

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| 1. LE PROCESSUS D'ALLOCATION DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE EST FONDAMENTALEMENT BASÉ SUR DES CRITÈRES RELATIFS AUX ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES | 1 |
| 1.1. Les outils budgétaires ne permettent pas une connaissance fine de l'activité des SPIP | 1 |
| 1.1.1. <i>Les moyens budgétaires accordés aux SPIP ne sont pas identifiés de manière exhaustive dans les documents budgétaires.....</i> | <i>1</i> |
| 1.1.2. <i>Le déploiement de Chorus et l'enquête insertion de la DAP permettent désormais de disposer d'une information plus détaillée sur les dépenses de fonctionnement et d'insertion stricto sensu</i> | <i>2</i> |
| 1.1.3. <i>Néanmoins, les nomenclatures de dépenses sur les dépenses de fonctionnement et d'insertion stricto sensu demeurent disparates et la qualité de l'imputation des dépenses est encore perfectible</i> | <i>5</i> |
| 1.1.4. <i>L'évaluation des ressources consacrées à la réinsertion nécessite une agrégation complexe de données.....</i> | <i>10</i> |
| 1.1.5. <i>La répartition des moyens budgétaires par la DAP s'effectue essentiellement sur la base de critères liés aux établissements pénitentiaires, alors que la réinsertion représente un enjeu significatif au regard du nombre de personnes non détenues placées sous main de justice.....</i> | <i>15</i> |
| 1.1.6. <i>L'absence de modèle uniforme de dialogue de gestion pour l'allocation des moyens au niveau interrégional constitue un frein à une prise en compte fine des besoins en matière de réinsertion</i> | <i>20</i> |
| 1.2. Recommandations de la mission | 22 |
| 1.2.1. <i>Les moyens budgétaires accordés à l'insertion devraient faire l'objet d'une identification plus précise et plus exhaustive dans les documents budgétaires.....</i> | <i>23</i> |
| 1.2.2. <i>Le dialogue de gestion au niveau central devrait mieux prendre en compte les indicateurs d'activité des SPIP.....</i> | <i>25</i> |
| 1.2.3. <i>Le dialogue de gestion entre les directions interrégionales et les SPIP devrait être davantage harmonisé.....</i> | <i>26</i> |
| 1.2.4. <i>La sécurité dans les SPIP, qui appelle une vigilance accrue, devrait être renforcée par un plan de mise aux normes.....</i> | <i>26</i> |
| 2. LA CARTOGRAPHIE DES STRUCTURES RÉVÈLE UNE HÉTÉROGÉNÉITÉ DANS L'ORGANISATION DU RÉSEAU DES SPIP PEU PROPICE À LA BONNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES..... | 29 |
| 2.1. L'hétérogénéité de l'organisation des SPIP est liée à l'insuffisance des outils de GRH | 29 |
| 2.1.1. <i>Éléments de cartographie des effectifs des SPIP</i> | <i>29</i> |
| 2.1.2. <i>La cartographie des structures et des effectifs révèle une diversité de situation s'agissant de l'organisation des services.....</i> | <i>41</i> |
| 2.1.3. <i>Les outils de GRH relatifs à l'organisation des structures et au suivi des effectifs sont insuffisants</i> | <i>49</i> |
| 2.2. Recommandations de la mission | 52 |
| 2.2.1. <i>Renforcer la fiabilité des bases de données RH.....</i> | <i>52</i> |
| 2.2.2. <i>Rationaliser l'organisation du réseau sur la base d'organigramme-type</i> | <i>54</i> |

| | |
|---|----|
| 2.2.3. Donner davantage de souplesse de gestion des effectifs à l'échelon local pour faire face aux variations d'activité..... | 55 |
|---|----|

Liste des pièces jointes

- ◆ Pièce jointe n°1 : Tableaux détaillés
- ◆ Pièce jointe n°2 : Synthèse des travaux du groupe de travail sur l'analyse des modèles d'organisation et de management des SPIP
- ◆ Pièce jointe n°3 : Principales recommandations des rapports des groupes de travail sur les moyens et les effectifs des SPIP

1. Le processus d'allocation des ressources budgétaires de l'administration pénitentiaire est fondamentalement basé sur des critères relatifs aux établissements pénitentiaires

1.1. Les outils budgétaires ne permettent pas une connaissance fine de l'activité des SPIP

1.1.1. Les moyens budgétaires accordés aux SPIP ne sont pas identifiés de manière exhaustive dans les documents budgétaires

Dans son rapport de juillet 2010 sur le service public pénitentiaire, la Cour des comptes avait mis en évidence **un besoin de clarification et d'harmonisation des moyens de fonctionnement des SPIP**, « *les crédits consacrés aux SPIP et aux actions de réinsertion et de probation n'apparaissant pas clairement dans les documents budgétaires de l'administration pénitentiaire* ». La Cour des comptes avait estimé, à partir de diverses sources, les crédits accordés aux SPIP à environ 170 M€, dont :

- ◆ 40 M€ de crédits propres (cf. Tableau 31 en pièce jointe n°1) ;
- ◆ 8 à 10 M€ au titre de crédits imputés sur le budget des établissements pénitentiaires et des DISP pour l'activité des SPIP¹ ;
- ◆ 120 M€ au titre des crédits de personnel, à partir du coût moyen par catégorie de personnel estimé dans le RAP 2008, dont près de 118 M€ hors contractuels (cf. Tableau 32 en pièce jointe n°1).

Ce constat demeure valable au 30 juin 2011. Les crédits accordés aux SPIP sont en effet inclus dans les trois actions du programme 107 (3,3 Md€ en autorisations d'engagement en 2011 ; cf. Tableau 1) mais ne sont pas identifiables dans le projet annuel de performance (PAP), sous réserve des précisions figurant dans la rubrique « *éléments de dépense par nature* » pour certaines dotations fléchées concernant :

- ◆ les mesures de surveillance électronique (PSE² et PSEM³) et les placements à l'extérieur (PE) ;
- ◆ les programmes de prévention de la récidive (PPR) ;
- ◆ les subventions aux associations ;
- ◆ les dépenses de fonctionnement des SPIP.

L'analyse du PAP ne permet donc pas d'identifier de manière exhaustive les moyens budgétaires et humains accordés aux SPIP ou à la réinsertion, mais permet de retracer environ 51 M€ de crédits (cf. Tableau 2), **hors titre 2** (dépenses de personnel) **et titre 5** (dépenses d'investissement).

¹ Source : enquête DAP.

² Placement sous surveillance électronique.

³ Placement sous surveillance électronique mobile.

Annexe III

Tableau 1 : Autorisations d'engagement par action et titre du programme 107 (en M€)

| Action | Intitulé | Titre 2 Dépenses de personnel | Titre 3 Dépenses de fonctionnement | Titre 5 Dépenses d'investissement | Titre 6 Dépenses d'intervention | Total des crédits pour 2011 |
|--------------|--|--|--|---|---------------------------------------|-----------------------------------|
| 1 | Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) | 1 263,5 | 95,1 | 874,2 | 9,8 | 2 242,6 |
| 2 | Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice | 358,8 | 222,9 | 0,0 | 71,2 | 652,9 |
| 4 | Soutien et formation | 178,0 | 192,0 | 5,0 | 0,0 | 375,0 |
| Total | | 1 800,3 | 510,0 | 879,2 | 81,0 | 3 270,5 |

Source : PAP 2011.

Tableau 2 : Éléments de précision sur les dépenses des SPIP figurant dans le PAP 2011

| Mesures | AE et CP pour 2011 en M€ | Indicateurs d'activité 2011 |
|-------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| PSE et PSEM | 19,5 | 9 933 |
| PE | 5 | 483 |
| PPR | 1 | ND |
| Subventions aux associations | 4,6 | ND |
| Dépenses de fonctionnement des SPIP | 21 | ND |
| Total | 51,1 | - |

Source : PAP 2011.

Le niveau de précision du PAP 2011 est cependant supérieur à celui des années précédentes : le PAP 2010 n'identifiait que les dépenses relatives au programme de prévention de la récidive, les subventions aux associations et les dépenses de fonctionnement des SPIP, soit un total de près de 27 M€. De façon symétrique, le degré de précision des rapports annuels de performance est proche de celui des PAP.

1.1.2. Le déploiement de Chorus et l'enquête insertion de la DAP permettent désormais de disposer d'une information plus détaillée sur les dépenses de fonctionnement et d'insertion *stricto sensu*

Le directeur de l'administration pénitentiaire est responsable du programme 107 qui concerne l'ensemble de l'administration pénitentiaire (établissements pénitentiaires, SPIP et autres structures). Au sein de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), le suivi budgétaire est scindé entre trois bureaux, au sein de deux sous-directions :

- ♦ **les dépenses du titre 2 (masse salariale)** sont suivies par le bureau de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (RH3) au sein de la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales ;
- ♦ **les dépenses hors titre 2 et hors immobilier** des SPIP sont suivies par le bureau du budget, de la comptabilité et des finances (SD1), au sein de la sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés (SD) ;
- ♦ **les dépenses immobilières** sont suivies par le bureau des affaires immobilières (SD3) au sein de la sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés (SD).

Annexe III

L'évaluation des moyens budgétaires accordés aux SPIP et aux actions de réinsertion et de probation requiert la consolidation de données provenant de ces trois bureaux.

Chorus a été déployé en 2010 et permet une connaissance plus fine des moyens accordés aux SPIP :

- ◆ ceux-ci sont identifiés comme des centres de coûts distincts des établissements pénitentiaires et des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) ;
- ◆ le référentiel d'activité Chorus par action du programme 107 permet d'isoler certaines activités des SPIP (cf. Tableau 3). Néanmoins, les dépenses de réinsertion (activité n°12) demeurent relativement globalisées (à l'exception des PSE, PSEM, placements à l'extérieur et semi-libertés), ainsi que les loyers, qui sont globalisés avec d'autres dépenses de fonctionnement (activité n°16), alors qu'ils constituent un élément de rigidité fort du budget des SPIP. La nomenclature budgétaire Chorus par activité est complétée par une nomenclature plus fine articulée sur des axes ministériels dits de « *niveau 1* », qui permettent par exemple de renseigner des postes de dépenses tels que la préparation à la sortie ou les programmes de prévention de la récidive s'agissant de la rubrique « insertion » de cette nomenclature. Néanmoins, si ces axes ministériels doivent en principe être renseignés par les responsables de BOP, leur non-renseignement n'est pas bloquant ; par ailleurs, comme ils ne constituent pas des sous-activités, mais des axes partiellement indépendants des activités du référentiel Chorus, la DAP indique que les axes ministériels sont peu renseignés par les directions interrégionales.

La préparation et le suivi du budget des centres de coûts sont effectués par la DAP sur la base de la nomenclature Chorus par activité.

Tableau 3 : Liste des activités du référentiel Chorus concernant les SPIP

| Action | Liste des activités | Destinations de la dépense (typologie indicative) |
|---|---|--|
| Action n°1 Garde et contrôle des PPSMJ | 01. Sécurité passive : gestion de l'immobilier - gestion publique | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Travaux et rénovation de l'immobilier (y compris matériaux de construction) ▪ Entretien et maintenance de l'immobilier ▪ Travaux immobiliers de sécurisation des sites |
| | 03. Sécurité active : armement et équipements de sécurité | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Équipements et matériels |
| | 04. PSE - PSEM | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Location des bracelets électroniques, ▪ Autres charges induites : communication téléphonique, déplacement |
| | 05. Autres aménagements de peine : PE & SL (hors PSE - PSEM) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dépenses pour placement à l'extérieur : subventions à des associations et autres frais ▪ Dépenses pour semi-liberté : titres de transports, divers frais |

Annexe III

| Action | | Liste des activités | Destinations de la dépense (typologie indicative) |
|--|---|---|--|
| Action n°2 : accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice | | 12. Dépenses de réinsertion - Gestion publique | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Associations et PPSMJ ▪ Formation professionnelle : formation aux premiers secours, code de la route ▪ Lutte contre l'indigence : titre de transport, ticket de service, hébergement, kit sortant, chaussures ▪ Travail d'intérêt général : cotisations |
| Action n°4 : soutien et formation | Gestion des ressources humaines | 16. Gestion des personnels (soutien) (hors recrutement et formation) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Logement : loyer, entretien et maintenance des logements et locaux pour le personnel ▪ Habillement : uniforme (pour les équipes régionales d'intervention et de sécurité, hors agents en établissement) ▪ Déplacement : frais de mission, de changement de résidence, etc. |
| | | 17. Recrutement et formation des personnels | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Recrutement : organisation de concours ou d'examen, location de salle, frais de mission, etc. ▪ Formation "prévention suicide" : frais de mission, achat de prestation de formation ▪ Autres formations (e.g. frais de déplacement pour formation) |
| | Gestion financière et logistique | 18. Gestion et pilotage des services administratifs (dont SPIP, ERIS et siège DISP) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Locaux : nettoyage et loyer des locaux administratifs, collecte et traitement des déchets ; taxes et impôts ; énergie et fluides (eau, gaz, électricité, chauffage urbain) ; sécurité civile (incendie) ▪ Véhicules : achat, location et/ou maintenance de véhicules |
| | | 19. Organisation et maintenance des systèmes d'information | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Matériels et logiciels : achat, location et/ou maintenance ▪ Consommables et documentation ▪ Prestation de service informatique (travaux de câblage, étude) |
| | | 20. Support indivis | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dépenses mutualisées au niveau régional et ne pouvant être imputées sur une autre activité |
| | | | |

Source : Mission IGF/IGSJ d'après le référentiel d'activité Chorus.

En avril 2011, la DAP a réalisé une enquête complémentaire sur les dépenses d'insertion qui permet :

- ◆ d'élargir l'analyse aux dépenses de réinsertion imputées sur les budgets des établissements pénitentiaires et des directions interrégionales ;
- ◆ d'affiner la connaissance analytique des dépenses de fonctionnement et d'insertion des SPIP.

Tableau 4 : Nomenclature de l'enquête insertion de la DAP

| | Imputées sur le budget des SPIP | Imputées sur le budget des établissements | Imputées sur le budget de la DISP | Total |
|---|---------------------------------|---|-----------------------------------|-------|
| Dépenses de fonctionnement | | | | |
| Loyers | | | | |
| Frais de déplacement | | | | |
| Autres dépenses de fonctionnement | | | | |
| Total dépenses de fonctionnement | | | | |
| Dépenses d'insertion | | | | |
| Placement à l'extérieur | | | | |
| PSE/PSEM ⁴ | | | | |
| Dépenses de réinsertion en gestion publique | | | | |
| ▪ dont formation professionnelle | | | | |
| ▪ dont éducation à la santé | | | | |
| ▪ dont enseignement | | | | |
| ▪ dont activités sportives | | | | |
| ▪ dont activités socioculturelles | | | | |
| ▪ dont indigence | | | | |
| ▪ dont autres dépenses | | | | |
| Total dépenses d'insertion | | | | |
| Total général | | | | |

Source : Enquête DAP.

1.1.3. Néanmoins, les nomenclatures de dépenses sur les dépenses de fonctionnement et d'insertion *stricto sensu* demeurent disparates et la qualité de l'imputation des dépenses est encore perfectible

Si le détail des dépenses de fonctionnement *stricto sensu* varie entre la nomenclature Chorus et celle de l'enquête insertion de la DAP, les ordres de grandeur sont cohérents entre les deux nomenclatures et avec les données figurant dans le PAP. L'information relative aux loyers et aux frais de mission identifiée dans l'enquête insertion est utile, dans la mesure où les loyers sont un poste de dépense rigide et où les frais de mission sont directement liés à l'activité des SPIP (par exemple, les permanences) et au contact direct entre les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) et les PPSMJ.

L'analyse des dépenses d'insertion en revanche demeure plus complexe (cf. Tableau 5) :

- ♦ les nomenclatures ne coïncident que partiellement (sur les PSE/PSEM) ;
- ♦ la nomenclature Chorus est très peu détaillée au niveau de l'activité. La nomenclature de l'enquête insertion est certes plus fine, mais permet davantage d'apprécier les dépenses d'insertion des établissements que celles des SPIP ;
- ♦ l'imputation des dépenses par centres de coûts varie (cf. dépenses sur les PSE/PSEM) ;

⁴ Coût de location de bracelet uniquement, à l'exclusion des autres coûts (par exemple, hébergement).

Annexe III

- ♦ la cohérence des données sur les dépenses d'insertion des établissements en gestion publique n'est pas établie entre les données recueillies sur la base de la nomenclature Chorus (30 M€) et celles recueillies sur la base de l'enquête insertion (6 M€).

Au final, **la qualité des données sur les dépenses d'insertion demeure perfectible et le niveau de détail des nomenclatures ne permet pas d'appréhender finement les dépenses d'insertion liées aux activités des SPIP**, contrairement à celles des établissements.

Annexe III

Tableau 5 : Illustration de la disparité des nomenclatures de dépenses de réinsertion

| | Source de la nomenclature | Données présentées dans le PAP 2011 | Budget brut 2011 selon la nomenclature d'activité Chorus | | | | Résultats de l'enquête insertion | | | |
|---|-------------------------------|--|--|---------------------------------|---------------------------------|-------|----------------------------------|----------------|------|-------|
| | | Pas de distinction systématique du niveau d'imputation | SPIP | Établissements | DISP | Total | SPIP | Établissements | DISP | Total |
| Dépenses de fonctionnement stricto sensu | PAP, enquête insertion | 21 (dépenses de fonctionnement des SPIP) | 21,2 | - | - | - | 20,4 | 0,0 | 0,4 | 20,7 |
| Gestion des personnels (loyers des personnels, uniformes, frais de déplacement) | Chorus | | 2,0 | Non spécifique à la réinsertion | Non spécifique à la réinsertion | - | - | - | - | - |
| Frais de déplacements | Enquête insertion | | | | | | 1,0 | 0,0 | 0,2 | 1,2 |
| Recrutement et formation | Chorus | | 0,3 | | | - | - | - | - | - |
| Gestion et pilotage (nettoyage et loyers des locaux administratifs) | Chorus | | 17,2 | | | - | - | - | - | - |
| Loyers | Enquête insertion | | | | | - | 10,1 | 0,0 | 0,0 | 10,1 |
| Organisation et maintenance des systèmes d'information | Chorus | | 0,3 | | | - | - | - | - | - |
| Support indivis | Chorus | | 0,9 | | | - | - | - | - | - |
| Hébergement et restauration en gestion publique | Chorus | | 0,0 | | | - | - | - | - | - |
| Transports des détenus en gestion publique | Chorus | | 0,0 | | | - | - | - | - | - |

Annexe III

| | Source de la nomenclature | Données présentées dans le PAP 2011 | Budget brut 2011 selon la nomenclature d'activité Chorus | | | | Résultats de l'enquête insertion | | | |
|---|----------------------------------|--|--|----------------|------------|-------------|----------------------------------|----------------|-------------|-------------|
| | | Pas de distinction systématique du niveau d'imputation | SPIP | Établissements | DISP | Total | SPIP | Établissements | DISP | Total |
| Dépenses de sécurité active et passive | Chorus | | 0,5 | | | - | - | - | - | - |
| Autres dépenses de fonctionnement | Enquête insertion | | - | - | - | - | 9,2 | 0,0 | 0,2 | 9,4 |
| Dépenses d'insertion | | 30 | 13,4 | 47,4 | 8,2 | 68,9 | 12,5 | 5,7 | 23,5 | 41,7 |
| PSE et PSEM | PAP, Chorus et enquête insertion | 20 | 1,5 | 14,2 | 3,8 | 19,5 | 0,0 | 0,0 | 16,6 | 16,6 |
| PE | Enquête insertion | 5 | - | - | - | - | 2,7 | 0,0 | 2,3 | 5,0 |
| PE et SL | Chorus | | 3,1 | 0,7 | 1,1 | 4,9 | - | - | - | - |
| PPR | PAP | 1 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Subventions aux associations | PAP | 5 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Dépenses de réinsertion en gestion publique | Chorus | - | 8,7 | 30,3 | 3,3 | 42,3 | - | - | - | - |
| Dépenses de réinsertion en gestion déléguée | Chorus | - | 0,0 | 2,3 | 0,0 | 2,3 | - | - | - | - |
| Dépenses de réinsertion en gestion publique | Enquête insertion | - | - | - | - | - | 9,7 | 5,7 | 4,7 | 20,1 |
| ▪ formation professionnelle | Enquête insertion | - | - | - | - | - | 0,3 | 0,7 | 1,6 | 2,7 |
| ▪ éducation à la santé | Enquête insertion | - | - | - | - | - | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,7 |
| ▪ enseignement | Enquête insertion | - | - | - | - | - | 0,1 | 0,6 | 0,2 | 0,9 |

Annexe III

| | Source de la nomenclature | Données présentées dans le PAP 2011 | Budget brut 2011 selon la nomenclature d'activité Chorus | | | | Résultats de l'enquête insertion | | | |
|-------------------------------|---------------------------|--|--|----------------|------------|-------------|----------------------------------|----------------|-------------|-------------|
| | | Pas de distinction systématique du niveau d'imputation | SPIP | Établissements | DISP | Total | SPIP | Établissements | DISP | Total |
| ▪ activités sportives | Enquête insertion | - | - | - | - | - | 0,1 | 0,6 | 0,1 | 0,8 |
| ▪ activités socioculturelles | Enquête insertion | - | - | - | - | - | 2,6 | 0,2 | 0,1 | 2,9 |
| ▪ indigence | Enquête insertion | - | - | - | - | - | 0,7 | 3,2 | 1,1 | 4,9 |
| ▪ autres dépenses d'insertion | Enquête insertion | - | - | - | - | - | 5,6 | 0,2 | 1,4 | 7,2 |
| Total | | 51 | 34,6 | 47,4 | 8,2 | 68,9 | 32,8 | 5,7 | 23,9 | 62,4 |

Source : Mission IGF/IGSJ d'après données DAP.

Note : Les cellules grisées marquent l'absence de données en raison de l'absence de ligne de nomenclature correspondante dans le PAP, Chorus ou l'enquête insertion (à l'exception des lignes de sous-total « dépenses de fonctionnement stricto sensu », « dépenses d'insertion » et de la ligne « total »).

1.1.4. L'évaluation des ressources consacrées à la réinsertion nécessite une agrégation complexe de données

Une analyse en coût budgétaire complet des moyens consacrés à la réinsertion devrait en principe reposer sur une comptabilité analytique permettant de ventiler les principales dépenses par centres de coût et d'analyser si les moyens attribués sont cohérents avec les activités de réinsertion, tel que présenté dans le Graphique 1 ci-dessous. Néanmoins, certains types de dépenses ne peuvent pas être identifiés par les nomenclatures budgétaires du fait de leur complexité :

- ♦ les moyens correspondant aux ETP en charge des actions de réinsertion au sein des établissements pénitentiaires : l'évaluation de ces dépenses nécessiterait une analyse quotidienne fine de l'activité des personnels des établissements, lourde en gestion ;
- ♦ les dépenses de fonctionnement des établissements pénitentiaires liées à la réinsertion, qui sont gérées de manière fongible au sein des dépenses de fonctionnement des établissements.

Ces dépenses représentent en outre un faible enjeu budgétaire.

Graphique 1 : Schéma théorique d'analyse en coûts complets des dépenses de réinsertion

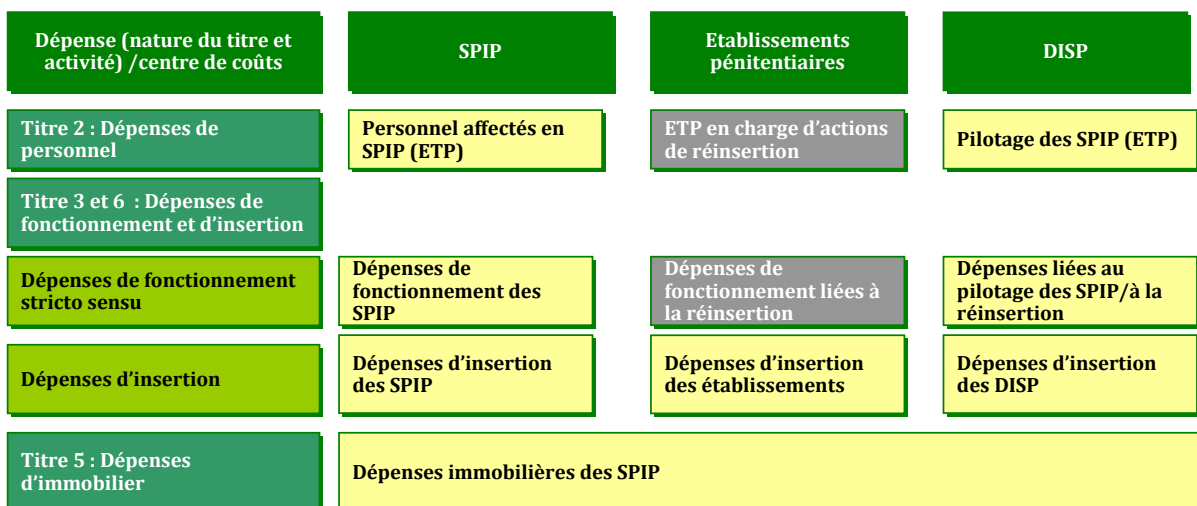
| Dépense (nature du titre et activité) /centre de coûts | SPIP | Etablissements pénitentiaires | DISP |
|--|-------------------------------------|---|---|
| Titre 2 : Dépenses de personnel | Personnel affectés en SPIP (ETP) | ETP en charge d'actions de réinsertion | Pilotage des SPIP (ETP) |
| Titre 3 et 6 : Dépenses de fonctionnement et d'insertion | | | |
| Dépenses de fonctionnement stricto sensu | Dépenses de fonctionnement des SPIP | Dépenses de fonctionnement liées à la réinsertion | Dépenses liées au pilotage des SPIP/à la réinsertion |
| Dépenses d'insertion | Dépenses d'insertion des SPIP | Dépenses d'insertion des établissements | Dépenses d'insertion des DISP |
| Titre 5 : Dépenses d'immobilier | Dépenses immobilières des SPIP | - | Dépenses liées à la réinsertion et prises en charge par la DISP |

Source : Mission IGF/IGSJ.

Les données disponibles de la DAP permettent néanmoins de circonscrire un périmètre financier significatif des moyens consacrés à la réinsertion (cf. Graphique 2).

Annexe III

Graphique 2 : Schéma théorique d'analyse en coûts complets des dépenses de réinsertion



Légende :

Données disponibles

Données non disponibles

Source : Mission IGF/IGSJ.

Les dépenses de personnel des SPIP se sont élevées à environ 194 M€ en 2010, y compris le CAS pensions et les dépenses des personnels en charge de l'insertion et de la probation dans les directions interrégionales se sont élevées à environ 6 M€. Près de 75 % de la masse salariale est constituée des salaires des personnels de probation et d'insertion, le coût moyen d'un CPIP pour l'État charges comprises, s'élevant à près de 4 251 € par mois (51 012 € par an). La rémunération nette moyenne d'un CPIP était de 2 037 €⁵ en 2010 (24 440 € par an).

Tableau 6 : Masse salariale des SPIP (2009-2010)

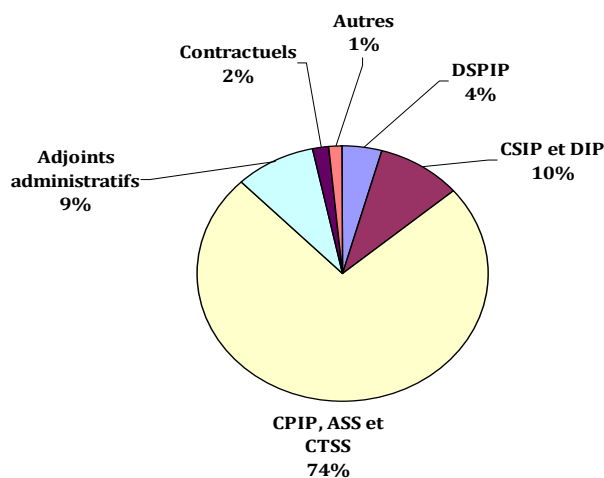
| | 2009 | 2010 |
|---------------------------|--------------|--------------|
| Hors CAS pensions (en M€) | 121,9 | 132,0 |
| CAS pensions (en M€) | 53,3 | 61,7 |
| Total (en M€) | 175,2 | 193,7 |

Source : DAP – Winpaie.

⁵ Hors indemnité de résidence, supplément familial de traitement et remboursement du titre de transport.

Annexe III

Graphique 3 : Répartition de la masse salariale dans les SPIP en 2010



Source : Données DAP.

