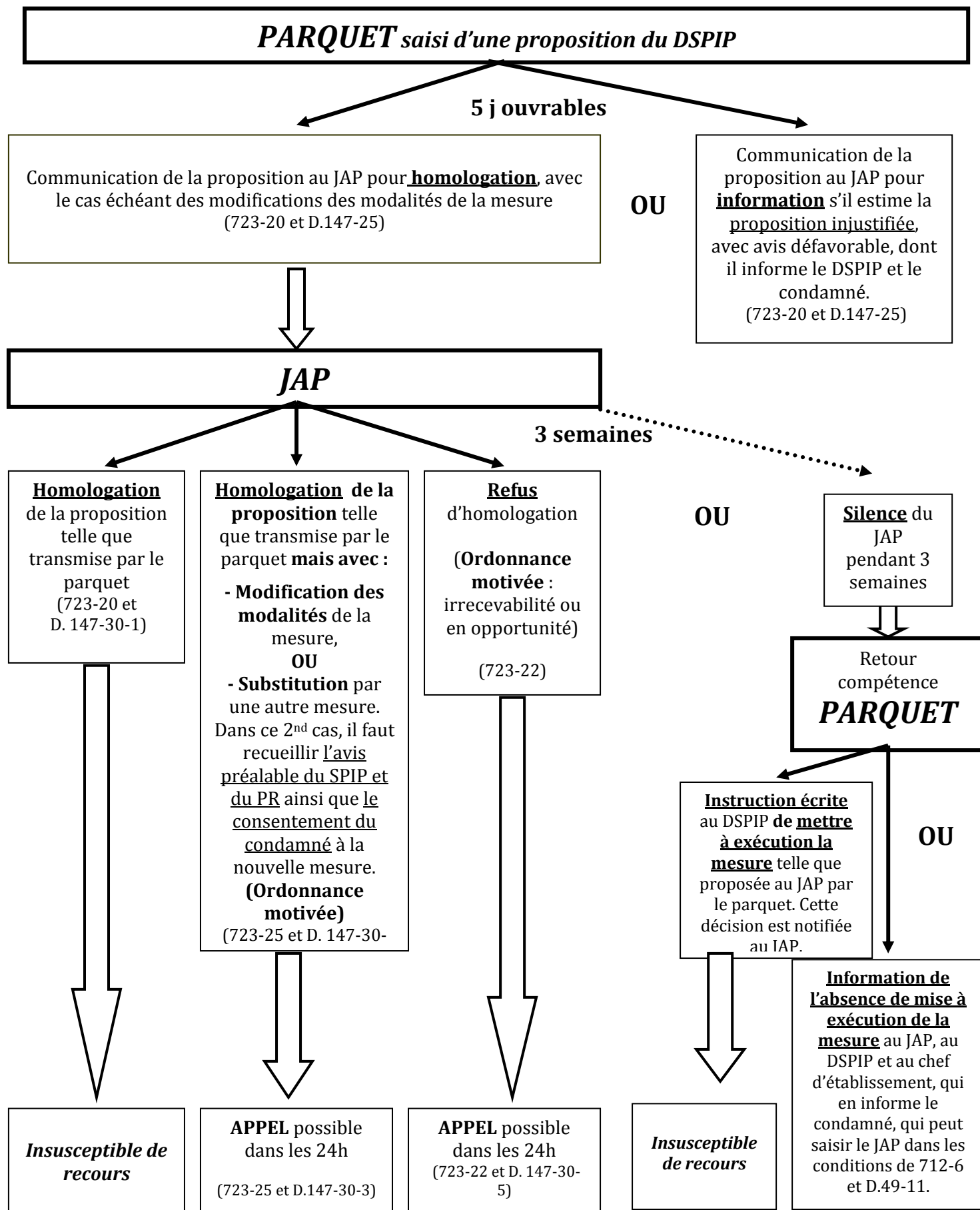
Le procureur de la République dispose d'un délai de cinq jours pour transmettre cette proposition au juge de l'application des peines en vue de son homologation ou seulement pour information, s'il estime que cette proposition est injustifiée.

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 DSIPI 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.

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.

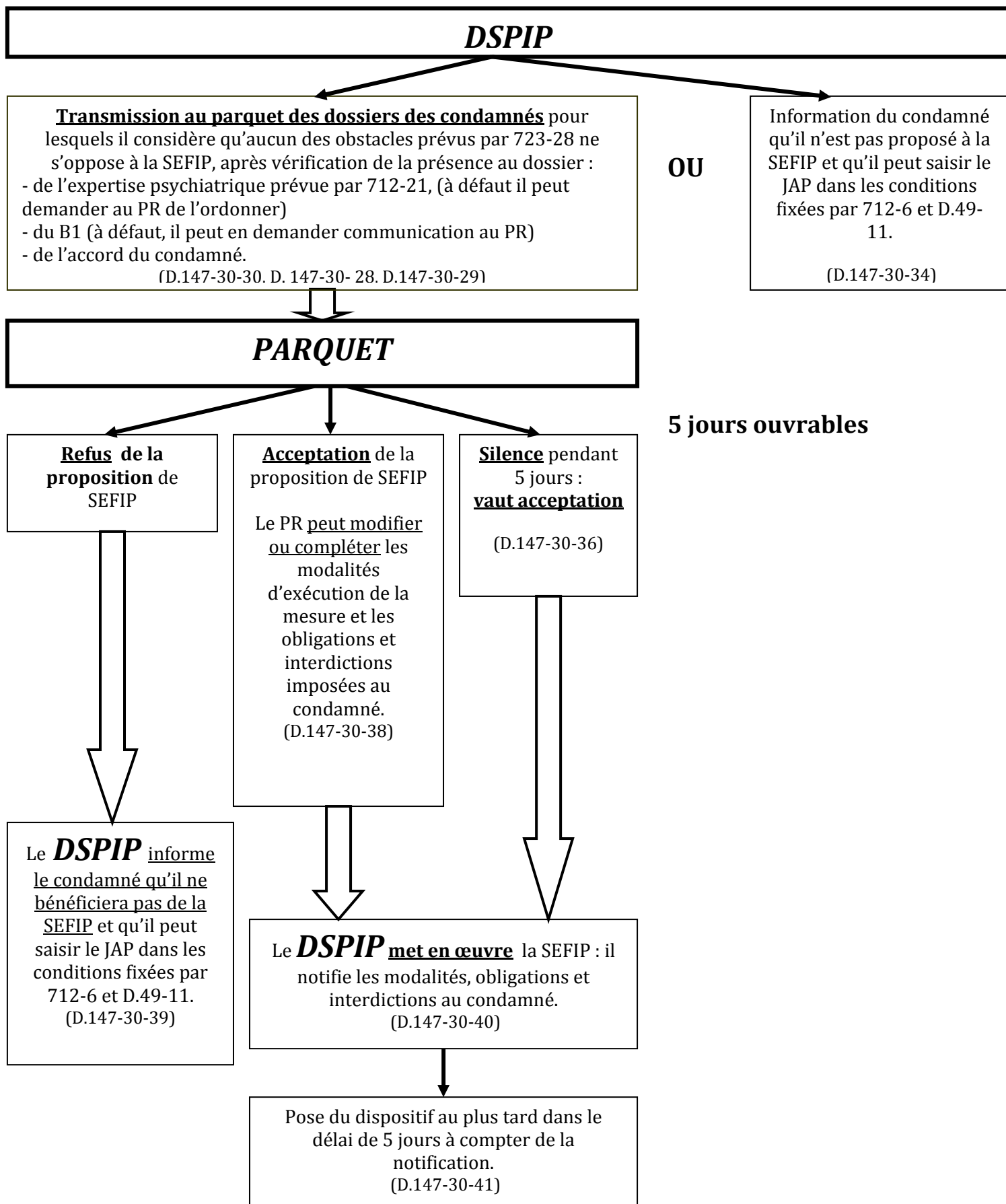
En cas de refus de validation, le directeur du SPIP notifie la décision au condamné en l'informant qu'il peut saisir le juge de l'application des peines d'une demande d'aménagement de peine, dans le cadre de la procédure contradictoire prévue à l'article 712-6 du CPP.