Tableau 7 : Salaire moyen annuel d'un CPIP en 2010

| Salaire moyen annuel 2010 | Montant annuel en € |
|--|---------------------|
| Traitement de base | 23 337 |
| Allocation complémentaires et primes : | 6 636 |
| dont prime de sujétion spéciale | 5 136 |
| dont indemnité forfaitaire PIP | 1 500 |
| Rémunération brute | 29 973 |
| Pensions civile | -2 862 |
| Retraite additionnelle | -75 |
| Contribution solidarité | -270 |
| C.S.G. | -2 181 |
| R.D.S. | -145 |
| Rémunération nette | 24 440 |

Source : Données DAP. Données hors indemnité de résidence, supplément familial de traitement et remboursement du titre de transport.

Les dépenses de fonctionnement et d'insertion *stricto sensu* se seraient élevées à 52 M€ en 2010, dont 34 M€ sur le budget des SPIP. Ces données sont issues de l'enquête insertion réalisée par la DAP en avril 2011⁶ et leur interprétation doit faire l'objet de précautions méthodologiques (cf. Encadré 1), en sus des réserves précédemment soulignées par la mission (cf. 1.1.3).

Encadré 1 : Précautions méthodologiques concernant les résultats de l'enquête insertion

En avril 2011, la DAP a réalisé une enquête sur les dépenses hors titre 2 et hors immobilier des SPIP portant sur l'exécution budgétaire 2009 et 2010 et sur le budget initial 2011.

Des précautions méthodologiques doivent être apportées aux résultats de cette enquête :

- les données sont déclaratives : les données 2009 proviennent d'un outil extrabudgétaire (Geweb), renseigné sur une base déclarative par les DISP à des fins de comptabilité analytique et les

⁶ Les résultats détaillés de l'enquête sont présentés en Pièce jointe n°1 dans le Tableau 34, le Tableau 35 et le Tableau 36.

Annexe III

données 2010 et 2011 proviennent d'un recensement auprès des DISP. La DAP a effectué un travail de vérification de la cohérence de ces données ; néanmoins, selon la DAP, la qualité des imputations demeure perfectible ;

- les lignes de dépenses « lutte contre l'indigence » et « placements extérieurs » ont été créées en 2011 : les dépenses correspondantes étaient ventilées dans les autres catégories de dépenses auparavant. Cette variation de la nomenclature rend difficile l'interprétation de la variation annuelle par type de dépense, certaines réductions pouvant correspondre à un reclassement de la dépense dans la ligne « lutte contre l'indigence ».

Source : Enquête DAP.

Sous réserve de ces précautions méthodologiques, il apparaît que :

- ♦ le niveau des dépenses d'insertion hors titre 2 se serait élevé à environ 52 M€ en 2010 et devrait être de 62 M€ en 2011. Cette hausse de 10 M€ serait imputable à hauteur de 75 % à la hausse des crédits sur les PSE et PSEM ;
- ♦ les dépenses d'insertion *stricto sensu* représenteraient entre 60 et 70 % des dépenses hors titre 2 et hors dépenses immobilières ;
- ♦ les loyers représenteraient entre 45 et 50 % des dépenses de fonctionnement *stricto sensu*, ce qui contribue à la rigidité des dépenses ;

Tableau 8 : Synthèse des dépenses d'insertion (fonctionnement et insertion *stricto sensu*) - (2009-2011)

| Type de dépenses | 2009 Exécution | 2010 Exécution | 2011 LFI | Variation 2011/2010 |
|--|-------------------|-------------------|-------------|------------------------|
| Dépenses de fonctionnement | 22,4 | 21,5 | 20,7 | -4 % |
| dont loyers | 9,4 | 9,7 | 10,1 | 5 % |
| Dépenses d'insertion | 25,1 | 30,5 | 41,7 | 37 % |
| Placements extérieurs | 4,9 | 5,5 | 5,0 | -9 % |
| PSE/PSEM | 6,8 | 8,7 | 16,6 | 91 % |
| Autres dépenses de réinsertion en gestion publique | 13,3 | 16,3 | 20,1 | 24 % |
| Total | 47,5 | 52,0 | 62,4 | 20 % |
| Part des dépenses d'insertion dans le total | 53 % | 59 % | 67 % | - |
| Part des loyers dans les dépenses de fonctionnement | 42 % | 45 % | 49 % | - |
| Part des placements extérieurs dans les dépenses d'insertion | 20 % | 18 % | 12 % | - |
| Part des PSE/PSEM dans les dépenses d'insertion | 27 % | 28 % | 40 % | - |

Source : Enquête DAP.

- ♦ sur la période 2009-2011, 63 % des dépenses de fonctionnement et d'insertion seraient imputées sur le budget des SPIP, le solde étant majoritairement imputé sur les DISP (30 %), puis sur le budget des établissements (7 %). Les dépenses imputées sur les budgets des DISP concernent essentiellement les PSE/PSEM (imputés en totalité) ainsi que les placements à l'extérieur et la formation professionnelle (imputés pour près de la moitié sur les budgets des DISP). Les dépenses imputées sur les budgets des établissements pénitentiaires concernent principalement les activités de lutte contre l'indigence, l'enseignement, les activités sportives et la formation professionnelle.

Annexe III

Tableau 9 : Imputation des dépenses des SPIP (2009-2011)

| | Budget des SPIP | Budget des établissements pénitentiaires | Budget de la DISP |
|--------------------------|-----------------|--|-------------------|
| Exécution 2009 | 69 % | 6 % | 25 % |
| Exécution 2010 | 66 % | 6 % | 28 % |
| Budget initial 2011 | 53 % | 9 % | 38 % |
| Moyenne 2009-2011 | 63 % | 7 % | 30 % |

Source : Enquête DAP.

Tableau 10 : Principaux types de dépenses imputées sur le budget des DISP (2010-2011)

| | 2010 | | | 2011 | | |
|---------------------------|-------------|---------------|-------------------------|-----------|---------------|-------------------------|
| | M€ | En % du total | En % du type de dépense | En M € | En % du total | en % du type de dépense |
| Placements extérieurs | 2,6 | 18 % | 48 % | 2,3 | 9,5 % | 46 % |
| PSE/PSEM | 8,7 | 60 % | 100 % | 16,6 | 69 % | 100 % |
| Formation professionnelle | 1,5 | 10 % | 50 % | 1,6 | 7 % | 59 % |
| Autres | 1,7 | 12 % | - | 3,5 | 14,5 % | - |
| Total | 14,5 | 100 % | - | 24 | 100 % | - |

Source : Enquête DAP.

Tableau 11 : Principaux types de dépenses imputées sur le budget des établissements pénitentiaires (2010-2011)

| | 2010 | | | 2011 | | |
|---------------------------|------------|---------------|-------------------------|------------|---------------|-------------------------|
| | M€ | En % du total | En % du type de dépense | M€ | En % du total | En % du type de dépense |
| Formation professionnelle | 0,9 | 29 % | 30 % | 0,7 | 13 % | 28 % |
| Enseignement | 0,6 | 19 % | 67 % | 0,6 | 11 % | 66 % |
| Activités sportives | 0,8 | 26 % | 73 % | 0,6 | 11 % | 76 % |
| Indigence | 0,3 | 10 % | 32 % | 3,2 | 55 % | 64 % |
| Autres | 0,5 | 16 % | - | 0,6 | 10 % | - |
| Total | 3,1 | 100 % | - | 5,7 | 100 % | - |

Source : Enquête DAP.

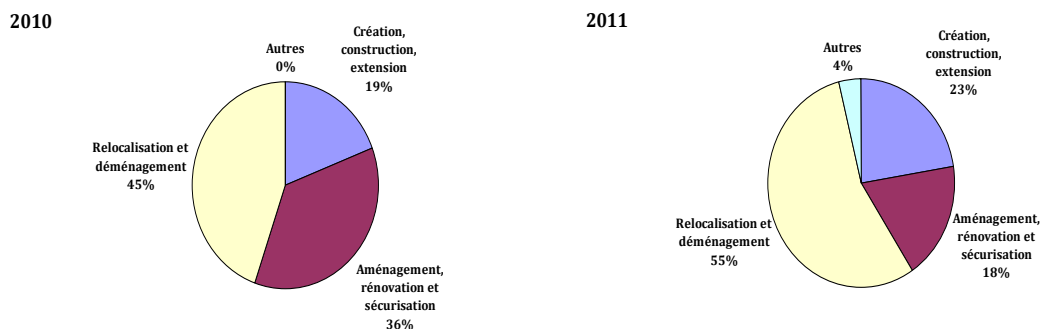
Les dépenses immobilières des SPIP figurant au programme 107 correspondent à des travaux de création de locaux, d'aménagement, de relocalisation et de déménagement⁷ des locaux loués, l'État n'étant que marginalement propriétaire des locaux des SPIP. Les dépenses afférentes à l'entretien lourd des bâtiments de SPIP appartenant à l'État figurent au programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État »⁸. **Les dépenses immobilières relatives aux SPIP sur le programme 107 se sont élevées à 2,3 M€ en 2010** et devraient atteindre 5,1 M€ en 2011. Cette hausse des dépenses est liée à des projets spécifiques tels que la relocalisation du centre de semi-liberté et du SPIP de la Vienne sur une maison d'arrêt, la création de locaux à Nouméa et l'aménagement du SPIP de l'Ille-et-Vilaine (cf. pièce jointe n°1, Tableau 37).

⁷ Dépenses de sécurisation supérieures à 20 000 € ; les dépenses de sécurisation d'un montant inférieur sont incluses dans les dépenses de fonctionnement.

⁸ Ces données n'ont pas fait l'objet d'une estimation par la mission.

Annexe III

Graphique 4 : Typologie des dépenses immobilières du programme 107 relatives aux SPIP (2010 et 2011 ; crédits de paiement)



Source : Estimation mission IGF/IGSJ sur la base de données DAP.

Au total, les dépenses relatives à la réinsertion se seraient élevées en 2010 à près de 254 M€, dont 230 M€ imputés sur le budget des SPIP (cf. Graphique 5).

Graphique 5 : Estimation des dépenses de réinsertion (2010)

| Dépense (nature du titre et activité) /centre de coûts | SPIP | Etablissements pénitentiaires | DISP |
|--|---------------------------------|-------------------------------|-----------------|
| Titre 2 : Dépenses de personnel | 194 M€ (y compris CAS pensions) | | 6 M€ |
| Titre 3 et 6 : Dépenses de fonctionnement et d'insertion | | | |
| Dépenses de fonctionnement stricto sensu | 21 M€ | | Moins de 0,5 M€ |
| Dépenses d'insertion | 13M€ | 3 M€ | 14 M€ |
| Titre 5 : Dépenses d'immobilier | 2M€ | | |
| Total | 230 M€ | 3 M€ | 21 M€ |
| Total général : 254 M€ | | | |

Source : Mission IGF/IGSJ d'après données DAP.

1.1.5. La répartition des moyens budgétaires par la DAP s'effectue essentiellement sur la base de critères liés aux établissements pénitentiaires, alors que la réinsertion représente un enjeu significatif au regard du nombre de personnes non détenues placées sous main de justice

Le directeur de l'administration pénitentiaire (DAP) est responsable du programme 107 qui concerne l'ensemble de l'administration pénitentiaire (établissements pénitentiaires, SPIP et autres structures).

Annexe III

S'agissant de la déclinaison du programme 107 en budget opérationnel de programme (BOP), le BOP immobilier est géré par le bureau des affaires immobilières (SD3) de la sous-direction SD de la DAP ; chaque direction interrégionale (DISP) est en charge d'un budget opérationnel de programme (BOP) s'agissant des autres dépenses.

Le dialogue de gestion pour l'allocation des moyens entre DISP est organisé par type de dépenses :

- ◆ **les dépenses du titre 2 (masse salariale et plafond en ETP)** sont suivies par le bureau de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (RH3) au sein de la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales ;
- ◆ **les dépenses hors titre 2 et hors immobilier** des SPIP sont suivies par le bureau du budget, de la comptabilité et des finances (SD1), au sein de la sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés (SD) ;
- ◆ **les dépenses immobilières** sont suivies par le bureau des affaires immobilières (SD3) au sein de la sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés (SD).

Le dialogue de gestion pour chacune de ces dépenses est rythmé par trois conférences budgétaires dites « PEC » (programme d'emploi des crédits) organisées selon des calendriers proches (¼ PEC, mi-PEC, ¾ PEC) par chacun des bureaux budgétaires concernés.

Tableau 12 : Calendrier du dialogue de gestion

| Intitulé de la conférence budgétaire | Calendrier | Étape du dialogue de gestion |
|--------------------------------------|--|---|
| ¼ PEC | Printemps (mars) | Point sur l'exécution de l'année (n-1) et point sur l'exécution du 1 ^{er} trimestre de l'année (n) |
| Mi-PEC | Été (juin) | Point sur l'exécution du premier semestre de l'année (n) |
| ¾ PEC | Automne (fin septembre-début décembre) | Préparation de la fin de gestion de l'année (n) Définition des besoins de l'année (n+1) |

Source : DAP.

Le dialogue de gestion concernant la masse salariale et les plafonds d'emploi ne comprend pas un volet dédié aux SPIP. Le travail de prévision des entrées et des sorties d'emploi est réalisé au niveau de chaque corps : cela permet d'identifier les prévisions d'entrées et de sorties des corps spécifiques de la filière insertion et probation mais pas celles des personnels administratifs affectés dans les SPIP. Les critères de répartition des plafonds d'emplois de la DAP entre directions interrégionales (par exemple au niveau des créations d'emploi ou s'agissant de l'abattement technique réalisé en 2011 pour respecter le plafond d'emploi indiqué par le Premier ministre) sont principalement liés au poids de chaque BOP, ce qui marque un lien fort avec le poids du personnel en établissement pénitentiaire. La DAP notifie ensuite les enveloppes de masse salariale et de plafonds d'emploi de manière globalisée (absence d'emplois fléchés⁹) aux directions interrégionales.

Enfin, le dialogue de gestion sur la masse salariale et les plafonds d'emploi apparaît comme un exercice réalisé à un niveau macroéconomique, largement déconnecté du processus d'allocation plus des ressources humaines lors des commissions administratives paritaires (CAP), en raison du décalage des calendriers budgétaires et des CAP.

⁹ Le plafond d'emploi des contractuels est néanmoins spécifié à titre indicatif.

Annexe III

S'agissant des crédits hors titre 2 et hors dépenses immobilières, le cadre du dialogue de gestion a été rénové en 2010¹⁰ et permet de disposer d'une information plus fine sur les postes de dépenses des SPIP dans l'élaboration et le suivi du BOP. Lors de la 3/4 PEC, les DISP doivent désormais présenter :

- ♦ **des données statistiques**, qui sont principalement axées sur les établissements pénitentiaires, hormis le nombre d'agents en fonction dans les SPIP, le nombre de PSE/PSEM et le nombre de placements à l'extérieur ;

Tableau 13 : Nomenclature des données statistiques recueillies par la DAP dans le cadre du dialogue de gestion des dépenses hors titre 2

| | Ensemble | dont gestion publique | dont gestion déléguée |
|---|----------|-----------------------|-----------------------|
| Nombre de détenus hébergés | - | - | - |
| Capacité théorique (en nombre de places) | - | - | - |
| Capacité opérationnelle (en nombre de places) | - | - | - |
| Surface SHON des établissements (en m2) | - | - | - |
| Nombre d'agents en fonction à la DI (en ETPT) | - | - | - |
| <i>dont en établissements</i> | - | - | - |
| <i>dont au siège</i> | - | - | - |
| <i>dont en SPIP</i> | - | - | - |
| <i>autres</i> | - | - | - |
| Nombre de PSE/PSEM | - | - | - |
| Nombre de PE | - | - | - |

Source : DAP.

- ♦ **une ventilation du budget par activité présentée avec un référentiel distinguant fonctionnement courant et mesures fléchées**, qui permet notamment d'isoler les dépenses de fonctionnement des SPIP par grands postes ainsi que certaines dépenses fléchées liées à l'activité des SPIP ;
- ♦ **une ventilation du budget par centres de coûts** (DISP, établissements pénitentiaires, SPIP), croisée avec le référentiel d'activité Chorus qui permet de détailler les postes de dépenses des SPIP (cf. Tableau 3) ;
- ♦ **des informations détaillées sur certains postes de dépenses** (gestion déléguée, fonctions support et dépenses de réinsertion), non spécifiques aux SPIP.

Les dépenses hors titre 2 et hors dépenses immobilières sont ensuite allouées entre directions interrégionales sur la base de trois critères, qui sont essentiellement liés à l'activité des établissements pénitentiaires et au milieu fermé, pondérés comme suit :

- ♦ nombre de détenus hébergés en gestion publique (40 %) ;
- ♦ nombre d'agents dans le ressort de la direction interrégionale (40 %) ;
- ♦ nombre de place des établissements en gestion publique (20 %).

Ces critères n'intègrent que peu les problématiques de charge d'activité des SPIP. Par ailleurs, la notification des enveloppes aux DISP ne fait pas apparaître les dépenses de réinsertion (hormis les PSE et l'indigence) ou les dépenses des SPIP de manière distincte. Les dépenses sont en effet notifiées en fléchant six catégories de dépenses :

- ♦ gestion déléguée ;
- ♦ loyers PPP (partenariats public-privé) ;

¹⁰ Note de la sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés de la DAP du 29 juillet 2010.

Annexe III

- ◆ PSE ;
- ◆ santé ;
- ◆ indigence ;
- ◆ autres.

La répartition des moyens par « centre de coût » (établissements pénitentiaires, SPIP, autres structures) relève de la responsabilité du responsable de BOP (le directeur interrégional).

Au final, cette nouvelle procédure, bien que constituant un progrès, ne permet pas de s'assurer que les crédits accordés aux SPIP correspondent aux besoins identifiés, pour plusieurs raisons :

- ◆ les informations recueillies sur les besoins des SPIP ne permettent pas de connaître avec finesse les différentes activités des SPIP, notamment en milieu ouvert (cf. les limites de la nomenclature d'activité Chorus soulignées au 1.1.3) ;
- ◆ l'allocation n'est pas réalisée sur la base d'indicateurs liés à l'activité des SPIP ;
- ◆ la notification ne permet pas de préserver les dépenses de réinsertion des établissements et des SPIP (hors PSE et hors indigence) de pressions budgétaires, dans la mesure où elles ne sont pas fléchées.

La prévision des besoins de dépenses immobilières des SPIP en revanche est évaluée au niveau de chaque projet : le bureau SD3 demande à chaque directeur interrégional de lui transmettre l'état des besoins détaillé par opération accompagné d'une fiche de justification.

Graphique 6 : Calendrier et modalités du dialogue de gestion concernant les dépenses immobilières

| | |
|-------------------|---|
| | |
| Juillet | Cadrement de la dotation accordée par la direction du budget dans le cadre du PLF |
| | Cadrement des enveloppes en autorisation d'engagement (AE) et crédit de paiement (CP) par DISP compte tenu des opérations en cours et des opérations nouvelles prioritaires |
| Septembre-octobre | Présentation du projet de programmation triennale par les DISP Réunions bilatérales DAP/DISP avec présentation par les DISP des opérations nouvelles Arbitrage DAP |
| Janvier (N+1) | Notification du budget en AE/CP sur la base d'une liste d'opérations |

Source : DAP.

Au final, la répartition des moyens entre directions interrégionales par la DAP ne prend que peu en compte des critères spécifiques aux SPIP. Cela est lié au faible poids (moins de 10 %) des dépenses des SPIP dans les dépenses de l'administration pénitentiaire.

Tableau 14 : Part des crédits des SPIP dans le programme 107 en 2010

| | Crédits de paiement du programme 107 M€ | Estimation des crédits des SPIP en exécution | % |
|--------------|--|---|------------|
| Total | 2 691 | 254 | 9 % |

Source : Mission IGF/IGSJ d'après données du PAP 2011 et données DAP.

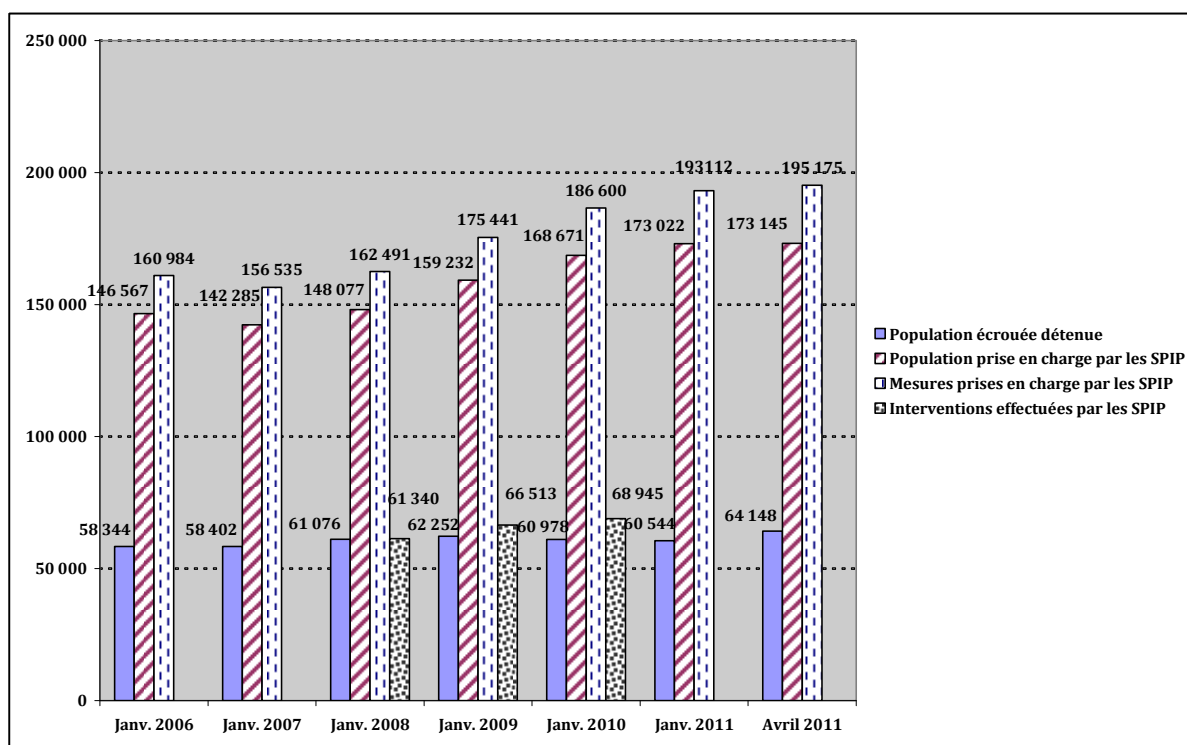
Néanmoins, les SPIP représentent un enjeu de plus en plus significatif en matière de personnes placées sous main de justice. En effet, la faible part des dépenses des SPIP dans le budget de l'administration pénitentiaire n'est pas représentative des enjeux en termes de suivi des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) suivies par les SPIP, notamment s'agissant du milieu ouvert¹¹. Au 1^{er} janvier 2011, les SPIP suivaient en effet près de 240 000 PPSMJ et la population prise en charge en milieu ouvert représentait près de 75 % de la population placée sous main de justice (personnes placées sous surveillance électronique comprises, cf. Tableau 15), ce qui correspond aux évolutions de la politique pénale marquées par le développement des aménagements de peine. **La DAP n'a à ce stade pas tiré les conséquences de cette évolution s'agissant des modalités de son dialogue de gestion avec les services déconcentrés.**

Tableau 15 : Personnes placées sous main de justice, avec ou sans écrou, au 1^{er} janvier 2011

| | Nombre de personnes | Part dans le total |
|--|---------------------|--------------------|
| Personnes sous écrou | 66 975 | 28 % |
| Détenus | 60 544 | 25 % |
| Prévenus détenus | 15 702 | 7 % |
| Condamnés détenus | 44 544 | 19 % |
| Surveillance électronique | 5 767 | 2 % |
| Placements extérieurs non hébergés | 664 | 0 % |
| Population placée dans les SPIP | 173 022 | 72 % |
| Total | 239 997 | 100 % |

Source : Tableau de bord au 1^{er} mai 2011, Observatoire des prisons et autres lieux d'enfermement ou de restriction des libertés (OPALE).

Graphique 7 : Évolution du nombre de PPSMJ et de mesures suivies par les SPIP depuis 2006



Source : Annuaire statistique du ministère de la justice – DAP – PMJ5.

¹¹ La mission a notamment inclus au milieu ouvert l'ensemble des personnes sous écrou soumises à des mesures de surveillance électronique.

1.1.6. L'absence de modèle uniforme de dialogue de gestion pour l'allocation des moyens au niveau interrégional constitue un frein à une prise en compte fine des besoins en matière de réinsertion

La mission a réalisé une enquête sur une base déclarative auprès de l'ensemble des directions interrégionales et de la mission Outre-mer afin d'évaluer les modalités du dialogue de gestion s'agissant des dépenses hors titre 2 et hors dépenses immobilières entre les directions interrégionales (DISP) et SPIP. Les directeurs interrégionaux sont responsables de BOP et disposent en effet d'une certaine latitude pour répartir les moyens entre structures (établissements, siège de la DISP, SPIP, autres structures de l'administration pénitentiaire déconcentrée) une fois leur enveloppe globale notifiée par la DAP.

Il ressort de cette enquête que **les modalités du dialogue de gestion entre DISP et SPIP sont variables, tant s'agissant des informations demandées pour évaluer les moyens nécessaires aux SPIP que des critères d'allocation de ces moyens entre structures.**

Les DISP doivent évaluer quels moyens accorder aux SPIP à partir de deux niveaux d'arbitrage :

- ◆ **premier niveau d'arbitrage : répartition des moyens entre établissements, SPIP et autres structures** : il ressort des entretiens avec les directeurs interrégionaux que les SPIP constituent une variable d'ajustement par rapport à d'autres postes de dépenses contraints, tels que les dépenses liées aux loyers PPP et aux contrats de gestion déléguée, alors que les moyens consacrés aux établissements en gestion publique et aux SPIP peuvent en revanche faire l'objet d'un ajustement. Il importe de souligner que les moyens consacrés aux SPIP dans un BOP représentent un faible poids budgétaire ;
- ◆ **deuxième niveau d'arbitrage : répartition des moyens entre SPIP**. Les DISP évaluent les dépenses incompressibles et distinguent dépenses de fonctionnement *stricto sensu* et dépenses d'insertion. Les DISP prennent donc déjà en compte les blocs « dépenses de fonctionnement des SPIP » et « dépenses d'insertion des SPIP » dans leur allocation des moyens, comme souhaite à terme le faire la DAP dans son dialogue de gestion avec les DISP. La majorité des DISP a souligné lors des entretiens que les dépenses d'insertion des SPIP faisaient le plus souvent l'objet des ajustements, car elles sont identifiées comme des dépenses compressibles, à l'inverse des loyers, ce qui peut amener à remettre en cause des partenariats. Par ailleurs, les dépenses d'insertion sont plus difficiles à prévoir que d'autres postes de dépense :
 - le type et le volume des mesures d'aménagement de peines sont liés à l'évolution de la criminalité au niveau de la DISP et à la pratique des magistrats ; elles ne sont pas maîtrisées par les SPIP ;
 - certaines activités d'insertion font l'objet d'un cofinancement dans le cadre de projets réalisés avec les collectivités locales ou d'autres partenaires : il est donc difficile d'établir un coût moyen du projet local pour faire des projections de dépenses.

Si la diversité des critères d'appréciation des besoins et d'allocation des ressources ne facilite pas une analyse cohérente des facteurs d'évolution des dépenses des SPIP au niveau national et une agrégation de ces données par la DAP, la mission souligne néanmoins la richesse des pratiques sur le terrain. La mission a relevé plusieurs bonnes pratiques :

- ◆ en 2011, la mission outre-mer a indiqué avoir réalisé un exercice de **justification au premier euro** des dépenses des SPIP, qui a notamment permis de réduire les dépenses liés aux contrats d'entretiens ;

- ◆ la DISP de Rennes a indiqué travailler sur la mise en place une démarche visant à **lier attribution des moyens et performance**, tout en soulignant que la part des dépenses contraintes (par exemple, les loyers) réduit d'autant les marges de manœuvre pour mettre en œuvre une telle démarche ;
- ◆ les DISP de Bordeaux¹², Lille, Marseille et Lyon utilisent **des ratios comparatifs liés au nombre d'agents ou aux nombre de mesures pour évaluer les besoins en dépenses de fonctionnement** (hors loyer, qui est un poste contraint), comme par exemple sur les dépenses téléphoniques ou les fournitures ;
- ◆ les DISP de Lille, Strasbourg et Lyon¹³ ont introduit **un critère relatif au nombre de PPSMJ suivies pour analyser et allouer les dépenses d'insertion**. L'allocation des dépenses d'insertion est par nature plus complexe : le dynamisme des SPIP en matière de partenariats pour conduire des actions est variable d'un SPIP à un autre. Le volume des dépenses d'insertion peut donc être davantage lié au dynamisme de la politique partenariale d'un SPIP qu'au nombre de PPSMJ dans le ressort du SPIP. La démarche d'allocation des moyens d'insertion de ces DISP tient donc compte du nombre de PPSMJ suivies par chaque SPIP. La méthode d'allocation des moyens par la DISP de Lyon vise explicitement à réduire les écarts de coût de prise en charge par PPSMJ entre SPIP.