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 condamnées 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'ensembles 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.



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.*

### 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<sup>er</sup> 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

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<sup>er</sup> août 2004, il y avait 679 personnes placées sous bracelet électronique, 997 au 1<sup>er</sup> juin 2005 et 7 239 au 1<sup>er</sup> 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

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.

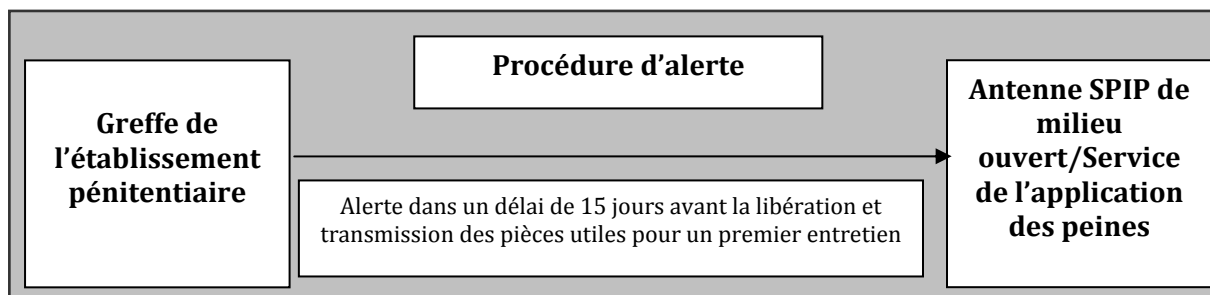
Chaque nom sera alors transmis à l'antenne SPIP du milieu ouvert et au service de l'application des peines du lieu de l'adresse déclarée de sortie. Dans l'hypothèse d'une personne sortante sans adresse fixe, ce serait alors le SPIP du lieu de la juridiction de condamnation qui serait alors retenu et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

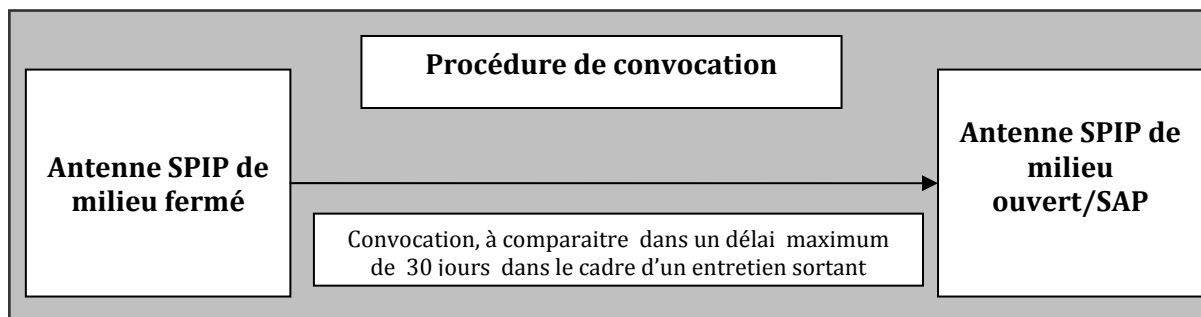
Il peut y avoir des hypothèses dans lesquelles l'entretien de début de mesure doit avoir lieu devant le juge de l'application des peines :

- ◆ 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

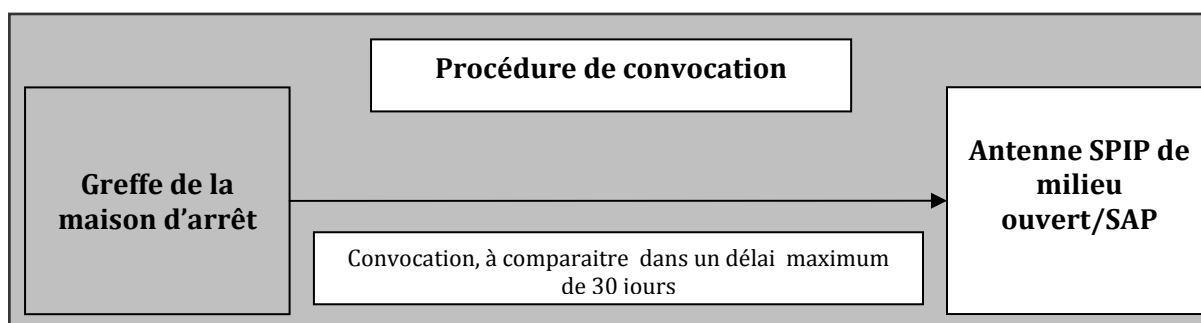
- ♦ la personne a été condamnée dans le cadre d'un jugement contradictoire à signifier, si bien que les obligations auxquelles elle est soumise ne lui ont pas été notifiées à l'audience ou l'ont été il y a plusieurs années et méritent d'être rappelées par le juge de l'application des peines.

**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 violents<sup>1</sup>. 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.

<sup>1</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2010 au 1<sup>er</sup> 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) ;



- ♦ 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

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.*

*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 systématique 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 individualisées<sup>2</sup> ;
- ◆ 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.

---

<sup>2</sup> 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

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>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.....</b>	<b>4</b>
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
<b>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.....</b>	<b>43</b>
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
<b>3. Les spécificités de prise en charge associées aux différentes mesures en milieu ouvert et en milieu fermé .....</b>	<b>66</b>
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

<b>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 ....</b>	<b>85</b>
<b>Pièce jointe 2 Liste des obligations associées au sursis avec mise à l'épreuve (art. 132-44 et 132-45 du code pénal) .....</b>	<b>92</b>
<b>Pièce jointe 3 Questionnaire utilisé pour les entretiens individuels avec les personnels d'insertion et de probation .....</b>	<b>94</b>

### 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)<sup>1</sup>.

Cette analyse implique la prise en compte des 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 PSE<sup>2</sup>).

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**

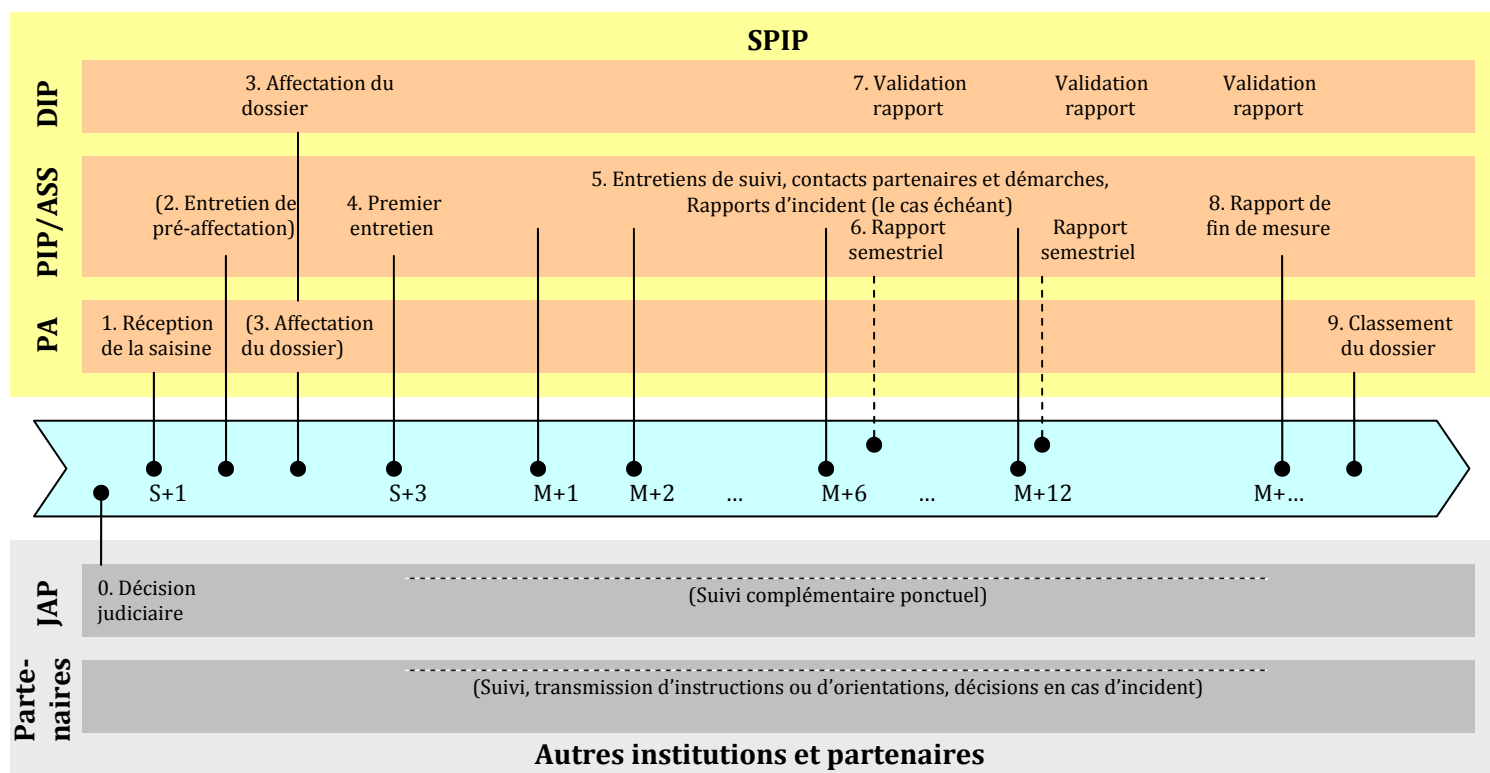
La prise en charge d'une personne placée sous main de justice (PPSMJ) faisant l'objet d'une mesure judiciaire d'aménagement de peine en milieu ouvert répond à un processus commun à la grande majorité des mesures traitées par les SPIP (milieu ouvert) :

- ◆ 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 pénale<sup>3</sup>, le service administratif doit en outre créer le dossier individuel de la personne et la mesure sous APPI.

<sup>3</sup> « 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"> <li>▪ 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 ;</li> <li>▪ elle ne permet pas de réaliser un premier diagnostic du positionnement du condamné et de procéder à une première évaluation des risques ;</li> <li>▪ elle ne garantit pas une pleine mobilisation des participants, la présentation collective pouvant favoriser, plus que l'entretien individuel, une attitude passive ;</li> <li>▪ 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.</li> </ul>
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.**

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"> <li>▪ Réception de la saisine judiciaire et des pièces (B1, extrait de jugement, notes d'audience, PV de notification)</li> <li>▪ Vérification de l'état-civil du détenu</li> <li>▪ Validation de la prise en charge sur APPI à partir du numéro d'écrou</li> <li>▪ Création d'un dossier papier</li> </ul>	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 œuvre<sup>4</sup>, 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.

<sup>4</sup> 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.

**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 %<sup>5</sup> 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 %