La prise en compte des notions de coût moyen par agent de certaines charges de fonctionnement et de coût moyen de prise en charge par PPSMJ sont utiles pour structurer l'analyse et la réflexion guidant l'allocation des moyens entre SPIP. Néanmoins, comme le soulignent les DISP, une harmonisation mécanique sur des ratios moyens ne permettrait pas de prendre en compte certaines spécificités locales (cf. encadré ci-dessous sur les facteurs de surcoût en outre-mer).

Encadré 2 : Les facteurs de surcoût des dépenses des SPIP Outre-mer

Plusieurs facteurs impactent le niveau des dépenses des SPIP Outre-mer, en sus du coût généralement plus élevé de la vie, et en particulier :

- la prise en charge des frais de changement de résidence des personnels (arrivée et départ) en raison de la situation géographique des structures Outre-mer ;
- une dispersion géographique importante qui impacte le niveau des coûts de communication et les frais de déplacement.

Source : Mission IGF/IGSJ d'après données de la mission Outre-mer.

Le mode de gestion des crédits alloués aux SPIP repose largement sur une délégation des crédits au directeur du SPIP. Les modalités de gestion des crédits en cours d'année n'ont pas été formalisées par la DAP. Si les directeurs interrégionaux ont fait état de pratiques antérieures plus centralisatrices, la pratique actuelle sur le terrain consiste majoritairement en une délégation de crédits aux SPIP, sous réserve d'exceptions limitées relatives à la constitution d'une réserve de précaution ou d'une réserve fléchée pour des actions communes au niveau interrégional. Cette pratique apparaît équilibrée.

¹² La méthodologie de détermination du budget élaborée par la DISP de Bordeaux constitue un guide intéressant pour travailler sur les dépenses de fonctionnement et d'insertion des SPIP, notamment pour travailler sur la base d'un coût moyen de préparation à la sortie ou d'un coût moyen d'un placement extérieur et pour évaluer de manière fine le degré de priorité des dépenses.

¹³ La maquette de présentation des budgets des SPIP de la DISP de Lyon constitue un outil intéressant, permettant de comparer le poids des loyers dans le budget, le coût de l'activité d'insertion par PPSMJ, et le coût global de la prise en charge d'une PPSMJ par chaque SPIP.

Tableau 16 : Modalités de gestion des crédits

| DISP/MOM | Pratique |
|-------------------|---|
| Mission Outre-mer | Notification des crédits au SPIP, maintien d'une petite réserve pour les établissements et les SPIP au niveau de la DISP |
| Rennes | Notification des crédits aux SPIP ; les frais de déplacement sont gérés au niveau de la DISP |
| Bordeaux | Notification de l'ensemble des crédits, hors une enveloppe « commun SPIP » en 2011 pour gérer les déménagements de locaux |
| Dijon | Notification de l'ensemble des crédits, hors gel de 9 % (plus élevé que le taux de mise en réserve de 5 %) |
| Toulouse | Notification de 100 % des crédits aux SPIP ; présence d'une enveloppe "commun SPIP" au niveau de la DISP, pouvant servir par exemple à financer des dépenses de sécurisation des locaux ou des partenariats régionaux |
| Lille | Notification de 100 % des crédits aux SPIP |
| Lyon | Notification de 100 % des crédits aux SPIP ; présence d'une enveloppe au niveau de la DISP s'agissant de subventions aux associations et des PPR |
| Paris | Notification de 100 % des crédits |
| Marseille | Notification avec surgel de 2,5 % pour constituer une réserve au niveau de la DISP permettant de gérer les urgences |
| Strasbourg | Notification de 100 % des crédits aux SPIP |

Source : Mission IGF/IGSJ.

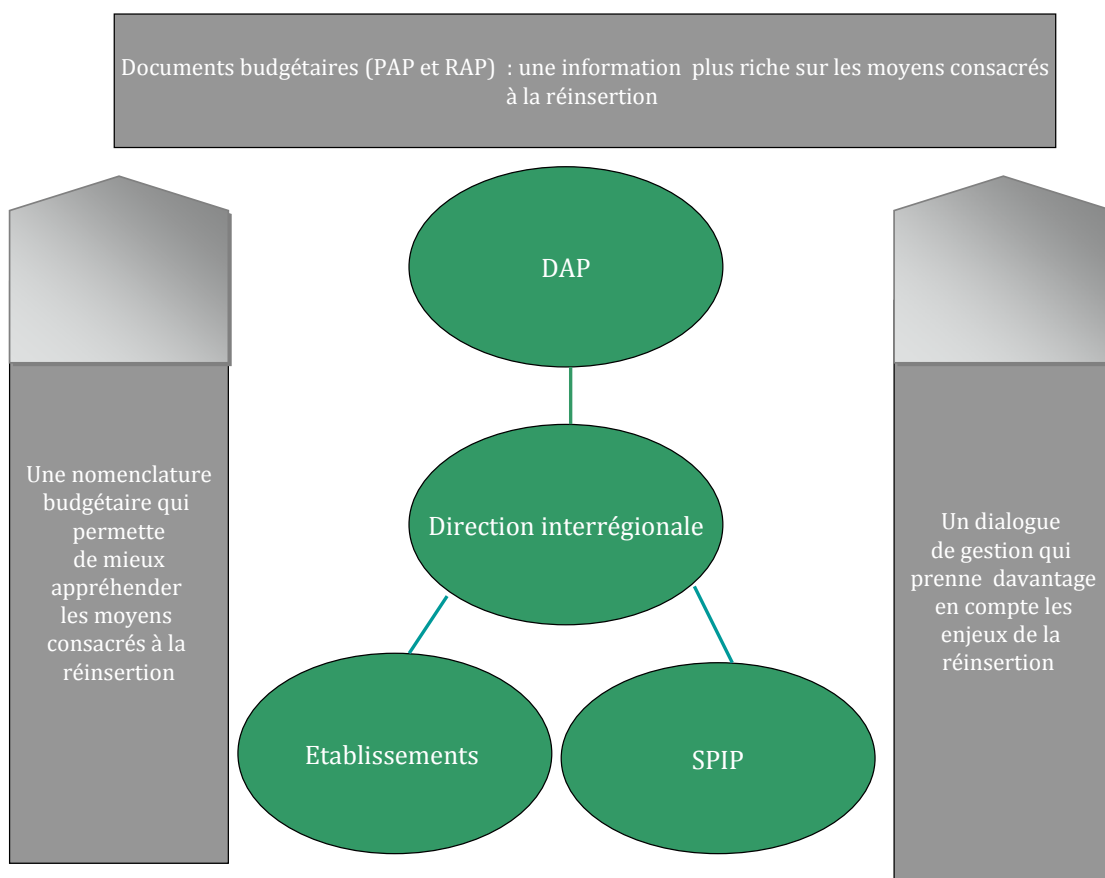
S'agissant du **suivi de l'exécution budgétaire**, le suivi des DISP s'effectue sur une base le plus souvent mensuelle à partir de Chorus avec des points d'étapes liés au calendrier des conférences budgétaires PEC. **La DISP de Strasbourg effectue un suivi budgétaire mensuel reposant sur des outils complémentaires à Chorus permettant de lier moyens et activité** : journal des dépenses et rapport mensuel d'activité et de performance.

1.2. Recommandations de la mission

A terme, la DAP (sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés) souhaite aboutir à une structure d'information budgétaire uniformisée et cohérente pour l'ensemble des documents et outils budgétaires (PAP et RAP, Chorus, dialogue de gestion entre la DAP et les directions interrégionales et dialogue de gestion entre les directions interrégionales et les SPIP) qui permettrait une appréhension à la fois plus complète et plus fine des enjeux de réinsertion au sens large (établissements et SPIP) s'agissant des dépenses de fonctionnement et d'insertion. Plusieurs chantiers ont été initiés en ce sens pour une mise en œuvre à l'horizon 2012-2013.

Les recommandations de la mission s'inscrivent pleinement dans ces principes, ceux-ci devant s'appliquer à l'ensemble des dépenses de réinsertion (titre 2 et hors titre 2).

Graphique 8 : Principes devant guider l'évolution de l'identification des moyens consacrés à la réinsertion



Source : Mission IGF/IGSJ.

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

Proposition : Enrichir l'information concernant les moyens consacrés à la réinsertion dans le PAP et le RAP.

La DAP envisage d'enrichir les données du PAP 2012 concernant la réinsertion en distinguant :

- ♦ pour la première fois, au sein de son budget, les crédits destinés aux établissements en gestion publique du reste des crédits destinés aux DISP et aux SPIP (moyens de fonctionnement et moyens d'intervention). S'agissant des crédits des établissements, la DAP s'efforcera de préciser la part des dépenses de travail et des rémunérations des détenus et, éventuellement, les dépenses d'alimentation des détenus. Le PAP 2012 ne contiendra pas d'information sur les crédits d'insertion des établissements ;
- ♦ une enveloppe globale portant sur les crédits d'insertion des SPIP et des DISP, hors surveillance électronique et placements extérieurs.

La mission recommande d'étendre cette approche à l'ensemble des dépenses liées à la réinsertion et d'identifier dès 2013 :

- ♦ la masse salariale des agents des SPIP ;
- ♦ les moyens de fonctionnement des SPIP ;
- ♦ les crédits d'insertion des SPIP, des établissements, et des directions interrégionales ;

- ◆ les crédits immobiliers des SPIP.

Proposition : Enrichir la nomenclature budgétaire sous Chorus pour mieux connaître les dépenses consacrées à la réinsertion.

La nomenclature par activité Chorus, ainsi que la nomenclature retenue pour l'enquête insertion de la DAP, ne permettent pas une connaissance suffisamment fine des dépenses de réinsertion.

Bien que ces dépenses ne constituent pas un enjeu budgétaire fort au regard des masses du programme 107, elles constituent un enjeu important au regard du nombre de PPSMJ concernées. La DAP devrait veiller à affiner son appréhension de ces postes de dépenses, sans que l'enrichissement des nomenclatures budgétaires ne représente une charge de gestion disproportionnée pour les responsables de BOP. La mission recommande donc d'affiner la nomenclature budgétaire utilisée sous Chorus, ce type d'évolution présentant l'avantage d'être permanent comparativement à la réalisation d'enquêtes *ad hoc*.

La DAP a d'ores et déjà engagé des travaux avec les directions interrégionales pour enrichir la nomenclature budgétaire sous Chorus : l'enrichissement de la nomenclature serait constitué par la création de sous-activités (axe ministériel de niveau 2) au sein des activités Chorus qui permettra également d'identifier le centre de coût (DISP, établissement, SPIP). Le renseignement de la sous-activité serait obligatoire, mais non bloquante. Cette solution présente l'avantage de demeurer souple en gestion ; néanmoins la fiabilisation des données ne sera pas immédiate et nécessitera un pilotage rigoureux par la DAP. Selon la DAP, la mise en place de ces sous-activités devrait être effective à partir du budget 2012. Ces orientations et le calendrier retenu par la DAP semblent effectivement appropriés.

S'agissant de la création des sous-activités, la mission suggère les pistes de réflexion suivantes :

- ◆ s'agissant des dépenses de fonctionnement, distinguer les loyers, les frais de déplacements et les autres dépenses de fonctionnement (sur le modèle de l'enquête insertion) afin d'évaluer la rigidité induite par les loyers et les frais de déplacements sur les autres dépenses de fonctionnement. Cette évolution se traduirait par la création d'une sous activité relative aux :
 - frais de déplacement au sein de l'activité n°16 (gestion des personnels) ;
 - loyers au sein de l'activité n°18 (gestion et pilotage des services administratifs) ;
- ◆ s'agissant des dépenses d'insertion, créer des sous-activités au sein de l'activité n°12 (dépenses de réinsertion en gestion publique). Les sous-activités devraient permettre d'appréhender les activités relatives tant au milieu fermé qu'au milieu ouvert. En ce sens, la nomenclature retenue pour l'enquête insertion (formation professionnelle, éducation à la santé, enseignement, activités sportives, activités socioculturelles, indigence et autres dépenses d'insertion) permet de mieux appréhender les activités en milieu fermé qu'en milieu ouvert, le poste « autres dépenses d'insertion » représentant 50 % des dépenses d'insertion des SPIP (cf. Tableau 5). La mission recommande donc de simplifier si besoin certaines sous-activités représentant un enjeu financier inférieur à 1 M€, mais de détailler certaines des activités comprises dans les « autres » dépenses d'insertion. En l'absence de données sur ce que recouvrent ces dépenses, seul un travail avec les directions interrégionales permettra de cibler les sous-activités pertinentes.

1.2.2. Le dialogue de gestion au niveau central devrait mieux prendre en compte les indicateurs d'activité des SPIP

Proposition : Introduire des critères relatifs à l'activité des SPIP dans l'allocation des moyens de fonctionnement et d'insertion.

La mission recommande d'introduire des critères d'allocation des moyens consacrés aux SPIP lors de la répartition des crédits aux directions interrégionales afin de s'assurer de la cohérence entre les moyens consacrés aux SPIP et leur activité.

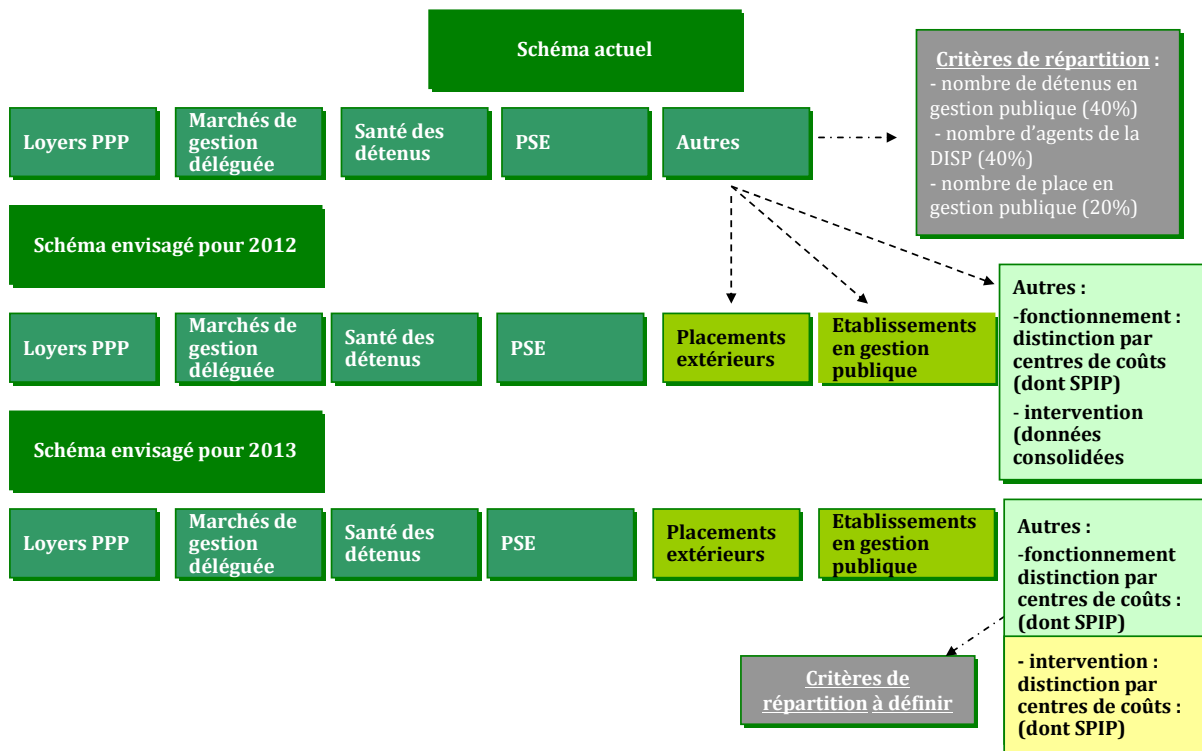
S'agissant des dépenses hors titre 2 et hors immobilier, la DAP a engagé ce chantier, qui consiste à :

- ◆ distinguer les moyens consacrés aux SPIP dans les enveloppes budgétaires utilisées dans le dialogue de gestion ;
- ◆ introduire des critères relatifs aux SPIP une fois la sous-enveloppe SPIP identifiée.

La DAP envisage pour le budget 2012 de distinguer sept enveloppes, dont une enveloppe consacrée aux placements extérieurs, une enveloppe consacrée aux établissements en gestion publique et une enveloppe autres, qui comprendrait les moyens consacrés au fonctionnement (avec le détail par centres de coûts¹⁴) et aux interventions (enveloppe globalisée). La DAP envisage de distinguer les dépenses d'intervention des SPIP pour le budget 2013 ; des critères d'allocation simples seraient alors introduits permettant de corréliser moyens de fonctionnement et moyens d'intervention à l'activité des SPIP (cf. graphique *infra*).

S'agissant des critères, la mission suggère de retenir le critère du nombre d'agents des SPIP s'agissant des dépenses de fonctionnement *stricto sensu* et du nombre de mesures s'agissant des dépenses d'insertion.

Graphique 9 : Évolution du schéma d'allocation des moyens des BOP par la DAP



Source : Mission IGF/IGSJ.

¹⁴ La répartition des moyens par centre de coût sera de la responsabilité du responsable de BOP, le responsable de programme se limitant in fine à une ventilation globale des dotations par DISP.

1.2.3. Le dialogue de gestion entre les directions interrégionales et les SPIP devrait être davantage harmonisé

Proposition : Harmoniser le dialogue de gestion entre les DISP et les SPIP.

La mission recommande d'harmoniser les modalités du dialogue de gestion entre les DISP et les SPIP s'agissant des dépenses hors titre 2 et hors dépenses immobilières. Ce chantier de réforme a vocation à être mené en parallèle des travaux de la DAP sur la nomenclature budgétaire et l'allocation des moyens entre DISP et devrait être mené sur la base d'une consultation des DISP, notamment pour tirer les leçons des bonnes pratiques relevées par la mission (cf. 1.1.6). Il vise principalement à s'assurer que :

- ◆ les outils du dialogue de gestion (nomenclature d'analyse des dépenses et de l'activité des SPIP) devraient être harmonisés en vue de permettre une agrégation des données par la DAP ;
- ◆ les principaux critères guidant l'allocation des ressources devraient également être harmonisés afin de garantir une équité dans la répartition des moyens. La mission suggère de retenir comme principal critère d'allocation des dépenses de fonctionnement hors loyer, le nombre d'agents des SPIP, et s'agissant des dépenses d'insertion, le nombre de mesures. La mission ne recommande néanmoins pas d'utiliser de manière automatique ces critères mais lorsque l'allocation des moyens s'écarte de ce critère en raison de spécificités locales, de documenter les motifs de cette prise en compte du contexte local.

1.2.4. La sécurité dans les SPIP, qui appelle une vigilance accrue, devrait être renforcée par un plan de mise aux normes

Sur la base de la nomenclature des dépenses présentées au Tableau 5 le niveau des dépenses de sécurité s'élèverait à moins de 0,5 M€ en 2011.

Lors de ses déplacements de terrain, la mission a relevé plusieurs sites où le niveau de sécurité des installations était insuffisant (absence de cloisons vitrées dans les bureaux d'entretien, absence de dispositifs d'alarme dans les box d'entretiens, dispositifs de surveillance n'étant plus aux normes, isolement de certains lieux d'entretiens, en particulier dans des permanences délocalisées), alors que le fort taux de féminisation du personnel d'insertion et de probation appelle une vigilance accrue sur ce point.

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

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

Ces éléments génèrent un sentiment d'insécurité, bien que les personnels consultés aient exprimé le souhait d'éviter une « *bunkerisation* » des locaux.

Le rapport du groupe de travail formule neuf recommandations pour renforcer la sécurité dans les SPIP (cf. Encadré 3).

Encadré 3 : Conclusions et recommandations du groupe de travail sur la sécurité dans les SPIP en milieu ouvert

En septembre 2010, la DAP a constitué un groupe de travail sur les questions de sécurité dans les SPIP en milieu ouvert. Ce groupe de travail, piloté par la sous-direction de l'État Major de sécurité (EMS) et des personnes placées sous main de justice (PMJ), comprenait des personnels des services déconcentrés. Le groupe de travail a visité 6 sièges de SPIP, trois antennes et deux permanences délocalisées pour nourrir ses réflexions.

Le groupe de travail a constaté que « *de nombreux personnels ne se sentent protégés ni par les locaux dans lesquels ils exercent, ni par les procédures de gestion des incidents lorsque celles-ci existent et qu'ils en ont connaissance* ».

Avant 1999, les comités de probation et d'aide aux libérés (CPAL) en charge du milieu ouvert bénéficiaient des conditions de sécurité des palais de justice dans lesquels ils étaient installés. La création des SPIP a généré une disparité de situations s'agissant de l'installation des structures.

Les enjeux de sécurité doivent être abordés sous plusieurs angles :

- sécurité des locaux des SPIP : implantation des locaux, contrôle de l'accès, sécurisation de l'espace d'accueil et sécurisation des bureaux d'entretien ;
- sécurité des permanences délocalisées (certaines permanences sont dépourvues de système de sécurité, de communication, d'alerte ou sont éloignés de personnes humaines ou de services administratifs) ;
- sécurité des visites au domicile des PPSMJ et des enquêtes sociales rapides.

A l'issue de ses travaux, le groupe de travail a formulé neuf recommandations :

- « *recommandation 1 : intégrer la préoccupation sécurité des personnes dans les choix d'implantation des SPIP* » (définir une politique nationale et privilégier l'implantation dans les cités administratives ou judiciaires) ;
- « *recommandation 2 : la qualité d'accueil du public comme moyen de sécurité passive* » (aménagement de l'accueil pour limiter tous les facteurs pouvant générer des incidents) ;
- « *recommandation 3 : améliorer la sécurité des agents lors des entretiens en SPIP* » (les entretiens pouvant se réaliser avec deux conseillers ou à proximité d'un autre agent) ;
- « *recommandation 4 : améliorer la sécurité des agents hors des locaux des SPIP* » (notamment en s'assurant que les permanences présentent des conditions de sécurité suffisantes, en limitant les visites à domicile aux personnes connues du SPIP et en les faisant systématiquement réaliser par deux CPIP si l'organisation du service le permet, et en s'assurant que la localisation de l'agent réalisant un entretien est connue et que celui-ci est joignable)
- « *recommandation 5 : adapter la formation initiale et continue* » (notamment en renforçant la formation des agents d'accueil) ;
- « *recommandation 6 : harmoniser la gestion des dossiers sensibles et des publics à risque* » (par la création d'un recueil des procédures et consignes de sécurité, par la mise en place d'exercice et le signalement des entretiens à risque) ;
- « *recommandation 7 : améliorer le contact avec les forces de l'ordre* » (notamment, en établissant un protocole d'alerte et d'intervention et mettant à jour les contacts téléphoniques d'urgence)
- « *recommandation 8 : normaliser et harmoniser le traitement des incidents* » (en systématisant la remontée des incidents vers la DISP, en organisant un debriefing en cas d'incident et en informant les personnels de la possibilité de bénéficier d'un soutien psychologique et statutaire, notamment lors du dépôt de plainte)
- « *recommandation 9 : développer la sécurité matérielle des SPIP* » (notamment par une maintenance plus systématique du matériel et par une visite annuelle des locaux par le département sécurité et détention de la DISP).

Source : « Sécurité dans les SPIP – Rapport du groupe de travail – mai 2011 », DAP.

Proposition : Mettre en œuvre un plan de renforcement de la sécurité dans les SPIP.

La démarche globale proposée par le groupe de travail de la DAP semble appropriée, à l'exception de la recommandation n°3 concernant la réalisation des entretiens par deux CPIP qui pourrait entraîner une surcharge d'activité difficile à absorber. Sur ce point, la mission propose de limiter les entretiens extérieurs avec les PPSMJ à risque et d'améliorer la sécurisation des bureaux d'entretien.

Cette démarche devrait être déclinée rapidement de manière opérationnelle au niveau national sous la forme d'un plan de renforcement de la sécurité dans les SPIP visant à mettre à des normes de sécurité satisfaisantes les conditions de travail des CPIP en matière de :

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

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

Il ressort des déplacements de terrain de la mission que la sécurisation de l'accès aux locaux devrait être laissée à l'appréciation des directeurs interrégionaux ou des directeurs de SPIP afin de prendre en compte les spécificités locales (l'installation systématique de portiques détecteurs de métaux¹⁵ n'étant pas jugé souhaitable par l'ensemble des personnes rencontrées par la mission), tout en s'assurant d'un niveau de sécurité suffisant. Le chiffrage du coût d'un tel plan nécessitera **la déclinaison d'un schéma immobilier des SPIP** au niveau national (recensement de l'existant et évaluation des projets d'aménagement). Les locaux faisant majoritairement l'objet de location, cela peut constituer une contrainte aux projets d'aménagements.

La déclinaison opérationnelle de ce plan impliquera par ailleurs d'identifier les réformes organisationnelles nécessaires ainsi que les moyens de renforcer le pilotage des SPIP sur cet aspect. La mission relève notamment qu'il importe de clarifier le niveau de responsabilité de la DAP, des DISP et de l'encadrement des SPIP sur ce point. Par exemple :

- ◆ au-delà du pilotage de la mise en œuvre du plan de renforcement de la sécurité, la DAP pourrait notamment élaborer les fiches réflexes sur les conduites à tenir et définir un plan de formation continue ;
- ◆ des cellules de soutien ou des référents en charge de l'accompagnement des personnels victimes d'incidents pourraient être organisés en DISP ; par ailleurs, la DISP devrait également jouer un rôle en matière de contrôle interne des SPIP sur les aspects de sécurité (réalisation d'exercice de sécurité, maintenance des systèmes d'alarme, existence et diffusion d'un recueil des procédures et des consignes de sécurité, etc.) ;
- ◆ les SPIP pourraient être en charge de la création et de la diffusion du recueil des procédures et des consignes de sécurité locales.

¹⁵ Parmi les SPIP visités par la mission, seul le SPIP de Paris disposait d'un portique détecteur à métaux, ce qui s'explique par la configuration des locaux, partagés avec des magistrats d'application des peines.

2. La cartographie des structures révèle une hétérogénéité dans l'organisation du réseau des SPIP peu propice à la bonne gestion des ressources humaines

2.1. L'hétérogénéité de l'organisation des SPIP est liée à l'insuffisance des outils de GRH

2.1.1. Éléments de cartographie des effectifs des SPIP

2.1.1.1. Les effectifs des SPIP ont plus que doublé depuis leur création

Les effectifs des SPIP ont fortement augmenté passant de 2 047 à 4 258 personnes de 2000 à 2011 (soit + 2 211 personnes) ; la croissance en équivalents temps plein (ETP) est également significative sur la période, passant de 1 867 ETP à 4 084 ETP (soit + 2 217 ETP) (cf. Tableau 17 et Graphique 10).

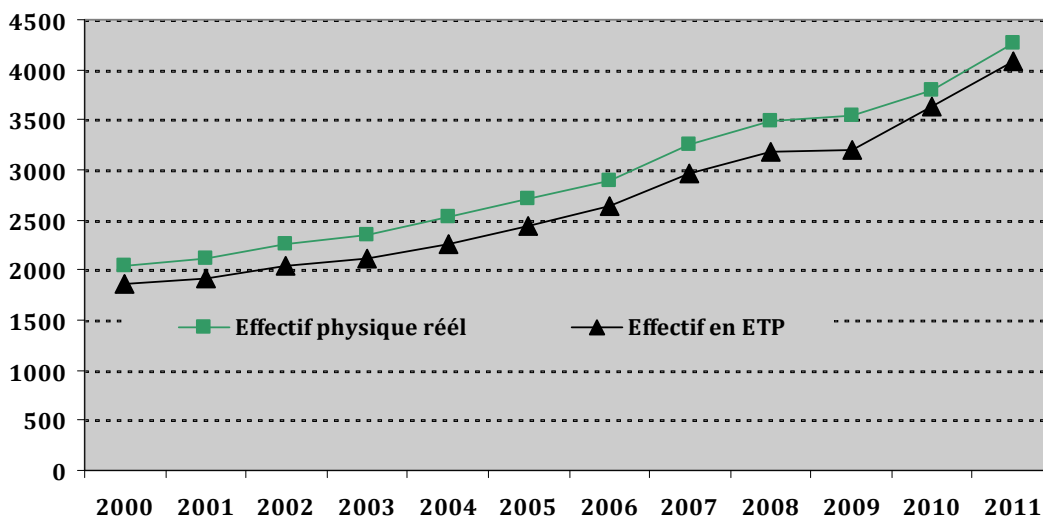
Tableau 17 : Évolution des effectifs dans les SPIP

| | Effectifs physiques réels | Effectifs en ETP | Taux d'activité |
|--|---------------------------|------------------|-----------------|
| 2000 | 2 047 | 1 867 | 0,91 |
| 2001 | 2 123 | 1 920 | 0,90 |
| 2002 | 2 262 | 2 039 | 0,90 |
| 2003 | 2 350 | 2 112 | 0,90 |
| 2004 | 2 527 | 2 263 | 0,90 |
| 2005 | 2 707 | 2 432 | 0,90 |
| 2006 | 2 887 | 2 631 | 0,91 |
| 2007 | 3 244 | 2 956 | 0,91 |
| 2008 | 3 491 | 3 187 | 0,91 |
| 2009 | 3 546 | 3 196 | 0,90 |
| 2010 | 3 798 | 3 626 | 0,95 |
| 2011 | 4 258 | 4 084 | 0,96 |
| Taux de croissance sur la période | 108 % | 119 % | - |
| Nombre d'emplois créés sur la période | 2 211 | 2 217 | - |

Source : DAP.