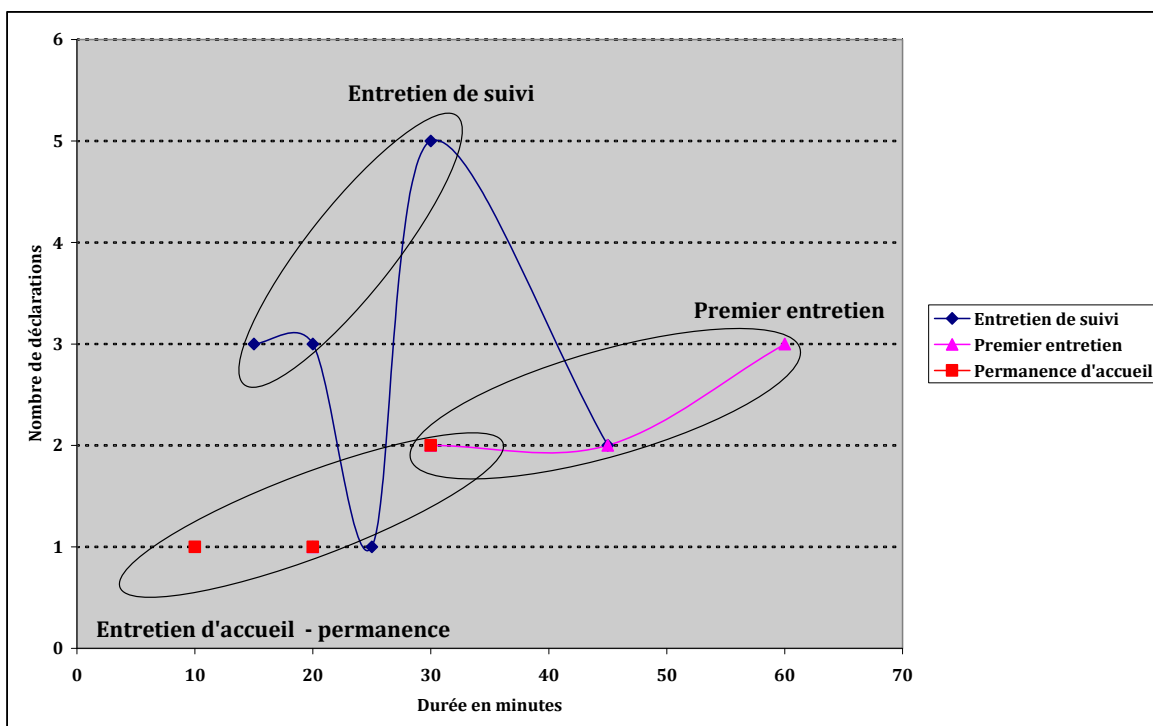
*Source : Mission IGF/IGSJ.*

*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.*

<sup>5</sup> 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

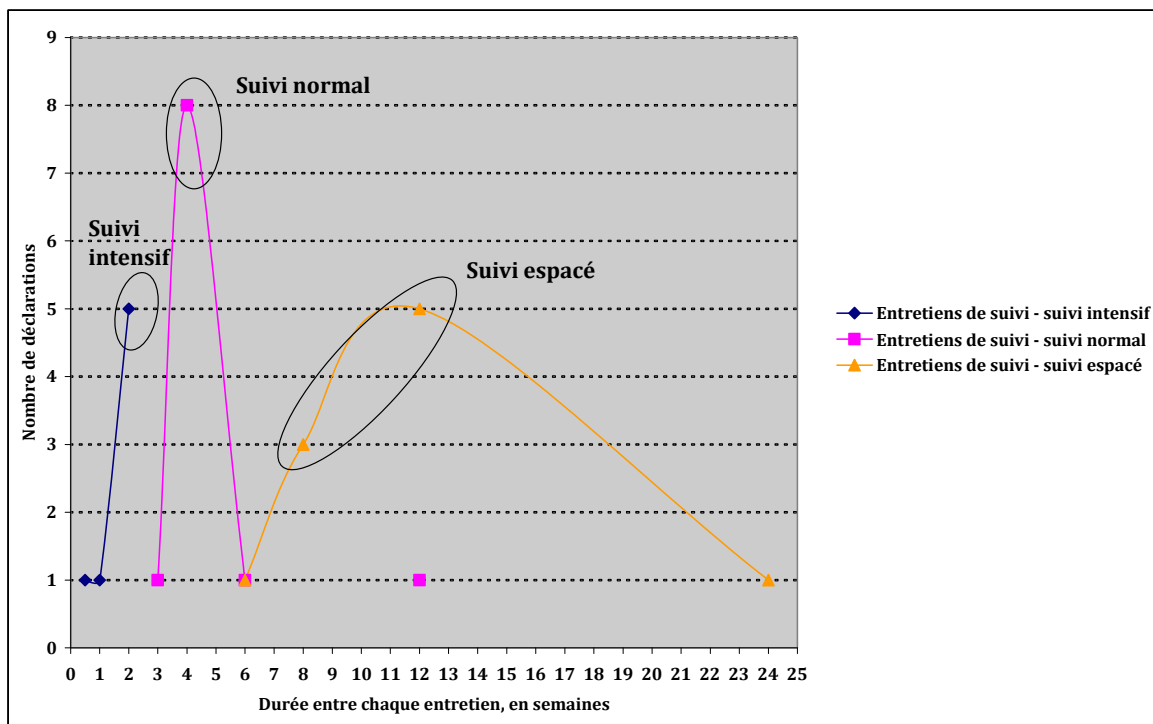
**Graphique 2 : Durée des différents entretiens d'accompagnement, estimée de manière déclarative**



*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. annexe III).	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"><li>▪ elles sont fortement consommatrices en temps, en raison des déplacements, <i>a fortiori</i> lorsque les conseillers se déplacent en binôme ;</li><li>▪ elles peuvent créer des risques sur la sécurité des personnels ;</li><li>▪ relevant davantage des fonctions des assistants de service social, elles ne correspondent pas toujours au cœur de métier du SPIP.</li></ul>

### 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.

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 »*.

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 2008<sup>6</sup> **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.

---

<sup>6</sup> « 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.



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"> <li>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)</li> <li>est comprise entre 6 et 24 mois pour les PPSMJ détenues</li> </ul>	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"> <li>▪ Vérification des informations individuelles</li> <li>▪ Rappel des obligations</li> <li>▪ Orientation en vue du respect des obligations</li> <li>▪ Première évocation des faits</li> </ul>	45	-	45	0 h 45 min
2	Entretiens de suivi - suivi normal		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ État de situation individuelle, familiale, professionnelle et sociale</li> </ul>	30	4	390	6 h 30 min
3	Entretiens de suivi - suivi intensif		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contrôle du respect des obligations</li> <li>▪ Evocation des faits et de la situation pénale</li> </ul>	30	2	780	13 h 0 min
4	Entretiens de suivi - suivi espacé		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Préparation du projet personnel d'insertion</li> <li>▪ Aide à la réalisation de démarches</li> </ul>	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"> <li>▪ Contrôle du respect des obligations par vérification des justificatifs transmis</li> <li>▪ Appel téléphonique pour actualisation les informations du service sur la situation individuelle, familiale, professionnelle et sociale du probationnaire</li> </ul>	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

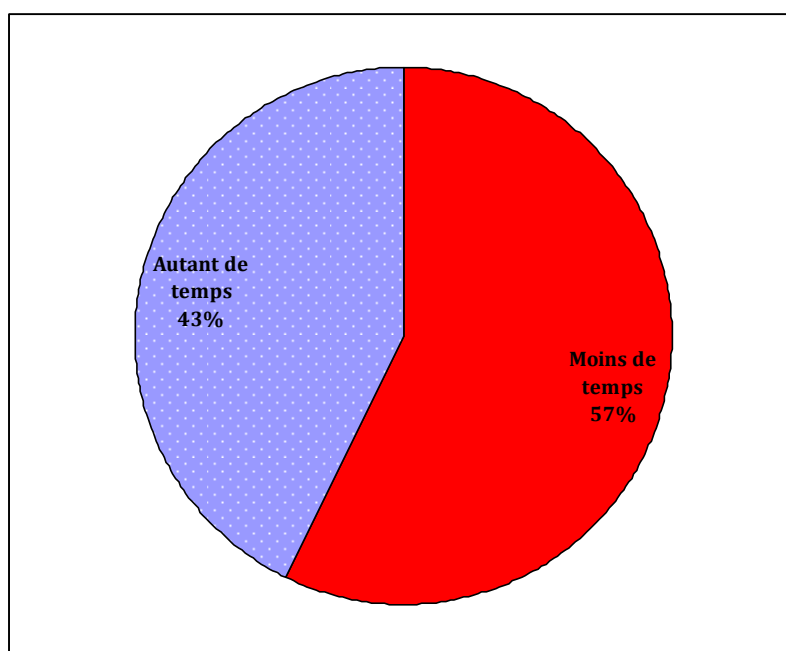
- ♦ l'assistance dans la demande d'une aide matérielle ou financière auprès d'un autre service, notamment l'aide juridictionnelle ;
- ♦ l'octroi d'une aide financière ou matérielle, financée sur les crédits d'assistance des SPIP.

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.

**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 prison<sup>7</sup>.

**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 emploi<sup>8</sup>, 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 ;

---

<sup>7</sup> 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. »

<sup>8</sup> 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.



**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'événements 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 individualisées<sup>9</sup> ;
- ◆ 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.

---

<sup>9</sup> 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**

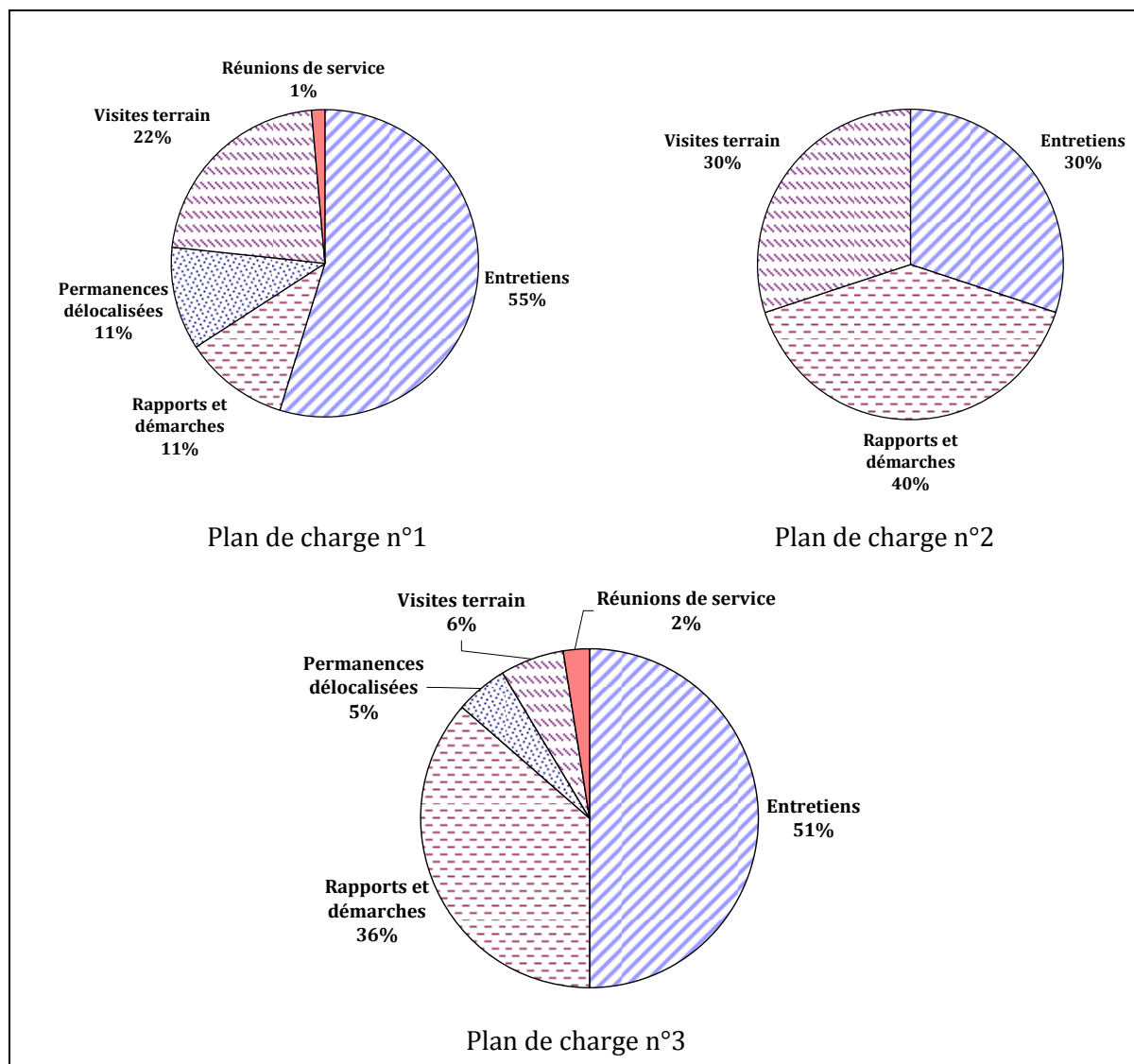
Total	Entretiens	Rapports	Permanences localisées	Permanences délocalisées	Visites terrain	Réunions de service	PPR
Moyenne	4,6	2,5	1,2	1,6	1,4	0,4	0,0
Minimum	3,0	1,0	0,6	0,0	0,0	0,1	0,0
Maximum	5,0	4,0	2,5	5,0	3,0	1,0	0,5

*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.

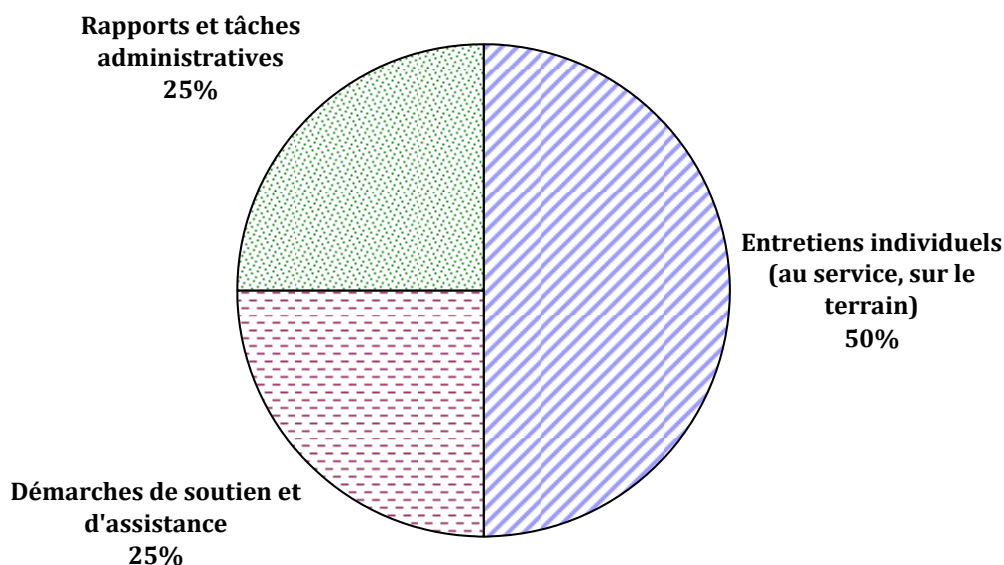
**Dans ces conditions, un cadrage plus précis du temps d'activité des personnels d'insertion et de probation apparaît nécessaire ; il va de pair avec l'affirmation plus nette des priorités stratégiques des SPIP.** L'absence d'orientations conduit dans certains cas à une perte d'efficacité du service 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.*



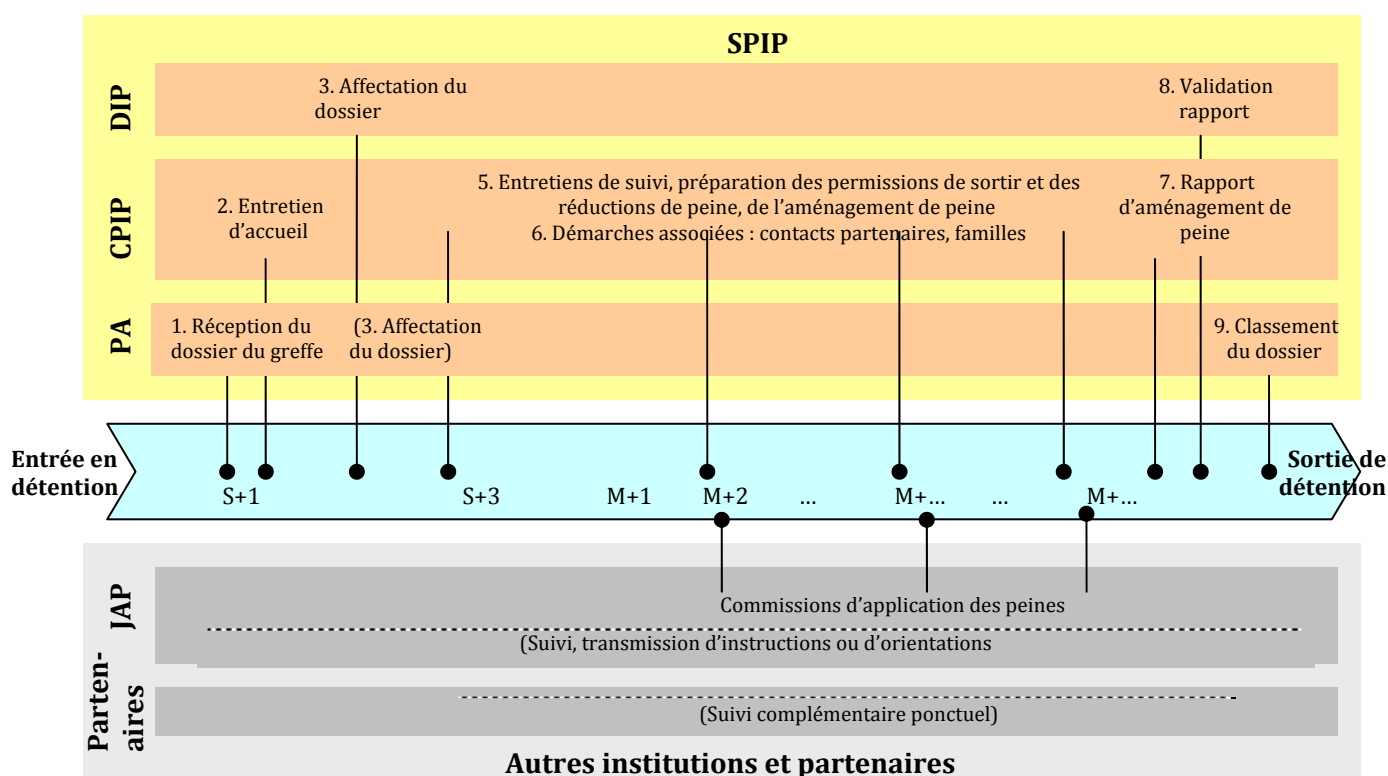
## 2. Le processus standard de prise en charge d'une personne placée sous main de justice détenue et suivie par le SPIP en milieu fermé