Notes : Situation au 1^{er} janvier de chaque année, y compris les élèves et agents personnels d'insertion affectés en DISP et à l'ENAP. Les données concernant les contractuels ne sont pas incluses avant 2011. Pour les années 2000 à 2010, les séries sont issues de la base de données GAP. Pour l'année 2011, les données sont issues de la base de données du logiciel de paie WINPAIE.

Graphique 10 : Évolution des effectifs des SPIP (1^{er} janvier 2000 au 1^{er} janvier 2011 – effectifs physiques et ETP)



Source : Données DAP.

Le personnel des SPIP est composé de plusieurs catégories :

♦ **au niveau de l'encadrement :**

- le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation (DSPIP), est principalement responsable de la direction, de l'organisation et du fonctionnement des SPIP¹⁶. Il est en charge des relations avec les structures administratives et judiciaires du département et avec les associations (politique partenariale) ;
- le directeur d'insertion et de probation (DIP) et le chef des services d'insertion et de probation (CSIP), jouent un rôle d'adjoint au directeur du SPIP ou peuvent être en charge de l'encadrement d'une antenne. Ils jouent un rôle de supervision des travaux des CPIP, notamment via leur visa des rapports transmis par les CPIP aux magistrats ;
- depuis 2010, des attachés sont affectés dans les SPIP (20 ETP en 2011) : ils jouent un rôle d'encadrement au niveau des fonctions support (budget, ressources humaines notamment) ;

♦ **au niveau du personnel en charge de l'insertion et de la probation :**

- les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), constituent un peu plus de 90 % des personnels d'insertion et de probation ;
- les assistants de service social (ASS), constituent moins de 10 % du personnel d'insertion et de probation ;
- les conseillers techniques de service social (CTSS) constituent une catégorie résiduelle (3 ETP en 2011) ;
- en 2011, 192 personnels de surveillance ont été affectés dans les SPIP ; ils sont en charge de la surveillance électronique (pose des bracelets électroniques, suivi des alarmes et des incidents) ;

♦ **au niveau du personnel administratif**, les cadres de catégories B et C (adjoints administratifs et secrétaires administratifs) peuvent être en charge de l'accueil, des

¹⁶ Décret du 23 décembre 2010.

Annexe III

tâches administratives et financières, de la logistique du SPIP, des relations avec le greffe et de l'inscription des mesures dans APPI (statistiques d'activité).

Des contractuels (75 ETP en 2011) peuvent être recrutés soit pour assurer des fonctions de conseiller d'insertion et de probation, soit pour assurer des tâches administratives.

Si le nombre de personnels d'insertion et de probation (CPIP, ASS et CTSS) a fortement augmenté sur la période (+ 1 261 ETP), leur part dans le total des effectifs des SPIP a baissé, passant de 87 % à 71 % sur la période. Cette baisse relative des personnels d'insertion et de probation reflète la hausse relative :

- ◆ du personnel administratif (de 4 à 12 % des effectifs sur la période) ;
- ◆ et dans une moindre mesure, une hausse des effectifs encadrant (de 8 à 10 %).

Par ailleurs, au niveau national, le taux d'encadrement, et notamment le taux d'encadrement intermédiaire apparaît satisfaisant puisque l'on compte un encadrant intermédiaire pour 9 personnels d'insertion et de probation en 2011, ce qui est proche du ratio préconisé par le rapport du groupe de travail sur l'amélioration du fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation (*cf. pièce jointe n°3*). Néanmoins, la moyenne nationale ne reflète pas les disparités constatées au sein du réseau (*cf. 2.1.2*).

Encadré 4 : La réforme de la filière insertion et probation

Suite au mouvement social des personnels des SPIP du 1^{er} semestre 2008, une réforme statutaire de la filière insertion et probation a été engagée. Cette réforme, matérialisée par un protocole d'accord signé par le SNEPAP, s'est traduite par les décrets du 23 décembre 2010 (décret relatif au statut particulier du personnel d'insertion et de probation de l'administration pénitentiaire ; décret relatif aux emplois de directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation ; décret portant statut particulier des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation ; décret portant statut particulier du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation ; décret portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels placés sous statut spécial des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire)

Les principaux points de la réforme sont les suivants :

- **modernisation du statut d'emploi de directeur fonctionnel des SPIP**, avec la création de deux catégories selon le niveau de responsabilités exercées et pour lesquelles les voies d'accès sont différentes :
 - 1^{ère} catégorie, pour les SPIP les plus importants et de taille moyenne ;
 - 2^{ème} catégorie, pour les autres SPIP ;
- **réforme du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (DPIP) :**
 - **facilitation de l'accès au corps pour les CPIP ;**
 - **extinction du corps des chefs de service (CSIP)** avec possibilité d'intégrer le corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (« CSIP faisant fonction de DIP ») ;
 - **repyramidage du corps des DPIP ;**
 - **mobilité fonctionnelle après un minimum de 5 ans ;**
- **revalorisation du corps des CPIP :**
 - **recentrage des CPIP sur leur cœur de métier ;**
 - **réévaluation indiciaire**, en ligne avec le statut des officiers pénitentiaires du personnel de surveillance (montée en charge de la nouvelle grille indiciaire prévue sur 5 ans) ;
 - **modernisation des modalités d'avancement ;**
 - **dispositif de fidélisation de deux ans sur le premier poste ;**
 - **droit d'option des ASS détachés dans le corps des CPIP pour une intégration dans le corps de CPIP, dans la limite des besoins en CPIP.**

Le coût de la réforme statutaire a été estimé à plus de 5,5 M€ (hors CAS pension) et à plus de 2,8 M€ pour le volet indemnitaire.

Source : Mission IGF/IGSJ d'après notes DAP et protocole d'accord du 9 juillet 2009.

Annexe III

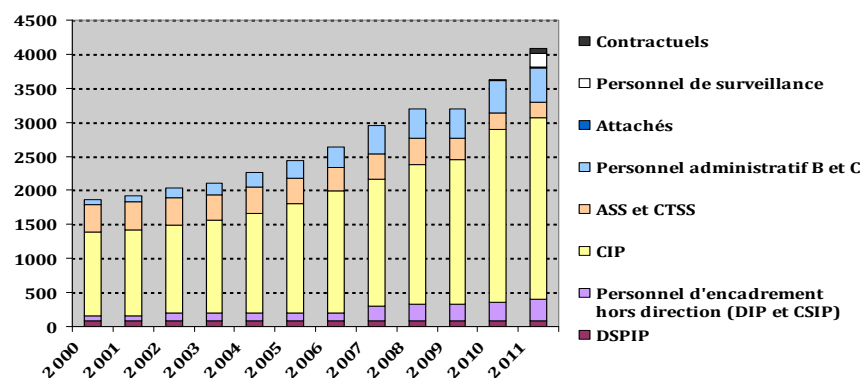
Tableau 18 : Évolution du personnel des SPIP en ETP (du 1^{er} janvier 2000 au 1^{er} janvier 2011)

| En ETP | 2 000 | 2 001 | 2 002 | 2 003 | 2 004 | 2 005 | 2 006 | 2 007 | 2 008 | 2 009 | 2 010 | 2 011 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Directeur de SPIP (DSPIP) | 84 | 84 | 84 | 85 | 87 | 84 | 84 | 84 | 83 | 80 | 90 | 89 |
| Personnel d'encadrement intermédiaire (DIP et CSIP) | 70 | 67 | 111 | 116 | 117 | 123 | 123 | 212 | 249 | 252 | 276 | 309 |
| Attachés | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 | 20 |
| CIP | 1 237 | 1 273 | 1 300 | 1 358 | 1 458 | 1 598 | 1 779 | 1 862 | 2 046 | 2 112 | 2 535 | 2 671 |
| ASS et CTSS | 397 | 415 | 397 | 378 | 381 | 373 | 344 | 372 | 385 | 323 | 243 | 223 |
| Personnel administratif B et C | 81 | 81 | 146 | 175 | 220 | 254 | 301 | 427 | 427 | 424 | 473 | 506 |
| Personnel de surveillance | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 192 |
| Contractuels | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 75 |
| Total | 1 867 | 1 920 | 2 039 | 2 112 | 2 263 | 2 432 | 2 631 | 2 957 | 3 190 | 3 191 | 3 626 | 4 084 |
| Nombre de PIP (CIP, ASS et CTSS) encadrés par le DSPIP et l'encadrement intermédiaire | 11 | 11 | 9 | 9 | 9 | 10 | 10 | 8 | 7 | 7 | 8 | 7 |
| Nombre de PIP encadrés par l'encadrement intermédiaire | 23 | 25 | 15 | 15 | 16 | 16 | 17 | 11 | 10 | 10 | 10 | 9 |

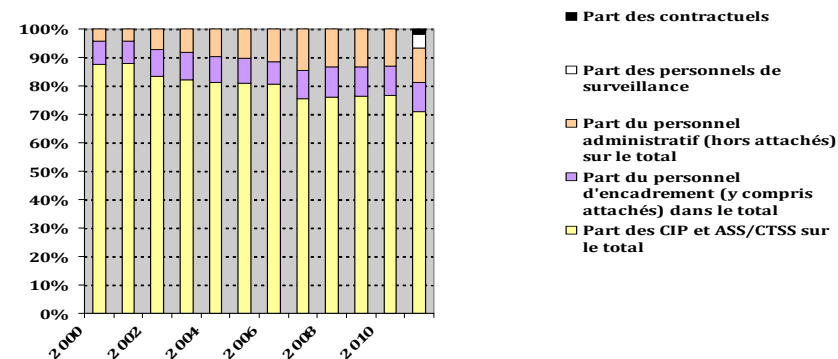
Source : DAP.

Notes : Situation au 1^{er} janvier de chaque année, y compris les élèves et agents personnels d'insertion affectés en DISP et à l'ENAP. Les données concernant les contractuels ne sont pas incluses avant 2011. Pour les années 2000 à 2010, les séries sont issues de la base de données GAP. Pour l'année 2011, les données sont issues de la base de données du logiciel de paie WINPAIE. La ligne total agrège des données arrondies.

Graphique 11 : Évolution des personnels des SPIP en ETP par catégorie **Graphique 12 : Évolution des personnels des SPIP en ETP par catégorie**



Source : Données DAP.



Source : Données DAP.

Annexe III

Enfin, la durée moyenne dans l'affectation est égale à sept ans pour l'ensemble des personnels. Cette durée est relativement longue s'agissant de l'encadrement, puisque les directeurs de SPIP et leurs adjoints restent en moyenne sept ans sur une affectation.

Tableau 19 : Durée moyenne dans l'affectation en nombre d'années

| Durée dans l'affectation | Nombre d'années |
|---|-----------------|
| Ensemble des personnels | 7,0 |
| Personnels administratifs | 5,9 |
| Attachés et conseillers d'administration | 0,8 |
| Secrétaires administratifs | 5,1 |
| Adjoints administratifs | 6,4 |
| Personnels d'insertion et de probation | 7,2 |
| DSPIP et DIP | 7,1 |
| CSIP | 4,6 |
| CIP | 7,1 |
| ASS | 9,9 |
| CTSS | 16,4 |
| Contractuels | 3,4 |

Source : DAP.

2.1.1.2. Les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation sont majoritairement des femmes

Au 1^{er} janvier 2011, les femmes représentaient 74,5 % des effectifs des SPIP. Les personnels des SPIP sont largement féminisés, quelle que soit la catégorie de personnel, hormis l'encadrement où le taux de féminisation est plus proche de 50 %.

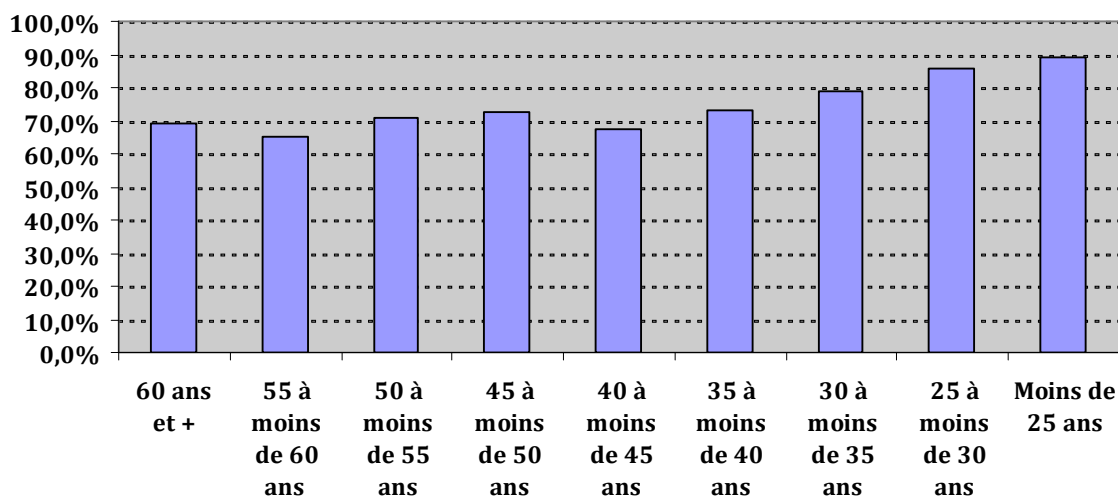
Tableau 20 : Part du personnel féminin dans les SPIP au 1^{er} janvier 2011

| | Total du personnel | Femmes | % |
|--|--------------------|--------------|---------------|
| Personnel administratif | 519 | 442 | 85,2 % |
| Adjoint administratif | 404 | 362 | 89,6 % |
| Secrétaire administratif | 115 | 80 | 69,6 % |
| Personnel d'encadrement | 388 | 196 | 50,5 % |
| DSPIP et DIP | 226 | 105 | 46,5 % |
| Attaché | 18 | 9 | 50,0 % |
| CSIP | 144 | 82 | 56,9 % |
| Personnel d'insertion et de probation | 2 903 | 2 187 | 75,3 % |
| CPIP | 2 662 | 1 966 | 73,9 % |
| ASS et CTSS | 241 | 221 | 91,7 % |
| Contractuels | 74 | 67 | 90,5 % |
| Total | 3 884 | 2 892 | 74,5 % |

Source : Données DAP. Données Winpaye provisoires : ensemble des personnels affectés dans les SPIP, y compris les élèves, mais hors personnel de surveillance.

Note : Le périmètre de ces données diffèrent des données du Tableau 17, qui comprend les personnels de surveillance ainsi que les élèves et agents affectés en DISP et à l'ENAP.

Par ailleurs, le taux de féminisation est plus élevé dans les classes d'âges les plus récentes. Au 1^{er} janvier 2011, le personnel de moins de 40 ans, qui représente près de 53 % des effectifs, était ainsi féminisé à près de 80 %, contre un taux de 70 % pour les personnels de 40 ans et plus.

Graphique 13 : Taux de féminisation en fonction de la classe d'âge au 1^{er} janvier 2011.

Source : Données DAP. Données Winpaye provisoires : ensemble des personnels affectés dans les SPIP, y compris les élèves, mais hors personnel de surveillance.

Ce fort taux de féminisation des effectifs des SPIP s'accompagne de problématiques d'organisation des services qui doivent être prises en compte, tels que les temps partiels (problématique d'organisation hebdomadaire du service) et les congés maternité (problématique d'organisation infra-annuelle du service¹⁷).

La problématique de l'organisation hebdomadaire du travail est du ressort de l'encadrement local. En revanche, les systèmes d'information des ressources humaines actuels de la DAP ne permettent pas d'appréhender la problématique des congés maternité dans la mesure où :

- ♦ la base actuellement utilisée est le logiciel de paye « Winpaye » qui fait apparaître les agents bénéficiant d'un traitement : les personnes en congés maternité apparaissent donc comme présents dans le système d'information ;
- ♦ le logiciel de gestion du temps « Origin » n'a pas été déployé dans les SPIP, à l'exception des personnels de surveillance, et ne permet donc pas de disposer d'information sur les congés maternité.

2.1.1.3. Les conseillers ayant une formation initiale juridique sont surreprésentés au sein de la filière insertion et probation

L'analyse des données sociodémographiques des promotions de CIP de l'ENAP ¹⁸ depuis 1995 révèle que :

- ♦ plus de 60 % des CIP a reçu une formation en droit ou en sciences politiques¹⁹ ;
- ♦ l'écart entre niveau requis et niveau réel s'est accentué ces dernières années. Alors que le niveau requis pour passer le concours est BAC + 2 (sous réserve des dérogations accordées aux mères de trois enfants et plus et aux fonctionnaires justifiant d'au moins 4 ans d'ancienneté), près de 70 % des CIP sont titulaires d'un BAC + 4 ou BAC + 5. Cet

¹⁷ Sur ce point, la mission a relevé lors de ses déplacements de terrain des mauvaises pratiques, telle que la non réaffectation des dossiers pendant les congés maternité.

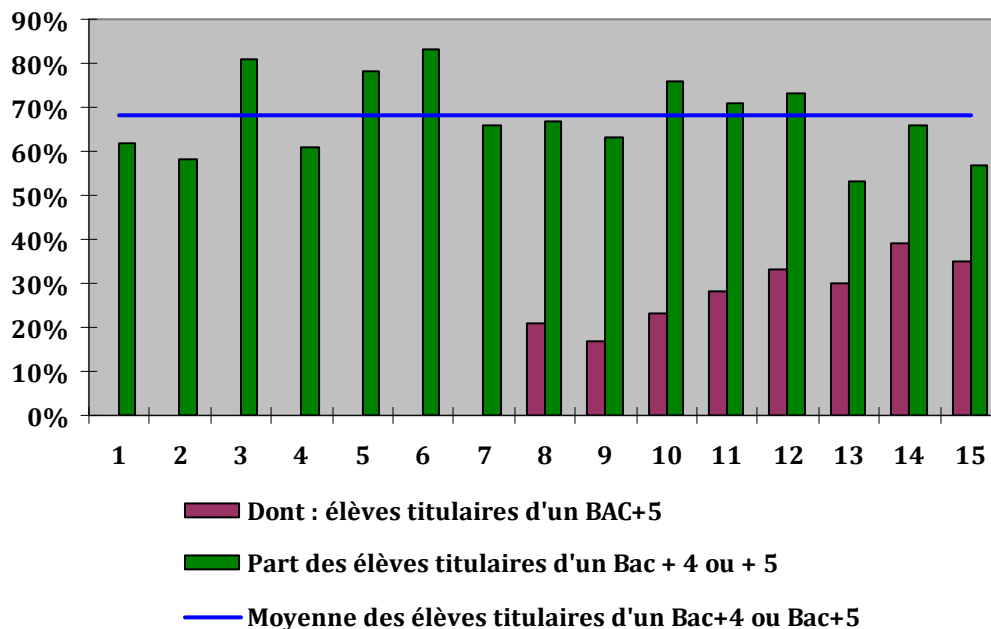
¹⁸ ENAP : « *Eléments de connaissance sociodémographiques* » des promotions de CIP n°8 à n°15 ; ENAP, « *La socialisation professionnelle des conseillers d'insertion et de probation, rapport intermédiaire, profil et représentation du métier des élèves de la 12^{ème} promotion* », Laurent Gras.

¹⁹ Données disponibles pour les promotions n°8 à n°15, soit depuis 2003.

Annexe III

écart entre niveau requis et niveau réel s'est accentué, la part des titulaires d'un BAC+5 étant passée de 20 % à 35-40 % entre les promotions n°8 et n°15.

Graphique 14 : Proportion des titulaires d'un bac + 4 ou d'un Bac+5 dans les promotions de CIP 1 à 15 de l'ENAP



Source : Données ENAP. Détail des élèves titulaires d'un Bac+5 n'était pas disponible pour les promotions 1 à 7.

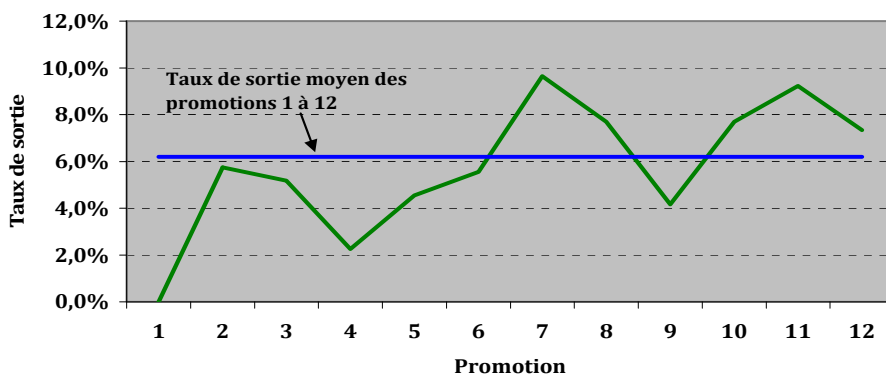
La hausse du niveau de diplôme a été concomitante avec une hausse du taux de démission en cours de formation²⁰ :

- ♦ le taux de sortie²¹ a augmenté, passant de 3,9 % en moyenne pour les promotions 1 à 6 à 7,6 % en moyenne pour les promotions 7 à 12 ;
- ♦ le taux d'abandon est plus élevé dans la catégorie des Bac+4 et plus (5,4 %) que dans la catégorie des Bac à Bac + 3 (3 %), alors que le taux de licenciement est plus élevé chez les moins diplômés. Par ailleurs, les diplômés en droit ont un taux de réussite aux autres concours plus élevé et sont plus nombreux à vouloir intégrer une autre administration.

²⁰ ENAP, « Les sorties des élèves de CIP en cours de formation de la 1^{ère} à la 12^{ème} promotion », décembre 2009.

²¹ Selon l'étude de l'ENAP, les sorties sont composées à 75 % de démissions pour motifs personnels et à 25 % de décisions institutionnelles (licenciements).

Graphique 15 : Taux de sorties des CIP en cours de formation par promotion



Source : Données ENAP, « Les sorties des élèves de CIP en cours de formation de la 1^{ère} à la 12^{ème} promotion », Décembre 2009.

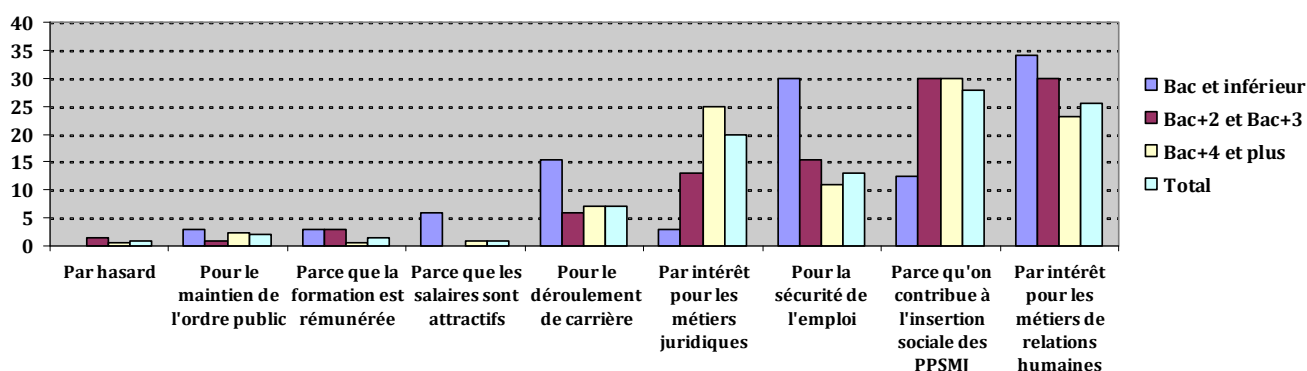
L'enquête réalisée en 2009 sur la motivation des CIP en fonction du diplôme²² fait apparaître quatre motivations principales pour le métier de CIP :

- ◆ la contribution à l'insertion sociale des PPSMJ (28 %) ;
- ◆ l'intérêt pour les métiers des relations humaines (25,5 %) ;
- ◆ l'intérêt pour les métiers juridiques (20 %) ;
- ◆ la sécurité de l'emploi (13 %).

Cependant, ces motivations varient en fonction du niveau de diplôme :

- ◆ les moins diplômés (pour la plupart d'anciens surveillants) sont davantage motivés par un intérêt pour les métiers de relations humaines et par le déroulement de carrière que par l'insertion sociale des PPSMJ ;
- ◆ les plus diplômés en revanche (le plus souvent diplômés en droit), sont davantage motivés par l'aspect juridique (ou « criminologique ») du métier de CIP.

Graphique 16 : Motivation en fonction du diplôme



Source : ENAP, « Éléments de connaissance sociodémographiques - 14^{ème} promotions de CIP », Mai 2009.

L'étude de l'ENAP sur les sorties en cours de formation²³ se demandait « s'il n'existe pas une certaine forme de déception chez les élèves les plus diplômés lorsqu'ils découvrent les contenus

²² ENAP, « Éléments de connaissance sociodémographiques - 14^{ème} promotions de CIP », mai 2009.

de la formation et la nature du métier. ». Par ailleurs, l'étude sur le profil et la représentation du métier de CIP²⁴ relevait parmi les principaux motifs possibles du taux de démission élevé des CIP en cours de formation :

- ♦ « le recrutement en masse d'élèves surdiplômés par rapport au niveau requis et la conception selon laquelle un poste de CIP n'est qu'une phase transitoire dans leur carrière » ;
- ♦ « un manque de reconnaissance statutaire de l'administration (déroulement de carrière insuffisant pour des élèves surdiplômés, absence de fiches de métier, salaires peu attractifs) », ainsi que « le sentiment d'être peu reconnu ».
- ♦ « une forme de désillusion » s'agissant des relations avec les PPSMJ, le CIP s'étant vu « désinvesti de [sa] fonction d'animateur dans un processus de bureaucratisation de son mode d'intervention ».

Lors de ses déplacements de terrain, la mission a relevé de nombreux CPIP manifestant le souhait de réorienter leur carrière (démission de la fonction publique ou préparation d'autres concours de la fonction publique). La DAP ne disposait pas d'éléments sur le taux de sortie du corps de des CPIP après la formation : cela devrait constituer un point de vigilance à l'avenir afin d'évaluer l'ampleur du taux de sortie après la prise de fonction.

2.1.1.4. La réforme de la formation initiale des CPIP n'a pas porté ses fruits

La formation initiale des CPIP se déroule sur deux ans. Les modalités de cette formation ont évolués depuis l'arrêté du 10 novembre 2006 :

- ♦ auparavant, les stagiaires effectuaient deux années de formation à l'ENAP (École Nationale de l'administration pénitentiaire) avec des périodes de stage en alternance ;
- ♦ depuis 2007, la formation est scindée entre une première année de formation théorique à l'ENAP et une année de stage qui constitue une « pré-affectation » sur la base du classement de fin de première année.

La pré-affectation des stagiaires n'a pas été réalisée de manière uniforme sur le territoire et s'est concentrée à plus de 50 % sur les inter-régions de Lille et de Paris, alors que celles-ci représentent environ 30 % des effectifs des CPIP.

Tableau 21 : Répartition de l'affectation des stagiaires des 13^{ème} et 14^{ème} promotions de CPIP par inter-région

| | 13 ^{ème} promotion (2008-2010) | 14 ^{ème} promotion (2009-2011) |
|---------------------------|---|---|
| Bordeaux | 3 % | 1 % |
| Dijon | 16 % | 12 % |
| Lille | 38 % | 23 % |
| Lyon | 8 % | 5 % |
| Marseille | 8 % | 8 % |
| Paris | 17 % | 39 % |
| Rennes | 0 % | 2 % |
| Strasbourg | 11 % | 9 % |
| Toulouse | 0 % | 1 % |
| Total | 100 % | 100 % |
| Sous-total Lille et Paris | 55 % | 62 % |

Source : Mission IGF/IGSJ d'après données DAP.

²³ ENAP, « Les sorties des élèves de CIP en cours de formation de la 1^{ère} à la 12^{ème} promotion », décembre 2009.

²⁴ ENAP, « La socialisation professionnelle des conseillers d'insertion et de probation, rapport intermédiaire, profil et représentation du métier des élèves de la 12^{ème} promotion », Laurent Gras.

Ce fort biais dans la répartition des affectations des stagiaires pose des problèmes importants de gestion de ressources humaines, mentionnés lors des déplacements de terrain de la mission :

- ◆ les stagiaires gèrent un volume d'activité moindre que les titulaires expérimentés (ration de 50 dossiers par stagiaire), ce qui pèse fortement sur la charge d'activité des titulaires dans les SPIP dotés d'un fort taux de stagiaires ;
- ◆ la formation des stagiaires doit de surcroît être assurée par les titulaires et pèse également sur leur charge d'activité.

En raison de ces conditions de travail plus difficiles, le taux de turn-over des CPIP dans ces régions est plus élevé que la moyenne.

En raison des problèmes d'organisation générés par cette réforme, la DAP semble s'orienter vers un retour au système de formation avec alternance de stages. La mission considère que cette évolution est positive. La DAP devrait également veiller à l'avenir à une répartition plus équilibrée des stagiaires sur le territoire.

Par ailleurs, **lors des déplacements de terrain de la mission, les personnels d'insertion et de probation ont indiqué rencontrer des difficultés à accéder à la formation continue sur les sujets relatifs au cœur de métier** (par exemple, le sens de la peine, la prise en charge psychiatrique, les violences sexuelles, les psychopathologies en milieu carcéral, la criminologie, et l'évaluation de la dangerosité des probationnaires). **Les données 2010 de la DAP ne permettent pas de corroborer cette difficulté d'accès à la formation initiale** puisqu'en moyenne, l'objectif de 3 jours de formation par agent de la filière insertion et probation par an est atteint (cf. Tableau 22), un peu plus de 50 % des CPIP ont bénéficié d'une formation continue et près de 80 % des journées de formation continue des CPIP sont relatives à la méthodologie et à la prise en charge des PPSMJ ou aux profils et caractéristiques des PPSMJ. **La mission invite néanmoins la DAP à s'assurer que l'accès à la formation continue sur certains thèmes spécifiques très demandés (violence sexuelle) est effectivement satisfaisant.**

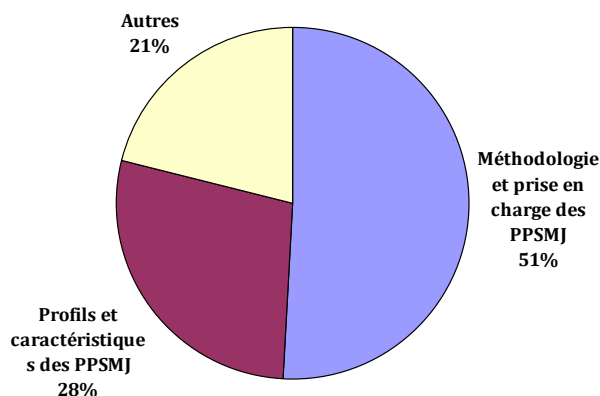
Tableau 22 : Réalisation des objectifs de formation continue des agents de la filière insertion et probation en 2010

| Direction interrégionale | Nombre de jours de formation par agent de la filière insertion-probation (cible) | Nombre de jours de formation par agent de la filière insertion-probation (réalisé) |
|--------------------------|--|--|
| Bordeaux | 5,0 | 3,0 |
| Dijon | 1,0 | 2,4 |
| Lille | 2,5 | 3,2 |
| Lyon | 3,3 | 4,3 |
| Marseille | 2,8 | 3,4 |
| Paris | 2,5 | 3,2 |
| Rennes | 3,8 | 4,0 |
| Strasbourg | 3,3 | 4,5 |
| Toulouse | 2,5 | 2,6 |
| MOM | 3,5 | 1,6 |
| Moyenne | 3,0 | 3,2 |

Source : DAP.

Annexe III

Graphique 17 : Principaux thèmes de formations continues suivies en 2010 par les CPIP (en % des journées de formation)

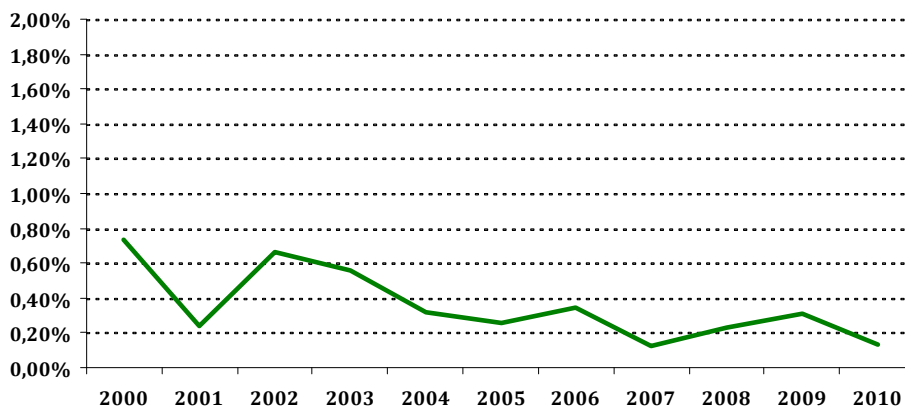


Source : Mission IGF/IGSJ d'après données DAP.

2.1.1.5. Les fautes disciplinaires sont rares, mais les relations personnelles avec les détenus devraient constituer un point de vigilance

La mission a recueilli les données relatives aux fautes disciplinaires des personnels des SPIP depuis la création des SPIP (cf. Tableau 38 en pièce jointe n°1). **Les faits ayant engendré le déclenchement d'une action disciplinaire demeurent rares : ils concernent en moyenne 0,3 % des personnels des SPIP sur la période 2000-2010 et aucune hausse significative n'est constatée sur la période ; les deux pics ayant été enregistrés en 2000 et 2002 (cf. Graphique 18).**

Graphique 18 : Pourcentage du personnel des SPIP ayant commis un fait ayant déclenché une action disciplinaire (2000-2010)

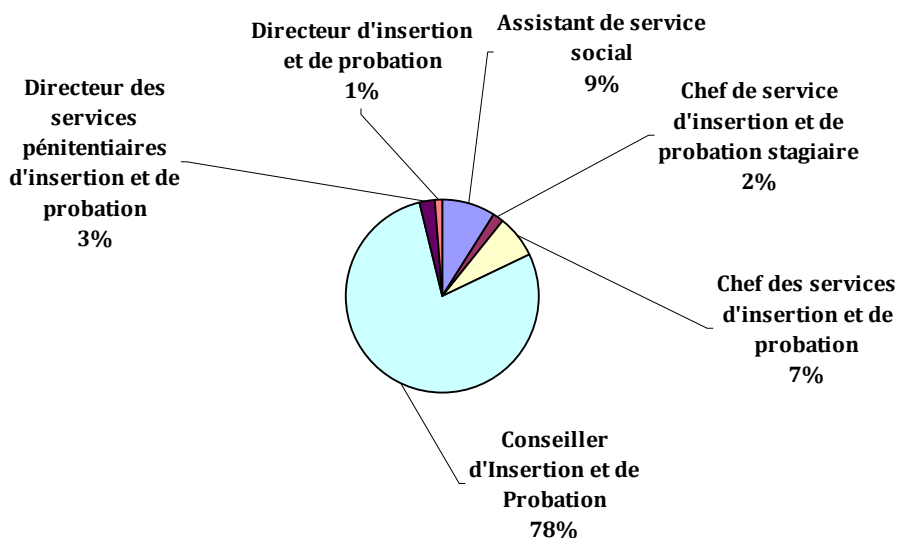


Source : Calculs IGF/IGSJ ; données DAP.

Annexe III

La répartition des catégories de personnels ayant commis un fait ayant déclenché une action disciplinaire reflète peu ou prou la structure des effectifs. Néanmoins, les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation sont concernés dans 78 % des cas, ce qui est légèrement supérieur à leur part dans les effectifs sur la période²⁵. Il s'agit de la seule catégorie de personnel concernée par des faits ayant déclenché une procédure disciplinaire chaque année sur la période.

Graphique 19 : Répartition par catégorie des personnels des SPIP ayant commis un fait ayant déclenché une action disciplinaire (2000-2010)



Source : Calculs IGF/IGSJ ; données DAP.

Quatre types d'actions disciplinaires représentent 65 % des motifs de sanctions disciplinaires :

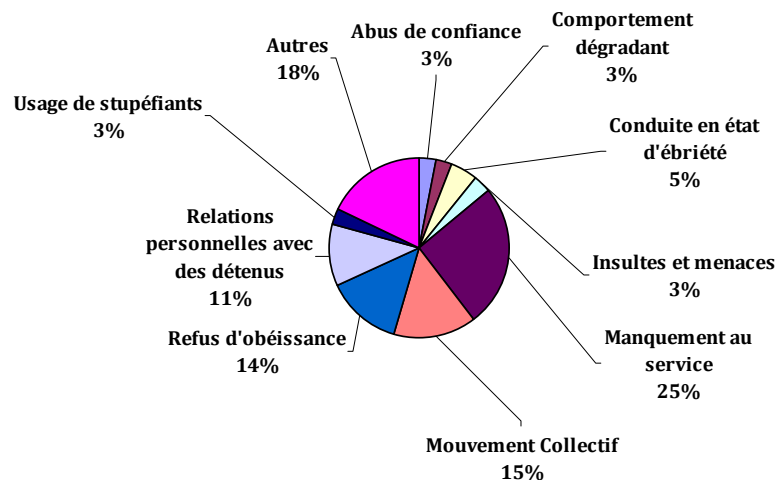
- ◆ le manquement au service (25 %) ;
- ◆ les mouvements collectifs (15 %) ;
- ◆ les refus d'obéissance (14 %) ;
- ◆ les relations personnelles avec les détenus (11 %).

Ce dernier point devrait constituer un point de vigilance dans la formation initiale des CPIP (module de formation éthique et déontologie de 2 heures prévu dans la formation initiale de l'ENAP) ainsi qu'en matière de sensibilisation des personnels au niveau local.

²⁵ Les CPIP représentaient 65 % des effectifs en 2000 et 70 % des effectifs en 2010.

Annexe III

Graphique 20 : Répartition par catégorie des faits ayant déclenché une action disciplinaire (2000-2010)



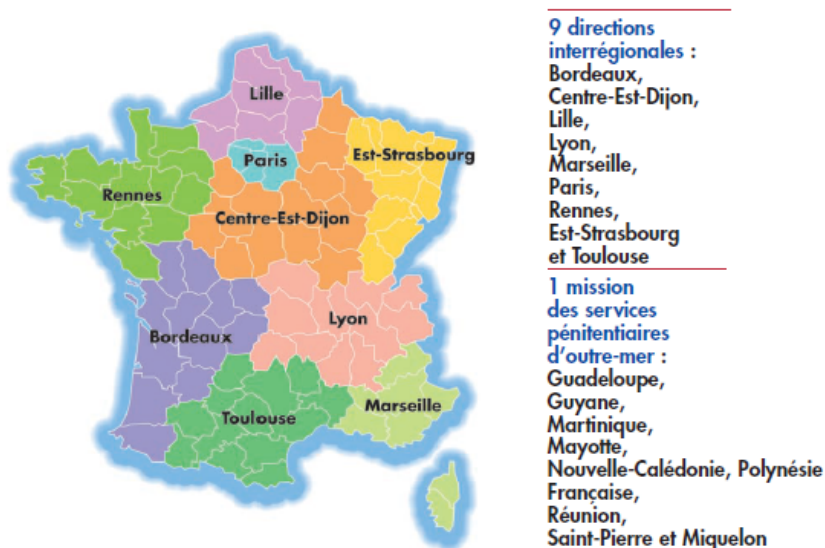
Source : Calculs IGF/IGSJ ; données DAP.

2.1.2. La cartographie des structures et des effectifs révèle une diversité de situation s'agissant de l'organisation des services

Au 1^{er} janvier 2011, le réseau des services pénitentiaires d'insertion et de probation étaient organisés en :

- ♦ neuf directions interrégionales et une mission des départements et territoires d'outre-mer qui coordonnent l'activité des SPIP ;

Graphique 21 : Organisation régionale des SPIP en janvier 2010



Source : Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2010, DAP.

- ♦ 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), pouvant être composés de plusieurs antennes (199 sièges/antennes au total au 1^{er} janvier 2010).

Graphique 22 : Cartographie des SPIP en 1^{er} janvier 2011



L'organisation des SPIP est à mettre en relation avec les 191 structures pénitentiaires à proprement parler :

- ◆ 106 maisons d'arrêt (détenus en attente de jugement et condamnés dont le reliquat de peine n'excède pas un an lors de leur condamnation définitive) ;
- ◆ 79 établissements pour peine, dont 6 maisons centrales, 24 centres de détention, 12 centres de semi-liberté, et 37 centres pénitentiaires, établissements mixtes, comprenant au moins deux quartiers différents (maison d'arrêt, centre de détention et/ou maison centrale) ;
- ◆ 6 établissements pénitentiaires pour mineurs.

La réforme de 1999 créant les SPIP en fusionnant les structures de milieu ouvert (comité de probation et d'aide aux libérés – CPAL) et de milieu fermé (services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires) reposait notamment sur la volonté de développer des structures mixtes. Néanmoins, l'approche mixte ayant été jugée peu opérationnelle, la création des structures mixtes n'a pas été généralisée.

Annexe III

La structuration du réseau varie significativement d'une inter-région à une autre, ce qui peut s'expliquer par la structuration du réseau des établissements pénitentiaires et la géographie locale :

- ◆ le nombre de SPIP par inter-région varie de 7 (Outre-mer et Lille) à 14 (Dijon) ;
- ◆ le nombre de résidences administratives varie de 15 (Outre-mer) à 32 (Lille) ;
- ◆ le nombre de structures (siège ou antennes) varie de 11 (Outre-mer) à 28 (Lille).

Le nombre d'ETP par inter-région (cf. Tableau 23) varie également fortement : de 154 personnes (Outre-mer) à 529 (Paris), ce qui devrait en principe être corrélé à la charge d'activité du SPIP.

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

- ◆ certaines antennes (« *antennes à double résidence* ») regroupent deux résidences administratives ; dans la plupart des cas, la résidence administrative marque une affectation sur un établissement pénitentiaire : ainsi, l'antenne mixte de Saverne-Oermingen (SPIP de Strasbourg) est constituée des résidences administratives de Saverne (circonscription judiciaire de Saverne) et d'Oermingen (centre de détention d'Oermingen) ;
- ◆ au 30 juin 2011, la mission n'avait pu identifier le motif de l'existence de certaines résidences administratives, qui n'étaient pas liées à l'existence d'une antenne à double résidence ou à l'existence d'un établissement pénitentiaire d'après les données communiquées par la DAP s'agissant des structures situées dans le ressort des antennes.

Tableau 23 : Structure du réseau par direction interrégionale au 1^{er} janvier 2010

| Direction interrégionale | Nombre de SPIP | Nombre de résidences administratives | Nombre de structures (siège du SPIP ou antenne) | Total des ETP |
|---------------------------------|-----------------------|---|--|----------------------|
| Bordeaux | 12 | 27 | 22 | 281 |
| Dijon | 14 | 24 | 22 | 301 |
| Lille | 7 | 32 | 28 | 473 |
| Lyon | 12 | 29 | 22 | 342 |
| Marseille | 8 | 18 | 14 | 308 |
| Outre-mer | 7 | 15 | 11 | 154 |
| Paris | 8 | 18 | 12 | 529 |
| Rennes | 12 | 26 | 23 | 347 |
| Strasbourg | 10 | 26 | 24 | 289 |
| Toulouse | 13 | 24 | 21 | 259 |
| Total | 103 | 239 | 199 | 3 283 |

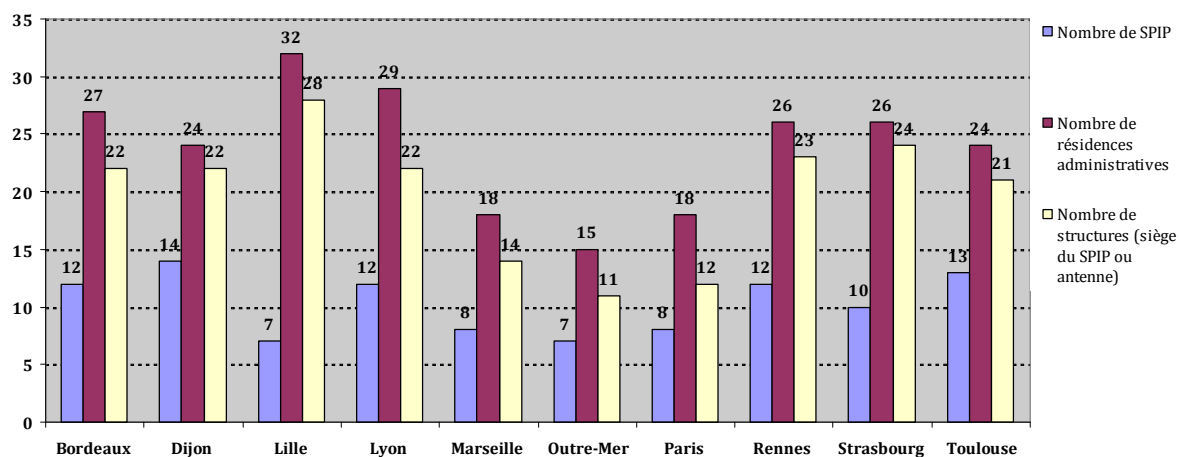
Source : DAP – base de données GAP ; retraitement mission IGF/IGSJ ; ETP hors élèves et y compris stagiaires pré-affectés.

Note : Le nombre total des ETP diffère de celui présenté au Tableau 17, notamment en raison du périmètre différent des données.

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

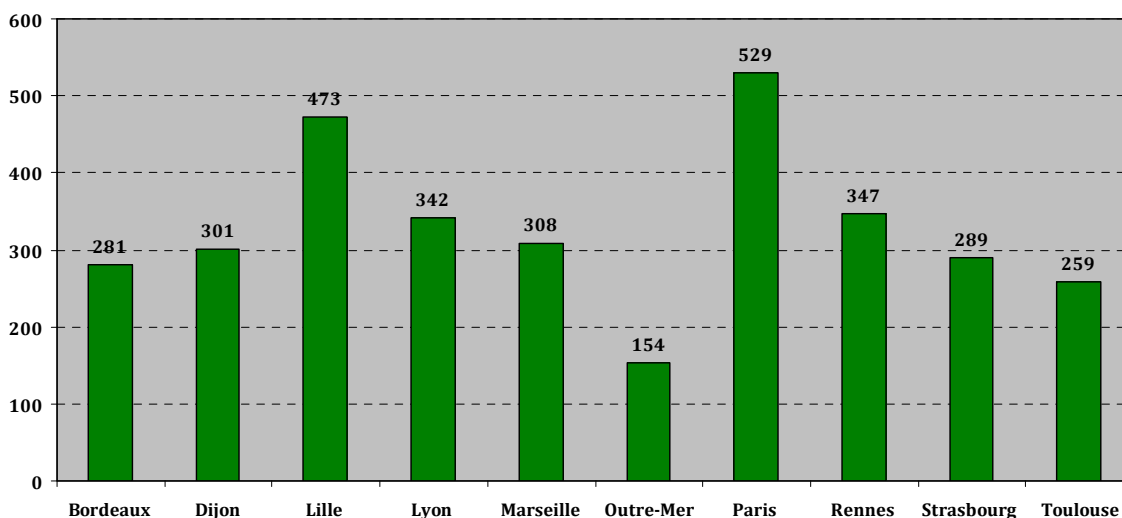
Annexe III

Graphique 23 : Nombre de SPIP, nombre de résidences administratives et nombre d'antennes par direction interrégionale



Source : DAP – base de données GAP.

Graphique 24 : ETP par direction interrégionale



Source : DAP – base de données GAP.

Par ailleurs, la structuration des SPIP est également très diverse.

Ainsi, **le nombre de résidences administratives au sein d'un même SPIP varie fortement :**

- ◆ 87 % des SPIP sont dotés de moins de 3 résidences administratives ;
- ◆ 13 % des SPIP sont dotés d'au moins 4 résidences administratives ;
- ◆ le SPIP de Lille est doté de 8 résidences administratives.

Par ailleurs, la taille des SPIP est variable. La taille moyenne d'un SPIP était de 32 ETP au 1^{er} janvier 2010. Cette taille moyenne ne reflète pas la dispersion des effectifs :

- ◆ 65 % des SPIP (soit 67 SPIP) étaient d'une taille inférieure à la moyenne, dont 27 % (28 SPIP) dotés de 15 ETP ou moins ;

Annexe III

- ◆ parmi les 35 % des SPIP d'une taille supérieure à la moyenne, 20 % (soit 20 SPIP) étaient dotés de plus de 50 ETP. Marseille et Lille étaient dotés de respectivement 124 et 163 ETP.

S'agissant de la structure organisationnelle du réseau :

- ◆ l'ensemble des 103 SPIP n'est pas doté d'un directeur de SPIP (DSPIP), neuf DSPIP assurant la direction de deux SPIP (cf. Tableau 24) ;

Tableau 24 : Liste des DSPIP assurant la direction de deux SPIP au 1^{er} janvier 2010

| SPIP concernés |
|--------------------------------------|
| Creuse et Haute-Vienne |
| Aveyron et Lot |
| Ariège et Haute-Garonne |
| Aube et Haute-Marne |
| Puy de Dôme et Cantal |
| Gard et Lozère |
| Doubs et Jura |
| Gers et Tarn-et-Garonne |
| Haute-Saône et territoire de Belfort |

Source : DAP.

- ◆ le ratio moyen du nombre de personnel non administratif pour un personnel administratif²⁶ était égal à 1 pour 6 au niveau des SPIP ; néanmoins, ce ratio varie très fortement d'un SPIP à l'autre : si 55 % des SPIP se situent dans une fourchette comprise entre 1 pour 5 et 1 pour 7, 21 % des SPIP se situent dans une fourchette comprise entre 1 pour 8 et 1 pour 10 et 7 % se situent au-delà d'un ratio de 1 personnel administratif pour 10 personnels non administratifs. Par exemple, alors que le SPIP du Mans (23 ETP, une structure) est doté d'un personnel administratif pour 22 personnels non administratifs, le SPIP d'Annecy (31 ETP, trois structures) est doté d'un personnel administratif pour 3 personnels non administratifs. La variation du ratio n'est pas strictement liée à la taille du SPIP, comme l'indique Graphique 25 ci-dessous ;

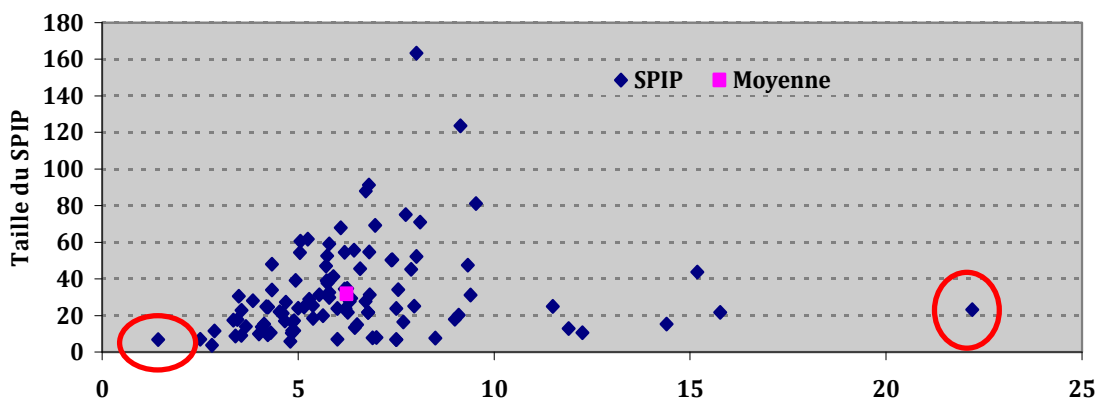
Tableau 25 : Ratio du nombre de personnel non administratif pour un personnel administratif

| Ratio | De 1 à 4 | De 5 à 7 | De 8 à 10 | > 10 | Total |
|------------------------|----------|----------|-----------|------|-------|
| Nombre de SPIP | 21 | 56 | 18 | 7 | 102 |
| En % du total des SPIP | 21 % | 55 % | 18 % | 7 % | 100 % |

Source : Mission IGF/IGSJ sur la base de données DAP. Le SPIP de Mamoudzou ne serait doté d'aucun personnel administratif.

²⁶ Mode de calcul : personnels non administratifs (personnel d'insertion et de probation plus encadrement) divisé par le personnel administratif (adjoints et secrétaires administratifs). Ce ratio permet d'évaluer le nombre de personnels non administratif pris en charge par un personnel administratif.

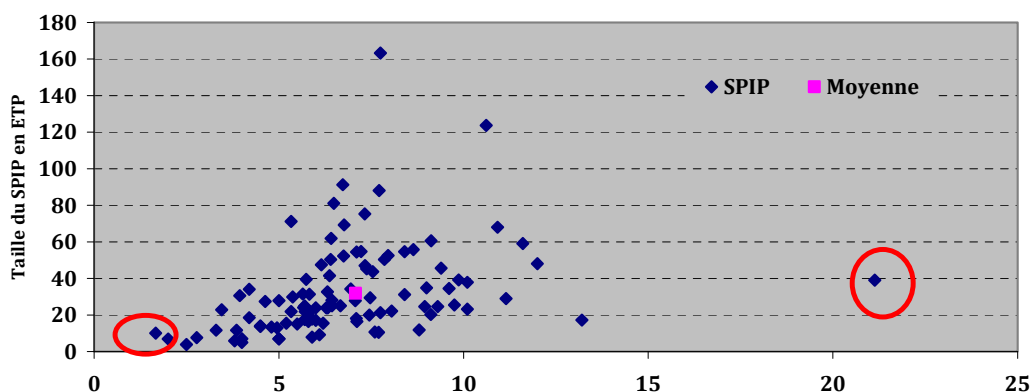
Graphique 25 : Ratio du nombre de personnels non administratifs pour un personnel administratif



Source : Mission IGF/IGSJ sur la base de données DAP.

- ♦ le ratio moyen du nombre de personnel d'insertion et de probation pour un personnel encadrant²⁷ était égal à 1 pour 7 au niveau des SPIP ; néanmoins, ce ratio varie également très fortement d'un SPIP à l'autre. Cette variation ne semble pas non plus liée de manière stricte à la taille du SPIP comme le montre le Graphique 26 ci-dessous : le SPIP de Calvados (39 ETP, deux structures) est doté d'un encadrant pour 21 personnels d'insertion et de probation, alors que le SPIP de l'Oise (48 ETP, 4 structures) est doté d'un encadrant pour 6 personnels d'insertion et de probation.

Graphique 26 : Ratio du nombre de personnel d'insertion et de probation pour un personnel encadrant



Source : Mission IGF/IGSJ sur la base de données DAP. Cinq SPIP ne seraient dotés d'aucun personnel encadrant d'après la base de données et ne figurent pas dans le schéma ci-dessous.

²⁷ Mode de calcul : personnels d'insertion et de probation (CIP, ASS et CTSS) divisé par les personnels encadrant (DIP, CSIP et DSPIP). Ce ratio permet d'évaluer le nombre de personnels d'insertion pris en charge par un encadrant. Pour les seuls encadrants intermédiaires, ce ratio est de un encadrant pour neuf.

Annexe III

L'affectation en milieu ouvert/fermé est connue sur la base d'une enquête déclarative de la DAP. L'affectation des personnels en milieu fermé, ouvert ou mixte n'est pas identifiée dans les systèmes d'information des ressources humaines de la DAP. Les données présentées dans le Tableau 26 ci-dessous résultent d'une enquête déclarative réalisée par la DAP : **57 % des personnels d'insertion et de probation seraient ainsi affectés en milieu ouvert, 30 % en milieu fermé et 13 % dans des antennes mixtes.** Cette moyenne nationale ne révèle néanmoins pas la forte hétérogénéité de l'affectation des SPIP sur le territoire au niveau régional (DISP) ou au niveau local (SPIP).