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 européennes<sup>10</sup>.** 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.

<sup>10</sup> 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'établissement<sup>11</sup>.

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 ;

---

<sup>11</sup> 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.

**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.

Cependant, 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 constituent 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.

**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.

**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.



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.**



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 Génèpi ;
- ◆ 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"> <li>▪ l'état du stock de mesures et de personnes suivies, globalement pour le service et par conseiller ;</li> <li>▪ le flux de mesures et des personnes prises en charge sur une période donnée.</li> </ul>	<p>L'infocentre de l'application APPI est insuffisamment développé et manquent 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.

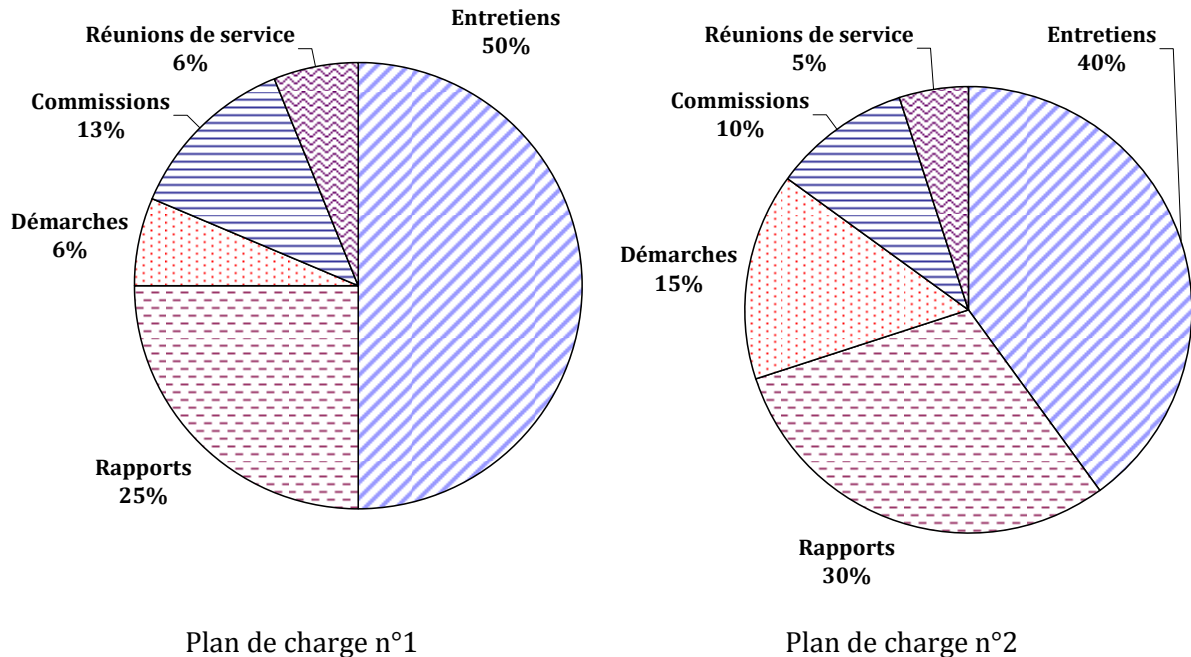
**Tableau 22 : Plan de charge des personnels d'insertion et de probation en milieu fermé, évalué de manière déclarative, en nombre de demi-journées par semaine**

	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.

**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 détenus<sup>12</sup>), 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.

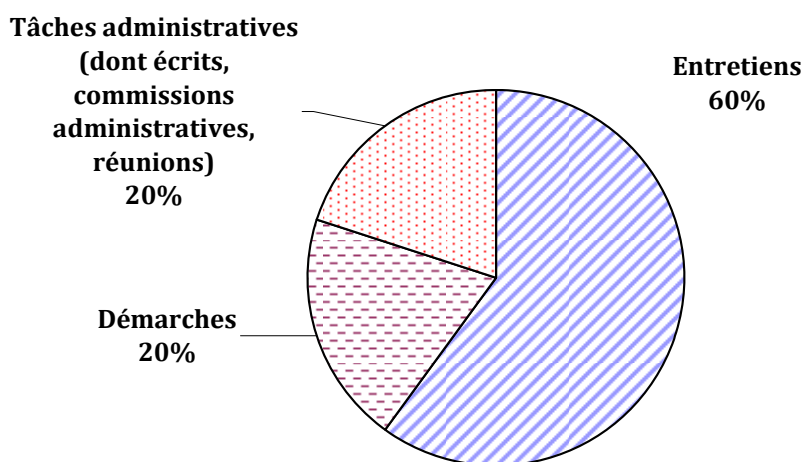
<sup>12</sup> Au 1<sup>er</sup> avril 2011, 60 % des détenus condamnés n'ayant pas fait l'objet d'un aménagement de peine sont éligibles à un aménagement de peine sous écrou ; 69 % sont éligibles à un aménagement de peine toutes mesures confondues.

**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.



### 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

### 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)

### 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)	

### 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.



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.

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.



## **Annexe II**

## **PIÈCES JOINTES**



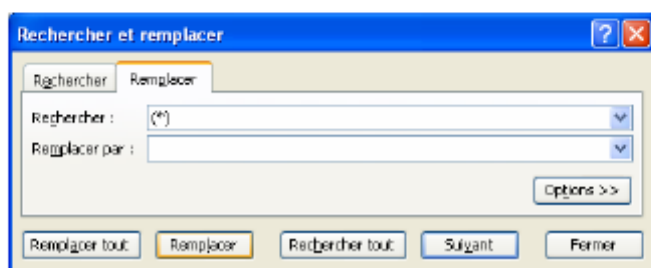
**Pièce jointe 1**

**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**



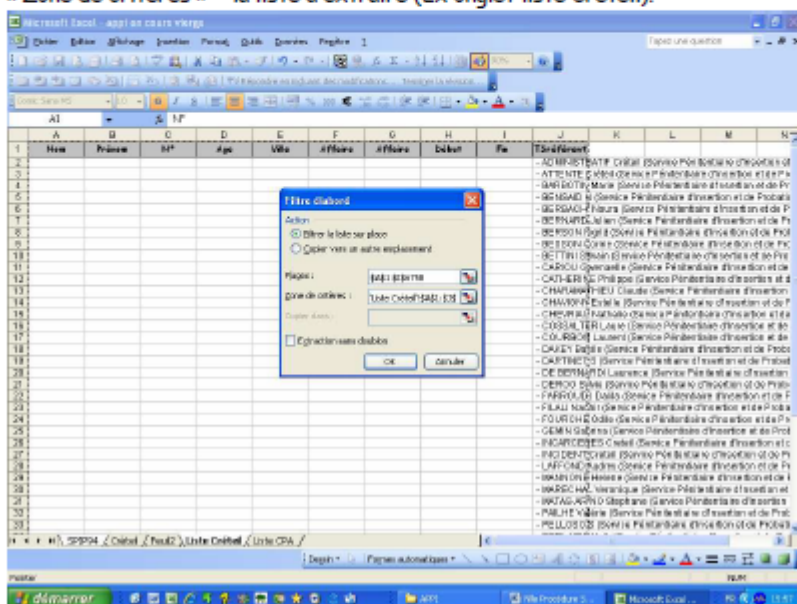
## Recherche des DONNEES

- 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)