Tableau 26 : Répartition des effectifs (ETP) des CIP et des ASS entre milieu ouvert et milieu fermé au 1^{er} janvier 2011

| Département | Effectif disponible au 01/01/2011 CIP/AS | | | | En % | | |
|----------------------|---|---------------|--------------|-------------|---------------|--------------|-------------|
| | Total | Milieu ouvert | Milieu fermé | Mixte | Milieu ouvert | Milieu fermé | Mixte |
| Charente | 13,0 | 0,0 | 0,0 | 13,0 | 0 % | 0 % | 100 % |
| Charente-Maritime | 24,4 | 10,9 | 8,9 | 4,6 | 45 % | 36 % | 19 % |
| Corrèze | 17,3 | 9,3 | 6,3 | 1,7 | 54 % | 36 % | 10 % |
| Creuse/ Haute-Vienne | 17,0 | 12,0 | 0,0 | 5,0 | 71 % | 0 % | 29 % |
| Deux-Sèvres | 12,4 | 5,2 | 0,0 | 7,2 | 42 % | 0 % | 58 % |
| Dordogne | 23,0 | 4,8 | 10,6 | 7,6 | 21 % | 46 % | 33 % |
| Gironde | 44,6 | 27,6 | 11,0 | 6,0 | 62 % | 25 % | 13 % |
| Landes | 17,8 | 9,6 | 8,2 | 0,0 | 54 % | 46 % | 0 % |
| Lot-et-Garonne | 16,1 | 10,5 | 4,0 | 1,6 | 65 % | 25 % | 10 % |
| Pyrénées-Atlantiques | 18,4 | 13,0 | 2,8 | 2,6 | 71 % | 15 % | 14 % |
| Vienne | 21,6 | 13,6 | 8,0 | 0,0 | 63 % | 37 % | 0 % |
| Sous-total | 225,6 | 116,5 | 59,8 | 49,3 | 52 % | 27 % | 22 % |
| Ardennes | 7,3 | 4,3 | | 3,0 | 59 % | 0 % | 41 % |
| Aube/ Haute-Marne | 33,3 | 15,3 | 10,0 | 8,0 | 46 % | 30 % | 24 % |
| Cher | 12,8 | 8,0 | | 4,8 | 63 % | 0 % | 38 % |
| Cote d'Or | 21,0 | 16,0 | 5,0 | | 76 % | 24 % | 0 % |
| Eure et Loir | 24,3 | 12,3 | 10,0 | 2,0 | 51 % | 41 % | 8 % |
| Indre | 15,8 | 7,0 | 7,0 | 1,8 | 44 % | 44 % | 11 % |
| Indre et Loire | 16,3 | 3,0 | | 13,3 | 18 % | 0 % | 82 % |
| Loir et Cher | 10,0 | 6,0 | | 4,0 | 60 % | 0 % | 40 % |
| Loiret | 18,3 | 14,3 | 3,0 | 1,0 | 78 % | 16 % | 5 % |
| Marne | 23,7 | 16,7 | 6,0 | 1,0 | 70 % | 25 % | 4 % |
| Nièvre | 10,8 | | | 10,8 | 0 % | 0 % | 100 % |
| Saône-et-Loire | 20,7 | 14,9 | 5,8 | | 72 % | 28 % | 0 % |
| Yonne | 24,8 | 12,4 | 12,4 | | 50 % | 50 % | 0 % |
| Sous-total | 239,1 | 130,2 | 59,2 | 49,7 | 54 % | 25 % | 21 % |
| Aisne | 33,0 | 23,5 | 9,5 | | 71 % | 29 % | 0 % |
| Eure | 32,2 | 4,4 | 13,4 | 14,4 | 14 % | 42 % | 45 % |
| Nord | 136,8 | 94,4 | 42,4 | | 69 % | 31 % | 0 % |
| Oise | 38,1 | 18,3 | 15,4 | 4,4 | 48 % | 40 % | 12 % |
| Pas-de-Calais | 78,5 | 45,0 | 11,5 | 22,0 | 57 % | 15 % | 28 % |
| Seine-Maritime | 54,3 | 38,7 | 15,6 | | 71 % | 29 % | 0 % |
| Somme | 29,3 | 20,7 | 8,6 | | 71 % | 29 % | 0 % |
| Sous-total | 402,2 | 245,0 | 116,4 | 40,8 | 61 % | 29 % | 10 % |
| Ain | 22,0 | 9,7 | 8,6 | 3,7 | 44 % | 39 % | 17 % |
| Allier | 18,7 | 4,8 | 4,6 | 9,3 | 26 % | 25 % | 50 % |
| Ardèche | 7,3 | | 3,0 | 4,3 | 0 % | 41 % | 59 % |
| Cantal/ Puy-de-Dôme | 27,9 | 13,7 | 6,6 | 7,6 | 49 % | 24 % | 27 % |
| Drome | 15,3 | 11,8 | 3,5 | | 77 % | 23 % | 0 % |
| Isère | 41,8 | 27,7 | 14,1 | | 66 % | 34 % | 0 % |
| Loire | 34,1 | 19,7 | 14,4 | | 58 % | 42 % | 0 % |

Annexe III

| Département | Effectif disponible au 01/01/2011 CIP/AS | | | | En % | | |
|---------------------------------------|---|---------------|--------------|-------------|---------------|--------------|-------------|
| | Total | Milieu ouvert | Milieu fermé | Mixte | Milieu ouvert | Milieu fermé | Mixte |
| Haute-Loire | 6,9 | | | 6,9 | 0 % | 0 % | 100 % |
| Rhône | 66,4 | 49,4 | 17,0 | | 74 % | 26 % | 0 % |
| Savoie | 25,2 | 13,2 | 12,0 | | 52 % | 48 % | 0 % |
| Haute-Savoie | 21,1 | 15,1 | 6,0 | | 72 % | 28 % | 0 % |
| Sous-total | 286,7 | 165,1 | 89,8 | 31,8 | 58 % | 31 % | 11 % |
| Alpes-de-Haute-Provence/ Hautes-Alpes | 10,0 | 6,0 | - | 4,0 | 60 % | 0 % | 40 % |
| Alpes-Maritimes | 49,1 | 36,1 | 13,0 | - | 74 % | 26 % | 0 % |
| Bouches-du-Rhône | 109,3 | 60,5 | 48,8 | - | 55 % | 45 % | 0 % |
| Corse du Sud / Haute Corse | 15,8 | 7,8 | 6,0 | 2,0 | 49 % | 38 % | 13 % |
| Var | 44,5 | 34,5 | 10,0 | - | 78 % | 22 % | 0 % |
| Vaucluse | 30,6 | 19,7 | 10,9 | - | 64 % | 36 % | 0 % |
| Sous-total | 259,3 | 164,6 | 88,7 | 6,0 | 63 % | 34 % | 2 % |
| Guadeloupe | 23,0 | 7,0 | 9,0 | 7,0 | 30 % | 39 % | 30 % |
| Martinique | 18,0 | 9,0 | 9,0 | 0,0 | 50 % | 50 % | 0 % |
| Guyane | 9,9 | 0,0 | 0,0 | 9,9 | 0 % | 0 % | 100 % |
| La Réunion/ Mayotte | 42,6 | 13,9 | 13,4 | 15,3 | 33 % | 31 % | 36 % |
| Nouvelle-Calédonie | 10,0 | 0,0 | 0,0 | 10,0 | 0 % | 0 % | 100 % |
| Polynésie française | 13,0 | 0,0 | 0,0 | 13,0 | 0 % | 0 % | 100 % |
| Sous-total | 116,5 | 29,9 | 31,4 | 55,2 | 26 % | 27 % | 47 % |
| Essonne | 90,5 | 35,9 | 54,6 | - | 40 % | 60 % | 0 % |
| Hauts-de-Seine | 40,0 | 29,4 | 10,6 | - | 74 % | 27 % | 0 % |
| Paris | 67,2 | 58,2 | 9,0 | - | 87 % | 13 % | 0 % |
| Seine et Marne | 50,9 | 30,9 | 20,0 | - | 61 % | 39 % | 0 % |
| Seine-Saint-Denis | 55,8 | 45,8 | 10,0 | - | 82 % | 18 % | 0 % |
| Val d'Oise | 44,0 | 31,7 | 12,3 | - | 72 % | 28 % | 0 % |
| Val de Marne | 72,2 | 32,0 | 40,2 | - | 44 % | 56 % | 0 % |
| Yvelines | 48,9 | 32,1 | 16,8 | - | 66 % | 34 % | 0 % |
| Sous-total | 469,5 | 296,0 | 173,5 | 0,0 | 63 % | 37 % | 0 % |
| Calvados | 32,2 | 22,5 | 9,7 | - | 70 % | 30 % | 0 % |
| Cotes d'Armor | 14,1 | 10,6 | 3,5 | - | 75 % | 25 % | 0 % |
| Finistère | 27,4 | 22,4 | 5,0 | - | 82 % | 18 % | 0 % |
| Ille-et-Vilaine | 37,4 | 23,2 | 14,2 | - | 62 % | 38 % | 0 % |
| Loire-Atlantique | 38,2 | 28,0 | 10,2 | - | 73 % | 27 % | 0 % |
| Maine-et-Loire | 23,5 | 19,5 | 4,0 | - | 83 % | 17 % | 0 % |
| Manche | 18,1 | 16,2 | 1,9 | - | 90 % | 10 % | 0 % |
| Mayenne | 8,7 | 6,7 | 2,0 | - | 77 % | 23 % | 0 % |
| Morbihan | 24,3 | 19,5 | 4,8 | - | 80 % | 20 % | 0 % |
| Orne | 18,0 | 11,1 | 6,9 | - | 62 % | 38 % | 0 % |
| Sarthe | 22,1 | 15,8 | 6,3 | - | 71 % | 29 % | 0 % |
| Vendée | 15,6 | 13,4 | 2,2 | - | 86 % | 14 % | 0 % |
| Total | 279,6 | 208,9 | 70,7 | 0,0 | 75 % | 25 % | 0 % |
| Bas-Rhin | 40,1 | 28,3 | 11,8 | 0,0 | 71 % | 29 % | 0 % |
| Doubs / Jura | 27,9 | 12,0 | 5,8 | 10,1 | 43 % | 21 % | 36 % |
| Haut-Rhin | 37,9 | 23,2 | 9,8 | 4,9 | 61 % | 26 % | 13 % |
| Haute-Saône/ Territoire de Belfort | 14,5 | 5,1 | 2,5 | 6,9 | 35 % | 17 % | 48 % |
| Meurthe-et-Moselle | 39,8 | 19,5 | 20,3 | - | 49 % | 51 % | 0 % |
| Meuse | 18,4 | 3,6 | 8,4 | 6,4 | 20 % | 46 % | 35 % |
| Moselle | 42,9 | 27,1 | 11,2 | 4,6 | 63 % | 26 % | 11 % |
| Vosges | 12,6 | 2,0 | | 10,6 | 16 % | 0 % | 84 % |

Annexe III

| Département | Effectif disponible au 01/01/2011 CIP/AS | | | | En % | | |
|------------------------|---|----------------|--------------|--------------|---------------|--------------|-------------|
| | Total | Milieu ouvert | Milieu fermé | Mixte | Milieu ouvert | Milieu fermé | Mixte |
| Sous-total | 234,1 | 120,8 | 69,8 | 43,5 | 52 % | 30 % | 19 % |
| Ariège/ Haute Garonne | 51,8 | 22,5 | 22,8 | 6,5 | 43 % | 44 % | 13 % |
| Aude | 12,8 | 6,0 | - | 6,8 | 47 % | 0 % | 53 % |
| Aveyron / Lot | 12,4 | | - | 12,4 | 0 % | 0 % | 100 % |
| Gard / Lozère | 24,9 | 4,0 | - | 20,9 | 16 % | 0 % | 84 % |
| Gers / Tarn-et-Garonne | 14,5 | 4,8 | - | 9,7 | 33 % | 0 % | 67 % |
| Hautes-Pyrénées | 7,7 | - | 2,7 | 5,0 | 0 % | 35 % | 65 % |
| Hérault | 46,9 | 30,1 | 16,8 | - | 64 % | 36 % | 0 % |
| Pyrénées-Orientales | 19,6 | - | 7,9 | 11,7 | 0 % | 40 % | 60 % |
| Tarn | 12,8 | 4,0 | 2,0 | 6,8 | 31 % | 16 % | 53 % |
| Sous-total | 203,4 | 71,4 | 52,2 | 79,8 | 35 % | 26 % | 39 % |
| Total | 2 716,0 | 1 548,4 | 811,5 | 356,1 | 57 % | 30 % | 13 % |

Source : DAP.

Notes : Données réconciliées en vue de la préparation de la CAP de juin 2011 à partir des bases de données Harmonie et GESTREEL. A noter que le nombre total d'ETP au 1^{er} janvier 2011 identifié sur cette base diffère des données issues de WINPAIE au 1^{er} janvier 2011 à hauteur de 175 ETP.

2.1.3. Les outils de GRH relatifs à l'organisation des structures et au suivi des effectifs sont insuffisants

2.1.3.1. La DAP ne dispose pas d'organigramme de référence au niveau national pour organiser les structures

La mission relève l'absence de définition d'organigrammes de référence pour les SPIP. Des travaux²⁸ avaient été initiés par la DAP fin 2008 afin d'identifier des organisations cibles et de construire des organigrammes en vue d'un déploiement début janvier 2009 dans le réseau. Ces travaux (cf. pièce jointe n° 2 pour une synthèse) reposaient sur le principe d'une organisation des services à partir de la segmentation des PPSMJ, chaque segment nécessitant un traitement différencié et un suivi plus ou moins intensif. Le groupe de travail avait travaillé sur la définition d'une organisation cible, celle-ci pouvant être modulable pour les SPIP à effectifs réduits. Des exemples d'organisations cibles avaient été élaborés à partir des SPIP du département pilote (Gironde). Ces travaux n'ont à ce stade pas abouti alors que la définition d'organigramme de référence pourrait utilement contribuer à la structuration de l'évaluation des besoins en effectifs en tenant compte de la disparité des structures au sein du réseau.

2.1.3.2. Le suivi des effectifs repose sur des bases de données de ressources humaines multiples, dont la fiabilité a été dégradée avec la mise en œuvre de l'application Harmonie

S'agissant de la gestion des effectifs, la DAP travaille à partir de bases de données multiples, dont la fiabilité s'est dégradée depuis le déploiement d'Harmonie en 2010.

La DAP s'appuie actuellement sur trois bases de données pour la gestion des effectifs :

- ♦ le système d'information des ressources humaines (SIRH) de référence a évolué : la base de données GAP a été remplacée par Harmonie, le 1^{er} janvier 2010. Le SIRH contient des données concernant les effectifs physiques par grade et corps, la position

²⁸ Groupe de travail de la DAP animé par le cabinet Croissance.

administrative et ainsi que la quotité de travail (ETP). Le déploiement d'Harmonie a posé plusieurs types de problèmes tels que des dysfonctionnements de l'applicatif ne permettant pas de saisir de manière rétroactive des événements, ce qui a dégradé la qualité des données saisies depuis le déploiement de l'applicatif ou des problèmes liés à la migration des données de GAP dans Harmonie. Le chantier du déploiement d'Harmonie est piloté par le secrétariat général du ministère de la justice : la fiabilisation de l'application Harmonie serait prévue pour 2014-2015 ;

- ◆ GESTREEL est un outil de décompte des personnes physiques par corps développé par la DAP afin de fiabiliser les données du SIRH GAP. La base de données GESTREEL est alimentée par les directions interrégionales ; ces données font l'objet d'une réconciliation mensuelle avec les données du système d'information des ressources humaines de la DAP (GAP/Harmonie). Les dysfonctionnements d'Harmonie ont impacté la qualité et la rapidité de la réconciliation des données entre l'applicatif de l'administration centrale et GESTREEL : en mai 2011, la DAP estimait que la réconciliation des données enregistrait un retard de 4 à 5 mois ;
- ◆ WINPAIE : en raison de la dégradation de la qualité des données relatives aux ressources humaines dans la base HARMONIE, la DAP a également recours aux données du logiciel de paie pour décompter les effectifs : cet outil permet de décompter les effectifs faisant l'objet d'une paye et comprend les informations relatives aux quotités de travail.

La DAP ne dispose pas actuellement d'un système d'informations lui permettant de connaître avec fiabilité et de façon actualisée la situation des effectifs des SPIP : un travail de fiabilisation des données spécifique à chaque corps doit donc être engagé avant chaque CAP. Par ailleurs, les bases de données de la DAP ne permettent pas de distinguer la répartition des effectifs entre milieu ouvert et milieu fermé.

2.1.3.3. Les marges de manœuvre pour gérer les vacances d'emploi au niveau local sont très limitées

L'enquête menée auprès des directions interrégionales par la mission sur le dialogue de gestion a également permis de souligner le manque de marge de manœuvre des directions interrégionales sur la gestion des effectifs, notamment s'agissant des CPIP. En effet, la règle de l'affectation au niveau de la résidence administrative, conjuguée à l'existence d'une seule commission administrative paritaire par an s'agissant des CPIP et au recours limité aux contractuels ne permet pas de gérer de manière satisfaisante les absences de longue durée (congés maternité, congés longue maladie, détachement) dans les SPIP. Cela s'avère particulièrement pénalisant pour les petites structures dont la capacité de réorganisation du flux d'activité est plus limitée que dans les structures importantes.

2.1.3.4. L'absentéisme dans les SPIP ne fait pas l'objet d'un suivi par la DAP

L'application « ORIGINE » (organisation informatique de la gestion du temps) n'a à ce jour pas été déployée dans les SPIP, hormis dans certains cas, s'agissant des personnels de surveillance affectés dans les SPIP (DISP de Paris). La DAP ne disposant pas de données sur l'absentéisme dans les SPIP, la mission a effectué une enquête auprès de l'ensemble des DISP afin de recenser les données existantes pour les années 2009, 2010 et 2011. **La mission a reçu des données des directions interrégionales** de Rennes, Bordeaux, Toulouse et Strasbourg, ainsi que de la mission Outre-mer, soit un **échantillon représentatif égal à 41 % des ETP dans les SPIP**. Néanmoins, ces données doivent être analysées avec précaution dans la mesure où :

- ◆ la méthode de recueil statistique n'est pas identique (utilisation de base de données existantes ou enquête spécifique auprès des SPIP) ;

Annexe III

- ♦ le périmètre des données recueillies est variable en termes de date ou de motifs d'absentéisme.

Les résultats détaillés de l'enquête sont présentés en pièce jointe n°3. Après retraitement des données, la mission évalue le taux moyen d'absentéisme pondéré de l'échantillon (hors congés) à 8 % en 2010, dont 3 % au titre des congés maladie de longue durée et des congés maternité.

Tableau 27 : Synthèse des données sur l'absentéisme dans les SPIP en 2010

| Données 2010 | Outre Mer | Rennes | Bordeaux | Toulouse | Strasbourg | Taux moyen pondéré sur l'échantillon de référence |
|--|-------------|-------------|-----------|-----------|------------|---|
| Congés annuels et bonifiés, CET | 12 % | 16 % | ND | ND | ND | - |
| Congé maladie ordinaire | 2 % | 3 % | 3 % | 4 % | 4 % | 3 % |
| Accident du travail | 0 % | 0 % | 1 % | 0 % | 0 % | 0 % |
| Congés longue maladie | 0 % | ND | 2 % | 2 % | 0 % | 1 % |
| Congé maternité | 1 % | 2 % | 2 % | - | 2 % | 2 % |
| Autres (formation, absence syndicale, absence exceptionnelle, ...) | 2 % | 2 % | ND | ND | 1 % | 2 % |
| - dont absence syndicale | - | 0 % | ND | 0 % | 0 % | - |
| Total | 17 % | 24 % | ND | ND | ND | - |
| Total hors congés et CET | 5 % | 8 % | ND | ND | 7 % | 8 % |
| Total congés longue maladie et maternité | 1 % | ND | 5 % | ND | 2 % | 3 % |

Source : Mission IGF/IGSJ.

Notes : Le taux moyen pondéré est recalculé en fonction de chaque échantillon de référence : par exemple, le taux d'absentéisme moyen pondéré pour congés maternité est calculé en excluant de la base de calcul les données relatives à la DISP de Toulouse, pour laquelle cette catégorie de données n'était pas disponible au 30 juin 2011. En raison des arrondis, les totaux peuvent différer de la somme des éléments du tableau.

Ce taux serait donc similaire au taux moyen d'absentéisme hors congés de l'administration pénitentiaire au sens large de 8 % pour 2010, tel que calculé par la DAP dans son bilan social²⁹.

Tableau 28 : Taux moyen d'absentéisme hors congés de l'administration pénitentiaire

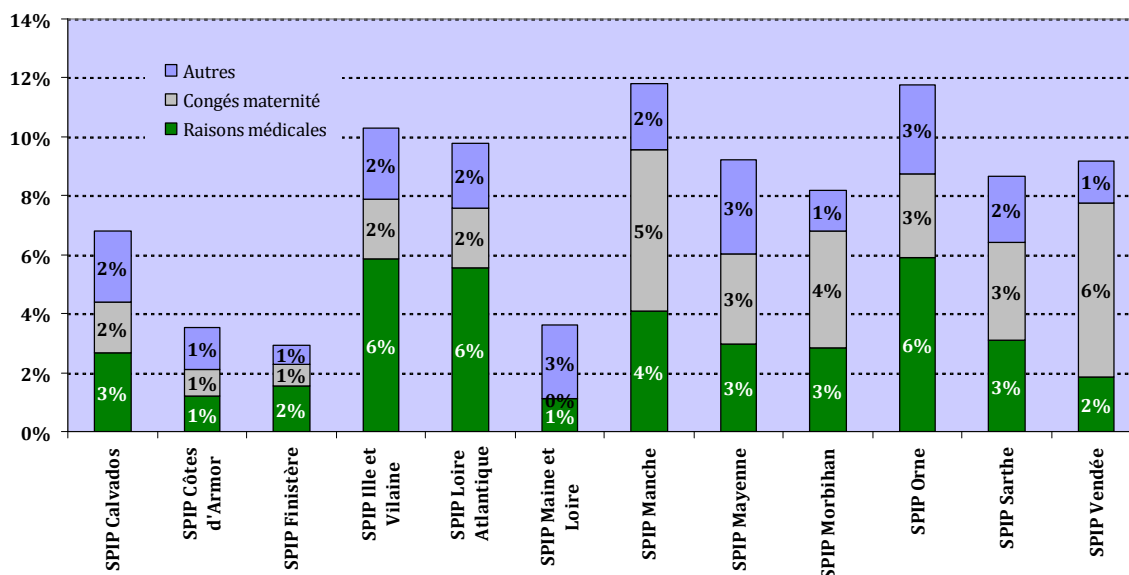
| | Arrêt maladie, CLM, CLD | AT | Congés bonifiés | Formation professionnelle | Congé parental ou absence parentale | Congés sans traitement | Total |
|------|-------------------------|-----|-----------------|---------------------------|-------------------------------------|------------------------|-------|
| 2009 | 4 % | 1 % | 0 % | 0 % | 1 % | 0 % | 7 % |
| 2010 | 5 % | 1 % | 0 % | 0 % | 1 % | 0 % | 8 % |

Source : Bilan social de la DAP 2009. Données provisoires de la DAP pour 2010.

Au sein d'une même DISP, le taux d'absentéisme hors congés (CA/CET) peut néanmoins varier de manière assez significative entre SPIP : si on prend l'exemple de la direction interrégionale de Rennes, en 2010, le taux d'absentéisme était d'environ 3 % dans les Côtes-d'Armor, alors qu'il était supérieur ou égal à 10 % en Ile-et-Vilaine, en Loire-Atlantique, dans la Manche et dans l'Orne.

²⁹ Le taux d'absentéisme hors congés de la DAP inclut les congés bonifiés ; la mission a exclu les congés bonifiés du périmètre de l'absentéisme hors congés, considérant que les congés bonifiés correspondait à des congés. Cette différence ne conduit pas à un biais dans l'analyse, en raison du faible poids des congés bonifiés dans le taux d'absentéisme calculé par la DAP.

Graphique 27 : Taux d'absentéisme hors congés annuels par SPIP dans l'inter-région de Rennes en 2010



Source : ETP : données DAP ; absentéisme : données de la DISP de Rennes ; calculs de la mission IGF/IGSJ.

2.2. Recommandations de la mission

2.2.1. Renforcer la fiabilité des bases de données RH

Proposition : Développer une base de données interne fiabilisée d'ici début 2012.

Les dysfonctionnements du SIRH Harmonie ne pourront être réglés avant 2014-2015. En attendant la fiabilisation d'Harmonie, la sous-direction des ressources humaines de la DAP envisage de développer une base de données parallèle, basée sur le logiciel GESTREEL. La DAP a mis en place un outil de suivi des effectifs simplifié à partir d'une base de données ACCESS permettant de connaître l'affectation, le grade, le corps, la position administrative ainsi que la quotité de travail. Cette base simplifiée n'est actuellement pas accessible au réseau des services déconcentrés et la sous-direction des ressources humaines souhaite faire évoluer le logiciel GESTREEL (GESTREEL V2) afin de disposer d'un système d'information mis à jour en temps réel grâce à la saisie des mouvements des agents. Cette base serait accessible en administration centrale et au niveau déconcentré (DISP, établissements). Au 30 juin 2011, la gestion des droits de modification (saisie par le niveau déconcentré ou par l'administration centrale) n'avait pas été définie.

Bien que le développement d'une base de données parallèle au SIRH de référence ne constitue pas une solution idéale, il est important que la DAP dispose d'une base de données fiabilisée en temps réel afin de pouvoir finaliser les chantiers de gestion de ressources humaines mentionnés ci-après. La mission recommande donc de finaliser le projet de base de données GESTREEL V2 et d'établir rapidement le calendrier de mise en œuvre du projet (consultation du niveau déconcentré sur la définition des modalités et processus de l'applicatif ; définition du cahier des charges informatique et développement du logiciel ; mise à jour de la base de données), afin que la base de données puisse être opérationnelle début 2012.

Proposition : Déployer le logiciel ORIGINE dans les SPIP afin de suivre l'absentéisme.

Le logiciel ORIGINE a été déployé dans l'ensemble des établissements pénitentiaires. Il comporte plusieurs modules :

- ◆ un module de gestion des organigrammes de référence (DAP) ;
- ◆ un simulateur d'organisation de service (DAP et structures) ;
- ◆ un module de gestion du temps et des activités – plannings, gestion des congés, calculs des temps, calcul de l'absentéisme, ... -(DAP et structures) ;
- ◆ une possibilité de consultation par les agents (structures) ;
- ◆ un infocentre (DAP et direction interrégionale) permettant d'effectuer des requêtes ;
- ◆ badgeage³⁰ (structures).

La mission recommande de déployer le logiciel ORIGINE dès que possible dans les SPIP dans la mesure où le suivi de l'absentéisme est indispensable pour permettre à l'échelon déconcentré de mieux gérer les pics d'activité liés à des absences de longue durée. Par ailleurs, le déploiement d'Origine serait également utile s'agissant des fonctions relatives aux organigrammes de référence, aux simulateurs d'organisation de service, ainsi qu'à la possibilité de consultation des plannings, et notamment du signalement des entretiens si l'applicatif était développé en ce sens. Enfin, il n'est pas souhaitable que seule une partie des personnels de l'administration pénitentiaire soit exonérée d'un outil de gestion du temps et des activités.

Selon les indications de la DAP, le calendrier de déploiement devrait notamment prendre en compte les éléments suivants :

- ◆ l'intégration des agents des SPIP dans la base ORIGINE implique une acquisition de licences équivalente au nombre d'agents concernés, soit environ 4 000 licences³¹ ; une telle acquisition devait faire l'objet d'une validation par le Comité de gouvernance des systèmes d'information dont les réunions ont lieu tous les 6 mois³² ;
- ◆ les serveurs n'ayant pas en l'état actuel la capacité à répondre un tel accroissement de la base de données, une réflexion sur une nouvelle architecture des serveurs a été initiée par la DAP avec la sous-direction de l'informatique et des télécommunications du secrétariat général du ministère de la justice, mais n'a pas été finalisée à ce stade ;
- ◆ ORIGINE doit être paramétré aux spécificités des agents des SPIP, les règles de gestion de ces derniers étant différentes de celles applicables aux personnels de surveillance : un travail de conception détaillé des besoins doit être réalisé par la DAP pour développement par la société de service informatique prestataire (GFI informatique).

Sur la base de ces éléments, **le déploiement d'ORIGINE pourrait être envisagé pour mi-2012**. Il devrait être complété par une formation utilisateurs.

³⁰ Badgeuses ou intranet.

³¹ Le coût d'une licence étant de 14 € par agent, le coût prévisionnel de l'acquisition des licences est estimé à 56 000 €.

³² Le prochain comité est prévu le 20 juillet 2011 ; le comité suivant pourrait avoir lieu en janvier 2012.

2.2.2. Rationaliser l'organisation du réseau sur la base d'organigramme-type

Proposition : Définir des organigrammes type de référence permettant de structurer le réseau de manière plus uniforme.

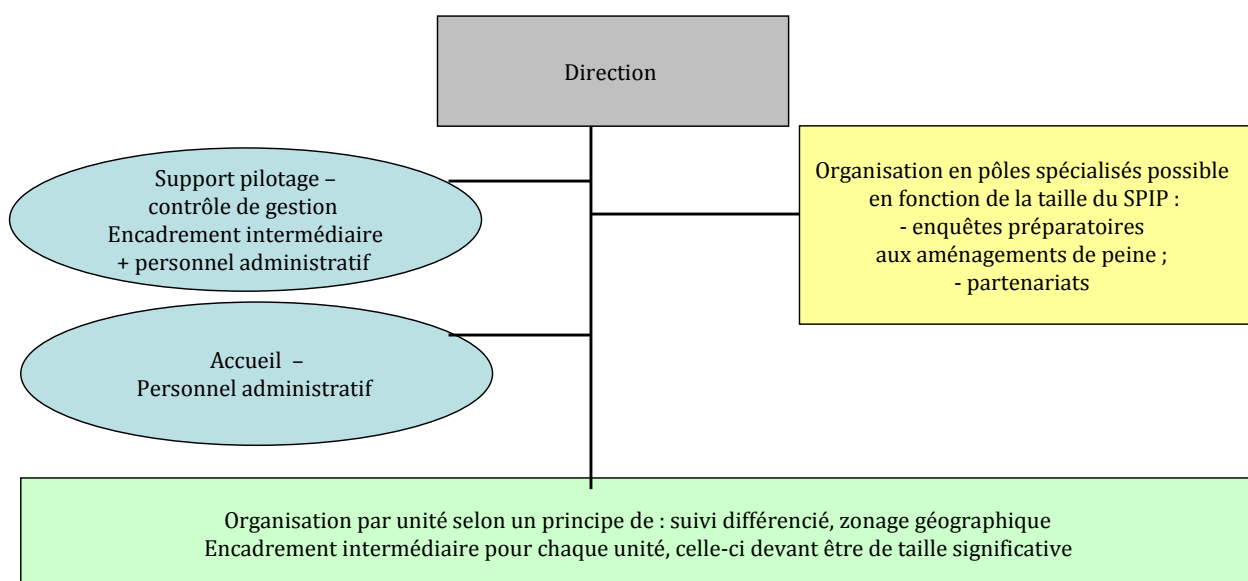
La mission recommande de rationaliser l'organisation du réseau des SPIP, la disparité d'organisation du réseau ne garantissant une qualité de gestion uniforme des structures sur l'ensemble du territoire. Cette rationalisation de l'organisation devrait être conçue comme un corollaire de la professionnalisation de l'activité des SPIP et comprendre plusieurs axes structurants :

- ◆ définition du niveau d'encadrement pour chaque structure (présence ou non d'un encadrement intermédiaire au niveau de chaque antenne) ;
- ◆ définition du volume de personnel administratif nécessaire à une répartition des tâches optimales au sein de chaque structure (fonctions transverses, accueil, téléphone, création des dossiers sous APPI) ;
- ◆ définition du mode d'organisation de la structure (répartition des dossiers sur la base d'un critère géographique, spécialisation en pôles, suivi différencié).

La mission souligne qu'il n'existe pas de réponse unique sur chacun de ces axes en raison de la grande diversité de taille des structures dans le réseau. En effet, l'organisation du siège d'un SPIP de 50 personnes (Lille) ne saurait être identique à l'organisation d'une antenne de 5 personnes (Rocheftort).

Les recommandations de la mission ne comportent donc pas des préconisations sur la réorganisation du réseau, mais sur les principes qui devraient guider la réorganisation du réseau ainsi que sur des exemples d'organigramme de référence qui pourraient utilement guider les réflexions de la DAP, une certaine souplesse devant être laissée aux directeurs de SPIP pour structurer leur organisation (cf. Graphique 28 pour les SPIP de taille importante ; pour les petites structures, la proposition du groupe de travail constitue un schéma simplifié pertinent : cf. Graphique 30 en pièce jointe n°2). S'agissant de la définition d'organigramme de référence, la mission ne recommande pas d'adopter des organigrammes basés de manière stricte sur la segmentation, celle-ci apparaissant trop rigide et un suivi différencié plus souple pouvant être organisé au niveau local.

Graphique 28 : Principes directeurs devant guider l'élaboration des organigrammes de référence des SPIP de taille importante



Source : Mission IGF/IGSJ.

2.2.3. Donner davantage de souplesse de gestion des effectifs à l'échelon local pour faire face aux variations d'activité

Proposition : Limiter le nombre de résidences administratives au nombre d'antennes, sauf exception.

La mission recommande de limiter le nombre de résidences administratives afin d'assouplir les marges de manœuvre de gestion des effectifs au niveau local.

La mission recommande de faire coïncider le nombre d'antennes et de résidences administratives, hormis dans les cas où la résidence administrative correspond une intervention dans un établissement pénitentiaire dans le cadre d'une antenne mixte éloigné de l'antenne de référence de plus de 20 km.

La mission a évalué quel pourrait être l'impact d'une telle réforme (cf. Tableau 29). Cette évaluation demeure indicative :

- ◆ les distances kilométriques entre les deux résidences administratives d'une même antenne ont été évaluées de ville à ville et non pas à partir des adresses des résidences (antenne et établissements pénitentiaires), ce qui constitue une simplification. Par ailleurs, des situations géographiques spécifiques (temps de trajet significativement plus long que la distance kilométrique en raison du réseau routier) pourraient être prises en compte dans la décision de suppression ou non d'une résidence administrative ;
- ◆ les cas où la mission n'a pas été en mesure d'identifier le motif de l'existence de la résidence administrative devraient faire l'objet d'un examen approfondi par la DAP.

Sous réserve de ces précautions méthodologiques, cette approche permettrait de réduire le nombre de résidence administrative de 239 à 210. Elle concernerait environ 800 ETP³³, soit 23 % des agents (données au 1^{er} janvier 2010). La marge de manœuvre est variable selon la direction interrégionale concernée : elle pourrait être négligeable s'agissant de l'inter-région de Dijon. Onze résidences administratives distinctes des antennes seraient maintenues en raison de la distance kilométrique entre la résidence de l'antenne de référence et la résidence de l'établissement pénitentiaire.

L'importance des effectifs concernés appelle une ainsi qu'une concertation approfondie. l'accompagnement social (éventuels déménagement, notamment lorsque la distance excède 30 kms) et la conduite du changement

³³ Méthode de calcul des agents concernés : somme des agents en poste dans la résidence administrative concernée par la suppression et des agents en poste dans la résidence administrative/antenne de référence. Dans les cas où la résidence administrative n'est pas liée à une antenne et où il existe plus d'une structure au sein du SPIP (par exemple, Marmande), la mission n'a pas été en mesure d'identifier l'ensemble des personnels concernés par la mesure et n'a tenu compte que des effectifs décomptés dans la résidence administrative concernée par la suppression.

Annexe III

Tableau 29 : Liste des antennes dotées de plus d'une résidence administrative et estimation de l'impact de la recommandation de limitation du nombre de résidence administratives de la mission

| DISP | SPIP | Antenne | Résidence administrative | Existence d'un établissement pénitentiaire distinct sur une des résidences administratives | Distance entre les deux villes | Fusion/ suppression | Nombre de personnes impactées au 1 ^{er} janvier 2010 |
|-------------------------------|------------|--------------------------------------|--------------------------|--|--------------------------------|---------------------|---|
| | | | | | | | |
| Bordeaux | 17 | Saintes-Bédenac | Saintes | Oui | 93 km | Non | - |
| | | | Bédenac | | | | - |
| | | La Rochelle-Saint Martin de Ré | La Rochelle | Oui | 25 km | Non | - |
| | | | Saint Martin de Ré | | | | - |
| | 24 | Bergerac-Mauzac | Bergerac | Oui | 27 km | Non | - |
| | | | Mauzac | | | | - |
| | | Périgueux-Neuvic | Périgueux | Oui | 29 km | Non | - |
| | | | Neuvic | | | | - |
| | 33 | Bordeaux-Gradignan | Bordeaux | - | 9 km | Oui | 38 |
| | | | Gradignan | | | | 13 |
| | 47 | Non identifiée | Marmande | Non | - | Oui (suppression) | 5 |
| | Sous-Total | | | | | | |
| en % des effectifs de la DISP | | | | | | | 19 % |
| Dijon | 28 | Chartres | Chartres | Oui | 45 km | Non | - |
| | | | Chateaudun | | | | - |
| | 71 | Chalon sur Saône - Varennes le Grand | Chalon sur Saône | Oui | 9 km | Oui | 12 |
| | | | Varennes le Grand | | | | 8 |
| Sous-Total | | | | | | | 20 |
| en % des effectifs de la DISP | | | | | | | 6 % |
| Lille | 59 | Non identifiée | Hazebrouck | Non | - | Oui (suppression) | 4 |
| | | | Lille-Loos | Lille | Oui | 5 km | Oui |
| | | Loos | | 28 | | | |

Annexe III

| DISP | SPIP | Antenne | Résidence administrative | Existence d'un établissement pénitentiaire distinct sur une des résidences administratives | Distance entre les deux villes | Fusion/ suppression | Nombre de personnes impactées au 1 ^{er} janvier 2010 |
|-------------------------------|------|----------------------------------|--------------------------|--|--------------------------------|---------------------|---|
| | 60 | Non identifiée | Senlis | Non | - | Oui (suppression) | 2 |
| | 62 | Saint Omer - Longuenesse | Saint Omer | Oui | 3 km | Oui | 7 |
| | | | Longuenesse | | | | 10 |
| Sous-Total | | | | | | | 103 |
| en % des effectifs de la DISP | | | | | | | 21 % |
| Lyon | 01 | Non identifiée | Belley | Non | - | Oui (suppression) | 2 |
| | | Bourg-en-Bresse | Bourg-en-Bresse | - | - | - | 22 |
| | 03 | Moulins-Yzeure | Moulins | Oui | 2 km | Oui | 10 |
| | | | Yzeure | | | | 4 |
| | 38 | Vienne - Saint Quentin Fallavier | Vienne | Oui | 27 km | Non | - |
| | | | Saint Quentin Fallavier | | | | - |
| | | Non identifiée | Varces | Non | - | Oui (suppression) | 8 |
| | 42 | Non identifiée | La Talaudière | Non | - | Oui (suppression) | 9 |
| | | Non identifiée | Montbrison | Non | - | Oui (suppression) | 2 |
| | 73 | Albertville-Aiton | Albertville | Oui | 20 km | Oui | 5 |
| | | | Aiton | | | | 9 |
| Sous-Total | | | | | | | 71 |
| en % des effectifs de la DISP | | | | | | | 19 % |
| Marseille | 13 | Aix-Salon | Aix | Oui | 38 km | Non | - |
| | | | Salon | | | | - |
| | | Arles-Tarascon | Arles | Oui | 18 km | Oui | 28 |
| | | | Tarascon | | | | 10 |
| | 20B | Bastia-Borgo | Bastia | Oui | 19 km | Oui | 6 |
| | | | Borgo | | | | 5 |

Annexe III

| DISP | SPIP | Antenne | Résidence administrative | Existence d'un établissement pénitentiaire distinct sur une des résidences administratives | Distance entre les deux villes | Fusion/ suppression | Nombre de personnes impactées au 1 ^{er} janvier 2010 |
|-------------------------------|------|--|----------------------------|--|--------------------------------|---------------------|---|
| | 84 | Le Pontet-Avignon | Le Pontet-Avignon | Oui | 6 km | Oui | 14 |
| | | | | | | | 18 |
| Sous-Total | | | | | | | 81 |
| en % des effectifs de la DISP | | | | | | | 25 % |
| Outre-mer | 971 | Pointe à Pitre - Baie Mahault | Point à Pitre Baie Mahault | Oui | 52 km | Non | - |
| | | | | | | | - |
| | 972 | Fort de France - Ducos | Fort de France Ducos | Oui | 10 km | Oui | 13 |
| | | | | | | | 11 |
| | 973 | Non identifiée | Cayenne | - | - | Oui (supression) | 7 |
| | | Remire Montjoly | Remire Montjoly | - | - | - | 7 |
| | 987 | Non identifiée (rattachement au SPIP de Papeete) | Nuutania Faaa | Oui | 5 km de Papeete | Oui | 1 |
| | | | | | | | |
| Sous-Total | | | | | | | 39 |
| en % des effectifs de la DISP | | | | | | | 25 % |
| Paris | 75 | Paris | Paris | Oui | 0 km | Oui | 75 |
| | | | Paris-La santé | | | | 1 |
| | 77 | Melun | CD Melun | Oui | 0 km | Oui | 1 |
| | | | Melun | | | | 28 |
| | 78 | Non identifiée | SPIP des Yvelines | Non | - | Oui (suppression) | 14 |
| | 93 | Bobigny | Bobigny | - | | Oui | 4 |
| | | Non identifiée | Drancy | Non | 3 km (de Bobigny) | | 52 |
| | | Non identifiée | Villepinte | Non | 18 km (de Bobigny) | | 14 |
| | 94 | Créteil | Créteil | - | - | Oui | 42 |
| | | Non identifiée | Fresnes | Oui | 14 km (de Créteil) | | 38 |

Annexe III

| DISP | SPIP | Antenne | Résidence administrative | Existence d'un établissement pénitentiaire distinct sur une des résidences administratives | Distance entre les deux villes | Fusion/ suppression | Nombre de personnes impactées au 1 ^{er} janvier 2010 |
|-------------------------------|------|---|---------------------------|--|--------------------------------|---------------------|---|
| | | Non identifiée (SPIP de Créteil) | Villejuif | Oui | 9 km (de Créteil) | | 4 |
| | 95 | Pontoise | Pontoise | Oui | 4 km | Oui | 40 |
| | | Non identifiée | Osny | | | | 14 |
| Sous-Total | | | | | | | 327 |
| en % des effectifs de la DISP | | | | | | | 59 % |
| Rennes | 22 | Saint Briec | Saint Briec | Non | - | Oui | 13 |
| | | Non identifiée | Dinan | | | | 5 |
| | 49 | Angers | Angers | Non | - | Oui | 25 |
| | | Non identifiée | Saumur | | | | 6 |
| | 85 | Fontenay Le Comte - La Roche sur Yon | Fontenay Le Comte | Oui | 59 km | Non | - |
| | | | La Roche sur Yon | | | | - |
| Sous-Total | | | | | | | 49 |
| en % des effectifs de la DISP | | | | | | | 13 % |
| Strasbourg | | | | | | | |
| | 54 | Toul - Ecrouves | Toul | Oui | 6 km | Oui | 7 |
| | | | Ecrouves | | | | 3 |
| | 67 | Saverne - Oermingen | Saverne | Oui | 50 km | Non | - |
| | | | Oermingen | | | | - |
| Sous-Total | | | | | | | 10 |
| en % des effectifs de la DISP | | | | | | | 3 % |
| Toulouse | | | | | | | |
| | 12 | Millau | Millau | Non | - | Oui | 2 |
| | | Non identifiée | Rodez | | | | 9 |
| | 31 | Toulouse | Toulouse | Oui | 22 km | Non | - |
| | | Non identifiée | Seysse | | | | - |
| | 34 | Montpellier - Villeneuve les Maguelonne | Montpellier | Oui | 13 km | Oui | 28 |
| | | | Villeneuve les Maguelonne | | | | 11 |
| Sous-Total | | | | | | | 50 |
| en % des effectifs de la DISP | | | | | | | 18 % |

Annexe III

| DISP | SPIP | Antenne | Résidence administrative | Existence d'un établissement pénitentiaire distinct sur une des résidences administratives | Distance entre les deux villes | Fusion/ suppression | Nombre de personnes impactées au 1 ^{er} janvier 2010 |
|---|------|---------|--------------------------|--|--------------------------------|---------------------|---|
| Total des effectifs | | | | | | | 806 |
| en % du total | | | | | | | 23 % |
| Nombre de résidences administratives supprimées | | | | | | | 29 |

Source : Mission IGF/IGSJ.

Une telle évolution apporterait une marge de manœuvre non négligeable dans la gestion des ressources humaines au niveau local. Une réforme plus ambitieuse (unicité de la résidence administrative et du SPIP) se traduirait par des contraintes de déplacement fortes sur les agents, notamment dans le cas des départements étendus dotés de plusieurs antennes (Nord). La mission ne recommande donc pas d'aller au-delà de la recherche de l'unicité entre résidence administrative et antenne.

Proposition : Doter les directions interrégionales d'équipes mobiles de remplacement.

Afin d'accroître la souplesse de gestion des effectifs pour pallier aux pics d'activité, la mission recommande la mise en place d'équipes mobiles de remplacement en complément de la rationalisation du nombre des résidences administratives. Plusieurs administrations (notamment l'Éducation nationale, le ministère de la justice avec les magistrats placés et la direction générale des finances publiques) sont dotées d'équipes mobiles de remplacement afin de pallier à l'absentéisme des agents (cf. encadré ci-dessous).

Encadré 5 : Les équipes de remplacement dans l'Éducation nationale

L'organisation du réseau des enseignants de l'Éducation nationale comporte des équipes de remplaçants dédiées pour pallier aux absences des enseignants.

S'agissant du 1^{er} degré, ces remplaçants sont généralement répartis en deux catégories :

- des brigades internant au sein d'un département pour des remplacements de longue durée ;
- les enseignants des « zones d'intervention limitée » (ZIL), intervenant sur des zones géographiques limitées à 20 km en moyenne autour de leur résidence administrative d'affectation pour des courtes durées. Dans une volonté d'optimisation, les académies fusionnent toutefois de plus en plus cette catégorie avec les brigades, afin d'étendre le champ géographique d'intervention.

Cette distinction fait l'objet d'assouplissements au niveau local, par un rapprochement progressif des brigades et des zones d'intervention limitée dans certaines inspections d'académie.

S'agissant du 2nd degré, des enseignants et assimilés, titulaires et non titulaires en CDI sont affectés en zone de remplacement au sein d'une académie. Ils représentaient environ 4 % des enseignants du second degré en 2009-2010. L'organisation du remplacement diffère selon les disciplines, avec en particulier des zones géographiques d'intervention plus étendues pour les disciplines rares.

Les remplaçants perçoivent en compensation de leur mobilité une indemnité de sujétion spéciale de remplacement (ISSR) qui majore leur salaire d'environ 15 %. Un barème de taux calculé en fonction de la distance entre l'école de rattachement de l'enseignant et celle où s'effectue le remplacement est appliqué pour déterminer le montant de l'ISSR. Cette indemnité exclut la perception de frais de déplacements réels. Elle est perçue sur la base des jours réels de déplacement sur certification du chef d'établissement.

Source : Mission IGF/IGSJ.

S'agissant des SPIP, la mission recommande :

- ♦ de limiter l'intervention des équipes mobiles de remplacement au périmètre des personnels de probation et d'insertion (CPIP et ASS), le recours à des contractuels pouvant être envisagé pour les personnels administratifs ;
- ♦ de centrer les interventions des équipes sur des périodes de moyenne à longue durée (de trois à six mois par exemple), les pics d'activité sur une durée plus courte devant être absorbés via la recherche d'une réorganisation de la charge d'activité ;
- ♦ de placer les agents des équipes de remplacement auprès de l'autorité fonctionnelle de la direction interrégionale, qui serait en charge de la gestion de ces équipes selon des critères souples, l'appréciation des besoins étant du ressort du directeur interrégional ou du chef du département insertion et probation de la direction interrégionale. Néanmoins, le ressort de l'inter-région étant vaste, la mission recommande de créer des zones de déploiement regroupant plusieurs départements au sein de l'inter-région, les agents mobiles étant affectés par sous-groupe au sein d'une zone interdépartementale ;

Annexe III

- ♦ de constituer les équipes d'agents titulaires expérimentés, afin de faciliter la reprise des dossiers des PPSMJ. Ces agents bénéficieraient d'une indemnité de sujétion prenant en compte le coût du déplacement entre la résidence administrative de référence et la résidence administrative du remplacement. Ils seraient évalués par le directeur interrégional ou le directeur du département insertion et probation, sur la base d'informations transmises par l'encadrement de la résidence de remplacement.

Le calibrage des équipes mobiles de remplacement doit permettre de lisser la charge d'activité des SPIP, tout en évitant une sous-utilisation des équipes mobiles de remplacement. Ce calibrage des équipes mobiles de remplacement devrait donc reposer sur une connaissance fine de l'absentéisme et de l'évolution de la charge d'activité (déstockage massif de mesures par le juge d'application des peines) dans les SPIP, dont ne dispose pas la DAP actuellement. La mission recommande donc de réaliser une enquête sur l'absentéisme dans les SPIP au niveau national pour calibrer les équipes mobiles de renfort en attendant le déploiement d'Origine mi-2012.

La mission a réalisé un chiffrage préliminaire de la mise en place des équipes mobiles de renfort sur la base des hypothèses suivantes :

- ♦ taux d'absentéisme moyen de longue durée de 3 %, tel qu'évalué par la mission (cf. 2.1.3.4) ;
- ♦ taux de prise en charge moyen de l'absentéisme : 100 % de l'absentéisme
- ♦ coût annuel moyen d'un CIP (coût total chargé pour l'État) : 52 363 € ;
- ♦ indemnité de remplacement par jour sur la base d'un déplacement moyen de 100 km : 60 €.

Sur cette base, le calibrage des équipes mobiles de renfort correspondrait, en première analyse³⁴, à 88 ETPT et à un budget de 1,1 M€ au titre des primes de remplacement (cf. Tableau 30).

Tableau 30 : Estimation préliminaire de la création d'équipes mobiles de remplacement

| Taux d'absentéisme moyen de longue durée | 3 % |
|---|------------|
| Effectif de référence calculé par la mission en ETPT (cf. annexe IV) | 2 931 |
| Équivalent de l'absentéisme en ETPT | 87,9 |
| Taux de prise en charge par les équipes de remplacement | 100 % |
| Calibrage des équipes de remplacement en ETPT | 88 |
| Coût moyen d'un CIP par an pour l'État (coût chargé) | 52 363 |
| Prime moyenne de sujétion par jour sur la base d'une distance moyenne de 100 km | 60 |
| Nombre de jours travaillés | 209 |
| Coût annuel de la prime de remplacement par CPIP en € | 12 540 |
| Coût moyen chargé d'un CIP remplacement par an en € | 64 903 |
| Coût de l'équipe mobile de remplacement (en M€) | 5,7 |
| dont prime de remplacement (en M€) | 1,1 |
| Pour mémoire : masse salariale des PIP en 2010 (y compris CAS pension) en M€ | 137,0 |

Source : Mission IGF/IGSJ.

Note : Effectif de référence calculé par la mission en ETPT sur la base de données d'activité de janvier 2010 à avril 2011 (cf. annexe IV).

³⁴ Ce calcul comporte plusieurs simplifications. En particulier, il repose sur un effectif de référence calculé au niveau national et non ventilé par direction interrégionale et il n'intègre pas de données relatives à l'absentéisme pour chacune des DISP.

PIÈCES JOINTES

Annexe III

Pièce jointe n°1 : Tableaux détaillés

Tableau 31 : Estimation des crédits de fonctionnement et d'intervention des SPIP

| Nature de la dépense | Montant en M€ | Source |
|--|---------------|----------|
| Garde et contrôle des PPSMJ (financement des aménagements de peine) | 9,5 | RAP 2008 |
| Accueil et accompagnement des PPSMJ | 14,6 | RAP 2008 |
| ▪ Dépenses de réinsertion, hors rémunération de détenus dans le cadre du service général | 8,1 | RAP 2008 |
| ▪ Subventions versées aux associations et aides directes au PPSMJ | 6,5 | RAP 2008 |
| Soutien et formation | 15,5 | PLF 2009 |

Source : Estimations Cour des Comptes.

Tableau 32 : Estimation des dépenses de personnel des SPIP

| Catégorie de personnel | Nombre d'agents en mai 2008 | Coût moyen annuel en 2008 en € | Total en € |
|---|-----------------------------|--------------------------------|-------------|
| Personnel d'encadrement de niveau A : DSPIP, DIP et CSIP | 329 | 49 775 | 16 375 975 |
| Métiers de l'insertion de niveau B et C : CIP et assistants sociaux | 2 569 | 34 109 | 87 626 021 |
| Personnels administratifs de catégorie B | 92 | 35 055 | 3 225 060 |
| Personnels administratifs de catégorie C | 371 | 27 280 | 10 120 880 |
| Personnels de surveillance | 10 | 29 801 | 298 010 |
| Contractuels | 130 | N.D | N.D |
| Total | 3 501 | | 117 645 946 |

Source : Estimations Cour des Comptes.