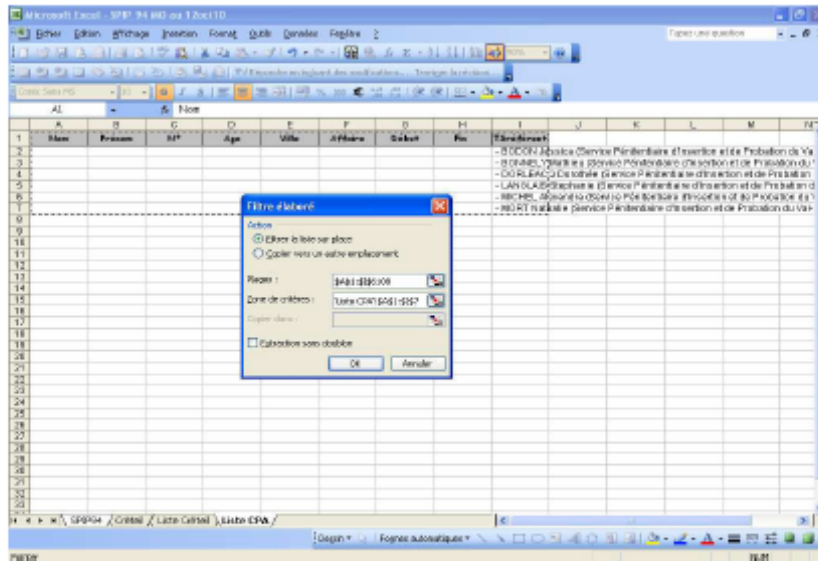
## TRI AVEC FILTRE ELABORE

- *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 »

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
	Nom	Prénoms	N°	Age	Sexe	Affaire	Affaire	Début	Fin	Taux d'insécurité	S.A
1											
2	Yves		1728100092204	51	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	25/10/2018	25/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
3	Yves		1728100093213	41	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	18/10/2018	18/03/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
4	Alain		1728100093357	34	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	25/10/2018	25/08/2011	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
5	Alain		1728100093244	62	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/12/2010	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
6	Alain		1728100094603	58	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	25/10/2018	25/02/2011	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
7	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
8	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
9	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
10	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
11	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
12	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
13	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
14	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
15	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
16	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
17	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
18	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
19	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
20	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
21	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
22	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
23	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
24	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
25	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
26	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
27	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
28	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
29	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL
30	Alain		1728100094347	38	CH-0037 LE ROI	BURGRS MISE À E	BURGRS MISE À E	02/10/2018	02/04/2012	-	ACM INSTRUCTIF CHICRETEL

Assistant Tableau et graphique croisés dynamiques - Étape 1 sur 3

Où se trouvent les données à analyser ?

☒ Liste ou base de données Microsoft Office Excel

☐ Sources de données externes

☐ Pages de feuilles de calcul avec étiquettes

☐ Autre rapport de tableau ou de graphique croisé dynamique

Quel type de rapport voulez-vous créer ?

☒ Tableau croisé dynamique

☐ Rapport de graphique croisé dynamique (avec rapport de tableau croisé dynamique)

Annuler < Précédent Suivant > Terminer

Assistant Tableau et graphique croisés dynamiques - Étape 3 sur 3

Où souhaitez-vous placer le rapport de tableau croisé dynamique ?

☒ Nouvelle feuille

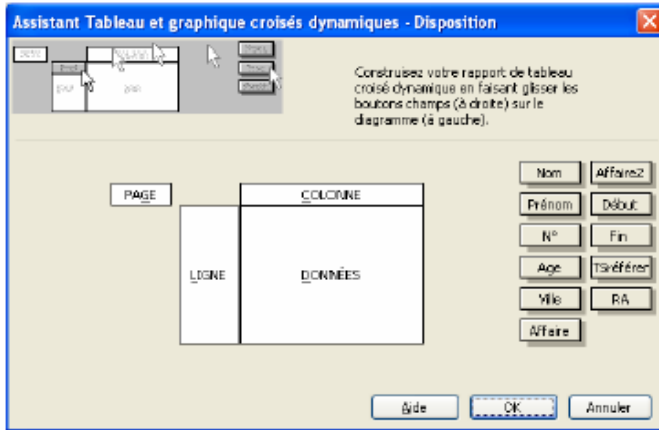
☐ Feuille existante

Cliquez sur Terminer pour créer le rapport de tableau croisé dynamique.

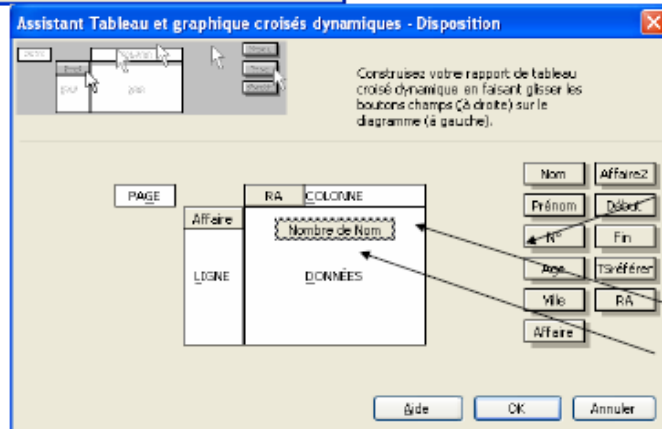
Disposition... Options... Annuler < Précédent Suivant > Terminer

Cliquer sur « Disposition »

## Annexe II



Faire glisser chaque rubrique dans la case correspondante selon le tableau ci-dessous



7



Cliquer sur « Terminer »

The screenshot displays the Microsoft Excel 2003 interface. The main window shows a worksheet with a dynamic pivot table. The table has columns for 'Affaire', 'PRESENCE', 'CDS', 'Indet', and 'Total'. The data is organized into rows, with some cells containing numerical values and others containing text labels. A PivotTable Options dialog box is open on the right side of the screen, showing the 'Affaire' field selected in the 'Liste de champs de tableau croisé' (PivotTable Fields) task pane. The dialog box also includes a 'Résumé de la mise en page' (Summary of layout) section and a 'Résumé de la mise en page' (Summary of layout) section.

	A	B	C	D	E	F
1	Déplacement de page 10					
2						
3	Nombre de fois	DA				
4	Affaire	PRESENCE	CDS	Indet	Total	
5	12345 PPP	74	25		99	
6	AVANCEMENT MAE	15			15	
7	AMENAGEMENT DE PEINE		4		4	
8	AMENAGEMENT DE PEINE		368	1	369	
9	ASSIGNATION A RESIDENCE - PSE	1			1	
10	ASSIGNATION A RESIDENCE - PSEM					
11	avis de comparution	16			16	
12	CONTROLE JUDICIAIRE	29			29	
13	Edigale INAP		74		74	
14	EMISE D'ARRETS		1036	4	1040	
15	END. FAUSSEMENT PSE	1			1	
16	expulsion		4		4	
17	extinction d'incrimination	44			44	
18	incrimination préliminaire	38			38	
19	INTERDICTION SEJOUR	11			11	
20	LIBERATION CONDITIONNELLE	26		7	33	
21	PLAC. BURY JUD. APRES UB	2			2	
22	Placement en détention provisoire		28		28	
23	PLACEMENT EXTERIEUR	8		26	34	
24	PLAC. SURV. ELECT	121		42	163	
25	PRÉJUDICE TAP				2	
26	renvoi aux fins d'expertise	1			1	
27	SEMI LIBERTÉ		41	106	147	
28	PORTANT DE PRISON	3			3	

## Annexe II

Microsoft Excel - appli on cours 01 mai 11

Formule dynamique

	RA	FRESNES	CPA	(vide)	Total
1					
2	Nombre de Naïve				
3					
4	Affaires	74	20		94
5	72215 CPP	15			15
6	AUTREMENT NAÏVE				
7	AMENAGEMENT DE PEINE		4		4
8	AMENAGEMENT DE PEINE		308	1	309
9	ASSIGNATION A RESIDENCE - PSE	1			1
10	ASSIGNATION A RESIDENCE - PSEM	1			1
11	avis de convocation à comparaitre	16			16
12	CONTROLE JUDICIAIRE	28			28
13	Disgite MPA		74	1	75
14	EMPRISONNEMENT		1006	4	1010
15	END. FASABUTE PSE	1			1
16	enquête		4		4
17	ententes d'entente		44		44
18	INTERDICTION DE PASSER		38		38
19	INTERDICTION SEJOUR	11			11
20	LIBERATION CONDITION	230	1	7	238
21	PLAC SURV JUD APRES US	2			2
22	Placement en détention provisoire		28		28
23	PLACEMENT EXTÉRIEUR	8		25	33
24	PLAC SURV ELEVÉ	121		42	163
25	Préavis TAP	1			1
26	examen sus fins d'enquête	1			1
27	SEM LIBERTÉ		41	100	141
28	SORTANT DE PRISON	3			3

Formule dynamique

Formule dynamique

☒ (Afficher tout)  
☒ CRETEIL  
☒ FRESNES  
☒ CPA  
☒ (vide)

OK Annuler

Dans « RA »,  
décocher « FRESNES »  
et  
« (vide) »

Formule dynamique

☐ (Afficher tout)  
☒ CRETEIL  
☐ FRESNES  
☒ CPA  
☐ (vide)

OK Annuler

Microsoft Excel - appli on cours 01 mai 11

Formule dynamique

	RA	CPA	Total
1			
2	Nombre de Naïve		
3			
4	Affaires	74	94
5	72215 CPP	15	15
6	AUTREMENT NAÏVE		
7	AMENAGEMENT DE PEINE		
8	AMENAGEMENT DE PEINE		
9	ASSIGNATION A RESIDENCE - PSE	1	1
10	ASSIGNATION A RESIDENCE - PSEM	1	1
11	avis de convocation à comparaitre	16	16
12	CONTROLE JUDICIAIRE	28	28
13	EMPRISONNEMENT		
14	END. FASABUTE PSE	1	1
15	INTERDICTION SEJOUR	11	11
16	LIBERATION CONDITION	230	237
17	PLAC SURV JUD APRES US	2	2
18	Placement en détention provisoire	8	33
19	PLAC SURV ELEVÉ	121	163
20	Préavis TAP	1	1
21	SEM LIBERTÉ	100	139
22	SORTANT DE PRISON	3	3
23	STAGE CITOYENNETÉ	16	16
24	SUM SUIV JUD	54	54
25	SURVIS MISE A ECHEC	292	292
26	SURVIS TIO	335	335
27	TRAVAIL INTERET	241	241
28	TRAVAIL NON REMUNERE	10	10
29	Total	350	380

Formule dynamique

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

<b>Mesures de contrôle obligatoires (art. 132-44 CP)</b>	<b>Mesures de contrôle pouvant être imposées par le juge (art. 132-45)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Répondre aux convocations du juge de l'application des peines ou du travailleur social désigné ;</li> <li>▪ 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 ;</li> <li>▪ Prévenir le travailleur social de ses changements d'emploi ;</li> <li>▪ 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 ;</li> <li>▪ 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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Exercer une activité professionnelle ou suivre un enseignement ou une formation professionnelle ;</li> <li>▪ Établir sa résidence en un lieu déterminé ;</li> <li>▪ Se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement ou de soins ;</li> <li>▪ Justifier qu'il contribue aux charges familiales ou acquitte régulièrement les pensions alimentaires dont il est débiteur ;</li> <li>▪ Réparer en tout ou partie, en fonction de ses facultés contributives, les dommages causés par l'infraction ;</li> <li>▪ Justifier qu'il acquitte les sommes dues au Trésor public à la suite de la condamnation ; code de la route ;</li> <li>▪ 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 ;</li> <li>▪ S'abstenir de paraître en tout lieu, toute catégorie de lieux ;</li> <li>▪ Ne pas engager de paris, notamment dans les organismes de paris mutuels ;</li> <li>▪ Ne pas fréquenter les débits de boissons ;</li> <li>▪ Ne pas fréquenter certains condamnés, notamment les auteurs ou complices de l'infraction ;</li> <li>▪ S'abstenir d'entrer en relation avec certaines personnes, dont la victime, ou certaines catégories de personnes,</li> <li>▪ Ne pas détenir ou porter une arme ;</li> <li>▪ Accomplir, à ses frais, un stage de sensibilisation à la sécurité routière ;</li> <li>▪ 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 ;</li> <li>▪ Remettre ses enfants entre les mains de ceux auxquels la garde a été confiée par décision de justice ;</li> <li>▪ Accomplir un stage de citoyenneté</li> <li>▪ 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.</li> </ul>

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
<b>Identité du service</b>	
	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
<b>Identité de l'agent</b>	
	Nom/Prénom
	Corps, grade
	Ancienneté dans le corps
	Fonctions précédentes
	Ancienneté en poste
	Formation initiale
	Régime horaire
	Fonctions occupées dans le SPIP, spécialisation éventuelle
<b>Évaluation globale de la charge d'activité</b>	
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 ?
<b>Quantification de l'organisation du travail et de la répartition de la ressource temps</b>	
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
<b>Description des processus métiers et actes métiers</b>	
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 ?
Enquêtes extérieures	Quelle est la durée de l'enquête ?
	Problèmes éventuels rencontrés
	Types d'enquêtes
	Déroulement habituel, durée moyenne
PSEM	Reporting, durée moyenne
	Problèmes éventuels rencontrés
	Pose, installation du boîtier
ARSEM	Suivi et fin de mesure
	Pose, installation du boîtier
ARSE	Suivi et fin de mesure
	Organisation de la prise en charge
	Enquêtes ARSE : Déroulement habituel, durée moyenne
	Reporting, durée moyenne
SME	Autres actes métiers : objectif, contenu, durée
	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
<b>Outils et moyens, contraintes matérielles et organisationnelles du service</b>	
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 ?
<b>Positionnement de l'agent dans le service</b>	
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 ?