Annexe III

**Tableau 33 : Référentiel d'activité de l'administration pénitentiaire dans Chorus
(exercice 2011)**

| Liste des activités | Destinations de la dépense (typologie indicative) | Centres de coût | ACTIONS |
|--|---|--|---------|
| 01. Sécurité passive : gestion de l'immobilier Gestion publique | <ul style="list-style-type: none"> - Travaux et rénovation de l'immobilier (y compris matériaux de construction); - Entretien et maintenance de l'immobilier : contrats d'entretien / maintenance ; - Travaux immobiliers de sécurisation des sites : callebots, mâts anti-hélico, concertina, etc; - Prestations intellectuelles immobilières : études d'évaluation et d'impact, etc; - Intérêts et indemnités : intérêts moratoires, indemnités, dommages et intérêts liés à l'immobilier, | ETAB, Com EP, siège DISP, SPIP | 1 |
| 02. PPP / AOT - LOA | <ul style="list-style-type: none"> - Loyers PPP / AOT - LOA (dont avenants et DTM liés), crédits d'ouverture & d'accompagnement de tous les EP PPP et AOT-LOA; - Les marchés GD des EP en AOT - LOA doivent être imputés sur les activités de GD. | ETAB | |
| 03. Sécurité active : armement et équipements de sécurité (pour GP et GD) | <ul style="list-style-type: none"> - Equipements et matériels : (milieux pénitentiaire et hospitalier), équipements de sûreté pour détection et sécurisation, protection et intervention (filets de protection, brouilleurs, mobilier, matériel de sécurité, petit équipement) ; moyens de com et gilets pare-balle, équipement ERIS (dont chiens); - Armement : armes, munitions, grenades, aérosols, etc. | ETAB, SPIP Com EP Com SPIP et ERIS | |
| 04. PSE - PSEM | <ul style="list-style-type: none"> - Location des bracelets électroniques, - Autres charges induites : communication téléphonique, déplacement. | Commun EP | |
| 05. Autres aménagements de peine : PE & SL (hors PSE - PSEM) | <ul style="list-style-type: none"> - Dépenses pour Placement Extérieur : subventions à des associations et autres frais, - Dépenses pour Semi-liberté : titres de transports, divers frais. | SPIP, Commun SPIP | |
| 06. Maintenance et entretien : Gestion déléguée (hors PPP et loyer AOT-LOA) | Ratios de dépenses figurant sur les factures : <ul style="list-style-type: none"> - dans les blocs "garantie de sûreté et de sécurité de l'exploitation pénitentiaire" et "conformité fonctionnelle de l'ensemble des installations", - dans la fonction "provision pour dégradations équipements critiques (hors dégradations sur BPU)". | ETAB | 2 |
| 07. Hébergement et restauration Gestion publique | <ul style="list-style-type: none"> - Hébergement (hôtellerie, mobilier, literie); - Lingerie (vêtement), blanchisserie, buanderie ; - Alimentation (denrées, barquettes, analyses vétérinaires, etc); - Hygiène et propreté (normes HACCP, divers produits); - Entretien et nettoyage des locaux non adm; - Collecte et traitement des déchets des locaux non adm; également, tous autres biens et services au bénéfice des détenus entrant dans le champ de cette action (petits équipements, objets culturels, traductions, etc). | ETAB | |
| 08. Hébergement et restauration : Gestion déléguée (hors PPP et loyer AOT-LOA) | Ratios de dépenses figurant sur les factures : <ul style="list-style-type: none"> - dans le bloc "prestations de services à l'immuable (hors service général)", à l'exception de la fonction "provision pour dégradations équipements critiques", - dans les fonctions "restauration des détenus", "hôtellerie", "cantine" (bloc "service aux personnes"). | ETAB | |
| 09. Santé des détenus | <ul style="list-style-type: none"> - Protocole santé (ticket modérateur et forfait hospitalier); - Honoraires de professionnel "santé" hors protocole (à l'exception de l'éducation à la santé et du transport en ambulance) ; - Divers frais "sanitaires" : frais d'obsèques, cotisations ACOSS, etc. | ETAD | |
| 10. Transport des détenus Gestion publique | <ul style="list-style-type: none"> - Achat et entretien de matériels de transport de détenus (véhicule); - Frais de transport annexes : carburant, péage, stationnement, etc; - Transfèrement : collage, billet d'avion et transport par ambulance lors d'extraction médicale, etc. | ETAB | |
| 11. Transport des détenus : Gestion déléguée (hors PPP et loyer AOT-LOA) | Ratios de dépenses figurant sur les factures : <ul style="list-style-type: none"> - dans la fonction "transport" (cf. bloc "services aux personnes"). | ETAB | |
| 12. Dépenses de réinsertion Gestion publique | Associations et PPSMI <ul style="list-style-type: none"> - Formation professionnelle : formation aux 1ers secours, code de la route, etc; - Lutte contre l'indigence : titre de transport, ticket de service, hébergement, lit sortant, chaussures, etc; - Travail d'intérêt général : cotisations URSSAFF, - Activités socioculturelle = concert, cinéma, théâtre, arts plastiques, etc; - Lectures = abonnement, animation autour d'un livre, - Sport = matériel de sport, subvention pour moniteur, manifestation ponctuelle (ex. billet de transport pour un intervenant), etc; - Promotion du travail = subvention, etc. - Maintien des liens familiaux - Education à la santé = subvention aux associations; - Programme de prévention de la récidive (PPR) - Prise en charge collective des PPSMI = prévention des addictions (alcool, drogue), gestion du stress, stage citoyenneté, etc; - Travail dans le cadre du service général : rémunération des détenus et cotisations URSSAFF, - Autres actions et équipements (subventions aux associations et aides directes aux PPSMI, hors PE et SL). | Siège DISP, ETAB, SPIP, Com EP et Com SPIP | |
| 13. Dépenses de réinsertion : Gestion déléguée (hors PPP et loyer AOT-LOA) | Ratios de dépenses figurant sur les factures : <ul style="list-style-type: none"> - dans le bloc "coût du service général" ; - dans les fonctions "travail des détenus", "formation professionnelle", "mission d'accueil, d'information et de suivi individualisés", "actions de formation professionnelle" et "accueil des familles" (cf. bloc "service aux personnes"). Crédits d'accompagnement dédiés à la réinsertion. <ul style="list-style-type: none"> - Locaux : taxes et impôts ; énergie et fluides (eau, gaz, électricité, chauffage urbain, etc); sécurité civile (incendie, etc); logements de fonction et mess des agents en EP; - Equipements : mobiliers et matériels (extincteur, compteur de fluide, combiné tel, machine à affranchir, etc); - Poste et télécom : frais de correspondance ; communication tel fixe et mobile; - Déplacement : frais de mission et de changement de résidence des agents en établissement public; - Divers : documentation, impression, frais de représentation, uniforme, etc. | ETAB, Com EP, Com SPIP | |
| 14. Pilotage des services et support indivis : Gestion publique (hors SPIP, ERIS et siège DISP) | Ratios de dépenses figurant sur les factures : <ul style="list-style-type: none"> - dans les blocs "garantie de pérennité des installations et de maintien de la valeur", "management du marché" et "fluides et énergie". - dans les fonctions "réalisation des contrôles légaux de conformité" (cf. bloc "prestations de services à l'immuable") et "restauration du personnel et cafétéria" (cf. bloc "service aux personnes"). Crédits d'ouverture et d'accompagnement (hors crédits pour les EP en PPP et AOT - LOA). | ETAB, Com EP | |
| 15. Pilotage des services et support indivis : Gestion déléguée (hors PPP et loyer AOT-LOA) | Ratios de dépenses figurant sur les factures : <ul style="list-style-type: none"> - dans les blocs "garantie de pérennité des installations et de maintien de la valeur", "management du marché" et "fluides et énergie". - dans les fonctions "réalisation des contrôles légaux de conformité" (cf. bloc "prestations de services à l'immuable") et "restauration du personnel et cafétéria" (cf. bloc "service aux personnes"). Crédits d'ouverture et d'accompagnement (hors crédits pour les EP en PPP et AOT - LOA). | ETAB, Com EP | |
| 16. Gestion des personnels (soutien) (hors recrutement et formation) | <ul style="list-style-type: none"> - Logement : loyer, entretien et maintenance des logements et locaux pour le personnel (mess, logement de fonction, etc) - Habillement : uniforme (pour ERIS, hors agents en établissement) - Déplacement : frais de mission, de changement de résidence, congés bonifiés - Santé : produits pharmaceutique, vaccin, honoraires médicaux - Protection statutaire : réparations civiles et protection statutaire (honoraires d'avocat et experts dont experts médicaux) - Hygiène et sécurité : amélioration des conditions de travail (ACT) - Dépenses de personnel pour les crédits du T2 (en 2011) | Siège DISP, SPIP, Com SPIP, Com EP et ERIS | 4 |
| 17. Recrutement et formation des personnels | <ul style="list-style-type: none"> - Recrutement : organisation de concours ou d'examen, location de salle, frais de mission, etc - Formation "prévention suicide" : frais de mission, achat de prestation de formation, etc - Autres formations : frais de déplacement pour formation ou de mission, location de salle, achat de prestation de formation, colloque, etc | Siège DISP, SPIP, Com SPIP et ERIS | |
| 18. Gestion et pilotage des services administratifs (dont SPIP, ERIS et siège DISP) | <ul style="list-style-type: none"> - Locaux : nettoyage et loyer des locaux adm, collecte et traitement des déchets ; taxes et impôts; énergie et fluides (eau, gaz, électricité, chauffage urbain, etc); sécurité civile (incendie, etc) - Véhicules : achat, location et/ou maintenance de véhicule adm, carburant, péage et stationnement - Equipements : achat, location et/ou maintenance de mobilier, photocopieur, etc - Petits matériels : fournitures, matériel de bureau, matériel audiovisuel, extincteur, compteur, etc - Poste et télécom : frais de correspondance ; communication tel fixe et mobile - Documentation & impression : abonnement, documentation, travaux d'impression, etc - Frais de représentation : frais de réception - Prestations intellectuelles : étude, publicité, communication, etc - Indemnités, dommages et intérêts (hors immobilier), etc | Siège DISP, SPIP, Com SPIP, Com EP et ERIS | |
| 19. Organisation et maintenance des systèmes d'information | <ul style="list-style-type: none"> - Matériels et logiciels : achat, location et/ou maintenance PC, imprimante, etc ; - Consommables et documentation - Prestation de service informatique : travaux de câblage, étude, etc. | Siège DISP, SPIP, Com SPIP, Com EP et ERIS | |
| 20. Support indivis | <ul style="list-style-type: none"> - Les (rares) dépenses mutualisées au niveau régional et qui ne peuvent être imputées sur une autre activité. | Siège DISP | |

Source : DAP.

Annexe III

Tableau 34 : Dépenses d'insertion hors titre 2 – exécution 2009 en €

| | Imputées sur le budget des SPIP | Imputées sur le budget des établissements | Imputées sur le budget de la DISP | Total |
|--|---------------------------------------|---|---|---------------------|
| Dépenses de fonctionnement | | | | |
| Loyers | 9 450 988 € | 0 € | 0 € | 9 450 988 € |
| Frais de déplacement | 1 619 747 € | 29 697 € | 171 077 € | 1 820 521 € |
| Autres dépenses de fonctionnement | 10 967 900 € | 0 € | 182 713 € | 11 150 613 € |
| Total dépenses de fonctionnement | 22 038 635 € | 29 697 € | 353 790 € | 22 422 122 € |
| Dépenses d'insertion | | | | |
| Placement extérieur | 3 099 749 € | 0 € | 1 848 888 € | 4 948 637 € |
| PSE/PSEM ³⁵ | 0 € | 0 € | 6 837 893 € | 6 837 893 € |
| Dépenses de réinsertion en gestion publique | 7 848 752 € | 2 646 743 € | 2 837 873 € | 13 333 367 € |
| dont formation professionnelle | 253 609 € | 919 842 € | 1 691 969 € | 2 865 420 € |
| dont éducation à la santé | 606 991 € | 241 492 € | 274 377 € | 1 122 860 € |
| dont enseignement | 86 059 € | 447 417 € | 44 106 € | 577 582 € |
| dont activités sportives | 83 623 € | 516 278 € | 61 674 € | 661 575 € |
| dont activités socioculturelles | 2 340 893 € | 251 653 € | 28 915 € | 2 621 461 € |
| dont indigence | 780 634 € | 247 101 € | 0 € | 1 027 735 € |
| dont autres dépenses | 3 696 942 € | 22 960 € | 736 832 € | 4 456 734 € |
| Total dépenses d'insertion | 10 948 501 € | 2 646 743 € | 11 524 654 € | 25 119 897 € |
| Total général | 32 987 136 € | 2 676 440 € | 11 878 444 € | 47 542 020 € |

Source : Enquête DAP.

Note : La somme des éléments peut différer du total général en raison des arrondis.

Tableau 35 : Dépenses d'insertion hors titre 2 – exécution 2010 en €

| Exécution 2010 | | | | |
|--|---------------------------------------|---|---|---------------------|
| | Imputées sur le budget des SPIP | Imputées sur le budget des établissements | Imputées sur le budget de la DISP | Total |
| Dépenses de fonctionnement | | | | |
| Loyers | 9 608 230 € | 0 € | 66 600 € | 9 674 830 € |
| Frais de déplacement | 1 405 210 € | 30 912 € | 0 € | 1 436 122 € |
| Autres dépenses de fonctionnement | 10 231 701 € | 0 € | 165 647 € | 10 397 348 € |
| Total dépenses de fonctionnement | 21 245 141 € | 30 912 € | 232 247 € | 21 508 300 € |
| Dépenses d'insertion | | | | |
| Placement extérieur | 2 894 377 € | 178 € | 2 642 301 € | 5 536 856 € |
| PSE/PSEM ¹⁹ | 0 € | 0 € | 8 687 066 € | 8 687 066 € |
| Dépenses de réinsertion en gestion publique | 10 297 342 € | 2 995 591 € | 2 973 367 € | 16 266 300 € |
| dont formation professionnelle | 578 930 € | 872 028 € | 1 463 732 € | 2 914 690 € |
| dont éducation à la santé | 497 641 € | 217 053 € | 178 182 € | 892 876 € |
| dont enseignement | 192 856 € | 556 477 € | 80 928 € | 830 261 € |
| dont activités sportives | 260 155 € | 822 172 € | 45 781 € | 1 128 108 € |
| dont activités socioculturelles | 3 626 689 € | 199 825 € | 92 558 € | 3 919 072 € |
| dont indigence | 652 308 € | 300 880 € | 0 € | 953 188 € |

³⁵ Coût de location de bracelet uniquement, à l'exclusion des autres coûts (par exemple, hébergement)

Annexe III

| Exécution 2010 | | | | |
|-----------------------------------|---------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------|
| | Imputées sur le budget des SPIP | Imputées sur le budget des établissements | Imputées sur le budget de la DISP | Total |
| dont autres dépenses | 4 488 762 € | 27 157 € | 1 112 186 € | 5 628 104 € |
| Total dépenses d'insertion | 13 191 719 € | 2 995 769 € | 14 302 734 € | 30 490 222 € |
| Total général | 34 436 859 € | 3 026 681 € | 14 534 981 € | 51 998 521 € |

Source : Enquête DAP.

Note : La somme des éléments peut différer du total général en raison des arrondis.

Tableau 36 : Dépenses d'insertion hors titre 2 – budget initial 2011 en €

| | Imputées sur le budget des SPIP | Imputées sur le budget des établissements | Imputées sur le budget de la DISP | Total |
|---|---------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------|
| Dépenses de fonctionnement | | | | |
| Loyers | 10 136 091 € | 0 € | 0 € | 10 136 091 € |
| Frais de déplacement | 1 038 181 € | 0 € | 158 832 € | 1 197 013 € |
| Autres dépenses de fonctionnement | 9 186 687 € | 0 € | 213 210 € | 9 399 897 € |
| Total dépenses de fonctionnement | 20 360 958 € | 0 € | 372 042 € | 20 733 000 € |
| Dépenses d'insertion | | | | |
| Placement extérieur | 2 736 470 € | 0 € | 2 304 800 € | 5 041 270 € |
| PSE/PSEM (1) | 0 € | 0 € | 16 558 748 € | 16 558 748 € |
| Dépenses de réinsertion en gestion publique | 9 729 253 € | 5 699 039 € | 4 679 850 € | 20 108 142 € |
| dont formation professionnelle | 343 919 € | 742 125 € | 1 572 720 € | 2 658 764 € |
| dont éducation à la santé | 298 727 € | 181 925 € | 224 400 € | 705 052 € |
| dont enseignement | 98 235 € | 606 513 € | 219 150 € | 923 898 € |
| dont activités sportives | 100 000 € | 610 739 € | 97 100 € | 807 839 € |
| dont activités socioculturelles | 2 568 849 € | 198 179 € | 101 310 € | 2 868 338 € |
| dont indigence | 695 038 € | 3 157 215 € | 1 082 677 € | 4 934 930 € |
| dont autres dépenses | 5 624 486 € | 202 343 € | 1 382 493 € | 7 209 322 € |
| Total dépenses d'insertion | 12 465 723 € | 5 699 039 € | 23 543 398 € | 41 708 160 € |
| Total général | 32 826 682 € | 5 699 039 € | 23 915 440 € | 62 441 160 € |

Source : Enquête DAP.

Note : La somme des éléments peut différer du total général en raison des arrondis.

Tableau 37 : Dépenses immobilières des SPIP sur le programme 107 pour 2009-2012 (crédits de paiement en €)

| DISP | Site | Opération | CP 2009 | CP 2010 | CP 2011 | CP 2012 prévision |
|----------|-----------|-----------------------------------|---------|---------|-----------|-------------------|
| Bordeaux | Neuvic | Construction du SPIP milieu fermé | - | 17 352 | 16 933 | 512 648 |
| Bordeaux | Poitiers | CSL et SPIP sur l'ancienne MA | 52 356 | 243 513 | 2 064 416 | 1 939 715 |
| Dijon | Bourges | Aménagement des locaux SPIP | 133 191 | 32 174 | - | - |
| Dijon | Clairvaux | Aménagement des locaux SPIP | 9 006 | 124 912 | 8 715 | - |
| Dijon | Montargis | Aménagement des locaux SPIP | 104 692 | 23 657 | - | - |

Annexe III

| DISP | Site | Opération | CP 2009 | CP 2010 | CP 2011 | CP 2012 prévision |
|--------------|----------------|--|----------------|------------------|------------------|----------------------|
| Dijon | Nevers | Travaux de relocalisation | - | - | 40 000 | 368 000 |
| Dijon | Sens | Travaux de relocalisation | - | - | 30 000 | 460 000 |
| Lille | Région | Déménagement - relogement SPIPs | - | 807 233 | 650 000 | 67 000 |
| MOM | Baie-Mahault | Création de 5 bureaux SPIP milieux fermé | - | 23 115 | 96 885 | 30 000 |
| MOM | Pointe-à-Pitre | Aménagement du siège du SPIP | - | 90 496 | 34 504 | - |
| MOM | Nouméa | Création de locaux SPIP | - | 26 701 | 673 299 | - |
| MOM | La Réunion | Construction locaux SPIP a Demonjod | - | 50 000 | 300 000 | 1 480 000 |
| Paris | Fontainebleau | Travaux extension des locaux | - | 184 039 | 54 400 | - |
| Paris | Fresnes | Aménagement locaux SPIP | 29 590 | 58 600 | 100 000 | 1 900 000 |
| Paris | Spip 91 | travaux de rénovation | 105 000 | - | - | - |
| Rennes | Saint-Malo | Aménagement du SPIP avec les SJ | - | 167 990 | 26 135 | - |
| Rennes | Divers | Aménagement de SPIP | - | 350 061 | 756 000 | 105 000 |
| Strasbourg | Toul | Création de bureaux SPIP | - | 148 637 | - | - |
| Strasbourg | Montbéliard | Transformation logement de fonction en SPIP | - | 0 | 200 000 | - |
| Marseille | Aix | Travaux d'aménagements | 248 243 | - | - | - |
| Rennes | Région | Sécurisation des SPIP | 37 626 | - | - | - |
| Total | | | 719 704 | 2 348 479 | 5 051 288 | 6 862 363 |

Source : DAP.

Tableau 38 : Nombre de faits ayant déclenché une action disciplinaire (2000-2010)

| Année | Nombre de faits ayant déclenché une action disciplinaire |
|--------------|--|
| 2010 | 5 |
| 2009 | 11 |
| 2008 | 8 |
| 2007 | 4 |
| 2006 | 10 |
| 2005 | 7 |
| 2004 | 8 |
| 2003 | 13 |
| 2002 | 15 |
| 2001 | 5 |
| 2000 | 15 |
| Total | 101 |

Source : Données DAP.

Pièce jointe n°2 : Synthèse des travaux du groupe de travail sur l'analyse des modèles d'organisation et de management des SPIP³⁶

En novembre 2008, la DAP a mis en place un groupe de travail portant sur l'organisation et le management des services dont les objectifs étaient :

- ♦ d'identifier des organisations cibles à déployer sur le territoire ;
- ♦ de construire des organigrammes identifiant le type d'agent et des cibles en ETP.

Le groupe de travail était constitué de représentants des sous-directions de la DAP et la réflexion du groupe était animée par le cabinet de conseil en gestion de personnel Croissance.

Des travaux sur une première organisation cible avaient été conduit sur le SPIP de Bordeaux, puis sur six SPIP de taille et d'organisation différente, dont les caractéristiques sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 39 : Caractéristiques des SPIP étudiées par le groupe de travail

| Caractéristiques des SPIP étudiés | Nombre d'ETP total | ETP encadrement | ETP personnel d'insertion et de probation (CPIP et ASS) | ETP personnel administratif | Nombre de structures (siège + antennes) | Particularité | ETP cible approximatif suite à la réorganisation |
|-----------------------------------|--------------------|-----------------|---|-----------------------------|---|---|--|
| Aveyron (Rodez) | 11 | 1 | 8 | 2 | 2 | DSPIP partagé avec le SPIP du Lot | 10 ETP, avec suppression de l'antenne |
| Maine et Loire (Angers) | 28 | 4 | ND. | ND. | 3 | Antennes non mixtes et présence de permanences délocalisées, absence d'encadrant de proximité pour l'antenne milieu fermé | Effectif cible non quantifié – schéma cible envisagé avec une seule localisation et des permanences délocalisées |
| Aube (Troyes) | 32 | 4 | 24 | 4 | 3 | Distances importantes entre les localisations et permanence délocalisées | 50 ETP |
| Eure (Evreux) | 40,5 | 3,9 | 30 | 6,4 | 3 | Présence de 0,2 ETP psychologue ; Distance importante entre les structures | 58 ETP |

³⁶ Source : mission IGF /IGSJ sur la base des documents du groupe de travail de novembre et décembre 2008 et de janvier 2009.

Annexe III

| Caractéristiques des SPIP étudiés | Nombre d'ETP total | ETP encadrement | ETP personnel d'insertion et de probation (CPIP et ASS) | ETP personnel administratif | Nombre de structures (siège + antennes) | Particularité | ETP cible approximatif suite à la réorganisation |
|-----------------------------------|--------------------|-----------------|---|-----------------------------|---|---|--|
| Val de Marne (Créteil) | 72,2 | 6 | 54 | 7,8 | 3 | Présence de 2 surveillants détachés, de 2 effectifs (coordinateur culturel et bibliothécaire) et de 0,5 ETP psychologue | 70 ETP |
| Bouches du Rhône (Marseille) | 117 | 11 | 94 | 12 | 3 | - | Non quantifié |

Source : Mission d'après document du groupe de travail de novembre 2008 : « Présentation de l'analyse des 6 SPIP », document projet.

L'organisation cible reposait expressément sur le principe de segmentation des publics à partir de 5 segments organisés en fonction de la durée de la peine et du type de suivi requis et sur un principe de pluridisciplinarité.

Tableau 40 : Segmentation retenue par le groupe de travail

| | Durée de la peine | Type d'accompagnement |
|-----------|--|---|
| Segment 1 | Toute durée | Pas d'accompagnement à la transformation |
| Segment 2 | < 6 mois | Accompagnement à la transformation dans un délai contraint |
| Segment 3 | Entre 6 et 24 mois en milieu fermé > 24 mois en milieu ouvert | Suivi à moyen ou long terme Potentiel d'évolution par l'accompagnement exclusif du SPIP |
| Segment 4 | Entre 6 et 24 mois en milieu fermé > 24 mois en milieu ouvert | Suivi à moyen ou long terme Potentiel d'évolution Accompagnement du SPIP devant être complété en raison de problématiques médicales ou psychologiques |
| Segment 5 | > 24 mois en milieu fermé | - |

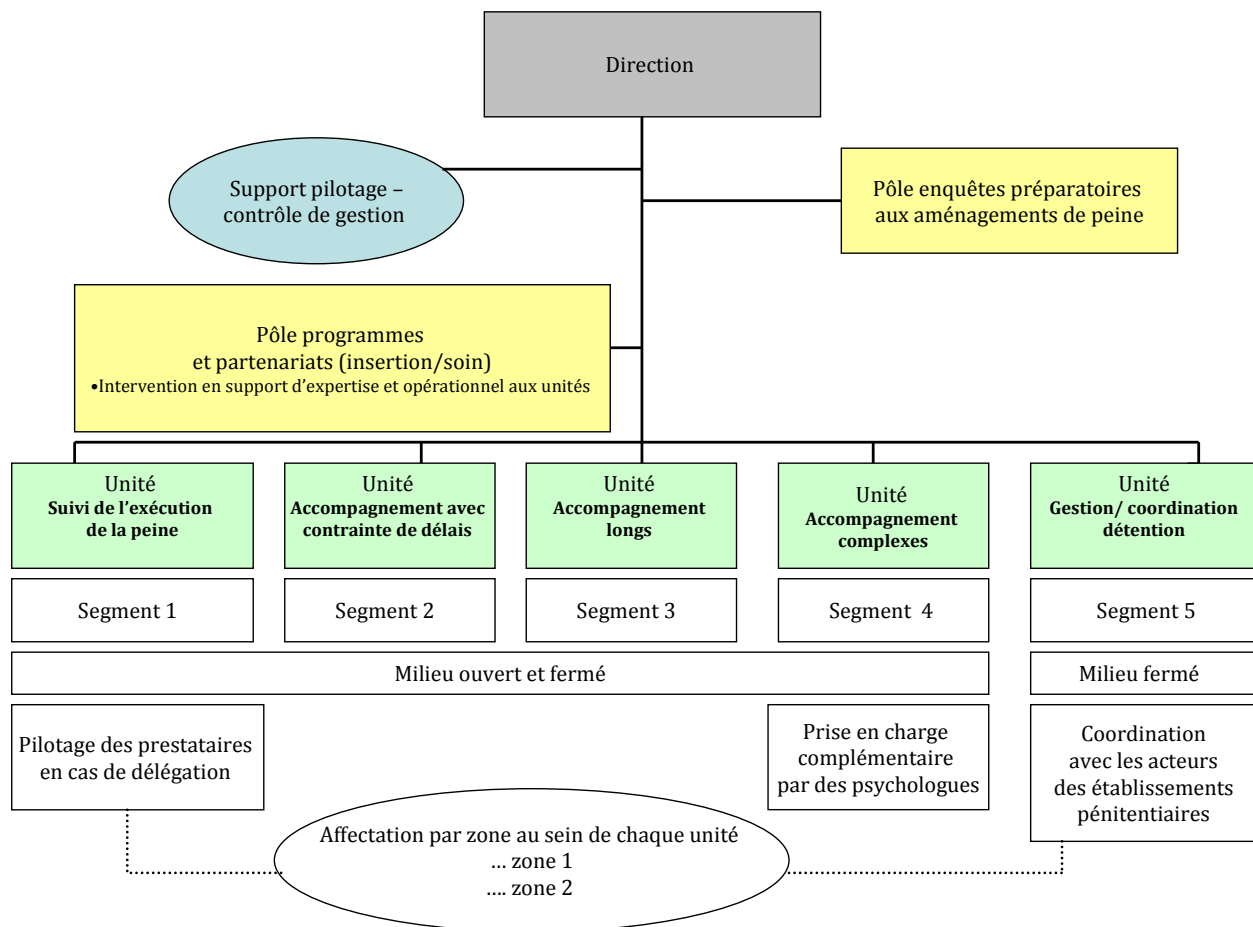
Source : Mission d'après documents du groupe de travail de novembre 2008.

La proposition d'organisation cible proposée était structurée autour de :

- ◆ la direction du SPIP ;
- ◆ un pôle « fonctions support, gestion des ressources humaines et contrôle de gestion » ;
- ◆ deux pôles spécialisés (enquêtes préparatoires et programmes/partenariats) ;
- ◆ des pôles opérationnels, organisés autour de la segmentation, certains segments pouvant être gérés par une même unité opérationnelle en fonction de la taille des segments, et autour d'une affectation géographique au sein du/des segment(s) suivis.

Annexe III

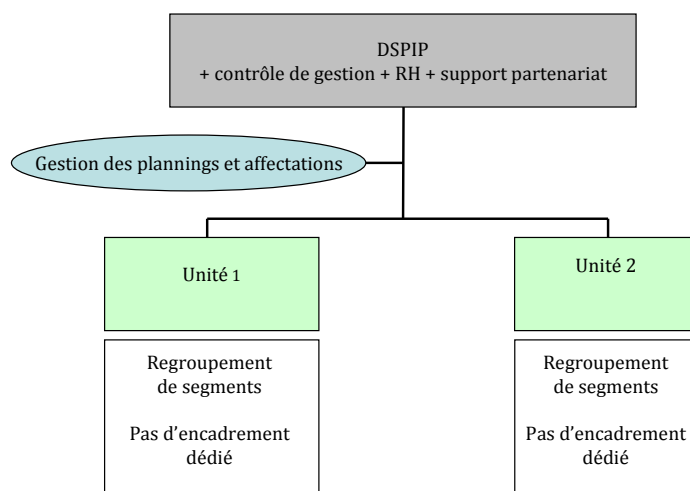
Graphique 29 : Modèle d'organisation cible de référence



Source : Mission IGF/IGSJ d'après documents du groupe de travail de novembre 2008.

Une organisation cible simplifiée avait été proposée pour les SPIP à effectifs réduits (15 ETP au plus). Cette organisation se différencie par l'absence de pôle « fonctions support, gestion des ressources humaines et contrôle de gestion » et de pôles spécialisés (enquêtes préparatoires et programmes/partenariats). Par ailleurs, les unités opérationnelles ont vocation à regrouper davantage de segments.

Graphique 30 : Modèle d'organisation cible de référence pour les petites structures



Source : Mission IGF/IGSJ d'après documents du groupe de travail de novembre 2008.

Annexe III

Le groupe de travail avait souligné le besoin de clarifier certains points d'organisation :

- ◆ les règles d'affectation d'une PPSMJ ayant plusieurs sanctions ;
- ◆ les modalités d'évaluation des PPSMJ reçues en sortie d'audience sans information sur leur situation ;
- ◆ les permanences délocalisées, permanences POP, sorties d'audiences et astreintes de weekend ;
- ◆ la gestion des transferts entre segments ;
- ◆ la correspondance entre le mode de suivi différencié (intensif, espacé, administratif) et le suivi par segment.

Le groupe de travail avait indiqué avoir rencontré des difficultés d'évaluation quantitative (ETP) des organigrammes par corps de métiers en raison du manque de fiabilité des données disponibles dans les systèmes d'informations dans les SPIP étudiés.

Le groupe de travail avait par ailleurs souligné que la réorganisation des services devait s'appuyer sur la définition d'emplois-types pour les différentes catégories de personnel. Le groupe de travail avait retenu des ratios cibles de PPSMJ par emplois types pour structurer sa démarche (cf. Tableau 41). La méthode de calcul de ces ratios n'est pas explicitée dans les documents transmis à la mission, qui précisent néanmoins que les emplois types correspondent à des activités et modes de collaborations différents et notamment sur le modèle d'équipe pluridisciplinaire.

Tableau 41 : Ratios cibles pour l'organisation en ETP des SPIP

| | PPSMJ par ETP |
|-------------------------|---------------|
| CPIP | 118 à 121 |
| ASS | 728 |
| Psychologue | 2 607 à 4 725 |
| Personnel administratif | 1 671 |
| Cadre de gestion | 9 901 |
| Encadrants | 1 125 |

Source : Mission IGF/IGSJ d'après documents du groupe de travail de novembre 2008.

Le déploiement du nouveau modèle d'organisation et de management des SPIP initié en décembre 2008-janvier 2009 n'a pas été finalisé.

Pièce jointe n°3 : Données détaillées recueillies par la mission sur l'absentéisme dans les SPIP

Les données ci-dessous sont issues de l'enquête menée auprès des directions interrégionales. Les résultats de l'enquête sont présentés au niveau de l'inter-région³⁷ et de manière brute afin d'illustrer la diversité des données recueillies, hormis pour les directions interrégionales de Rennes et Toulouse où la mission présente une synthèse des données au niveau interrégional.

Direction interrégionale de Rennes

La direction interrégionale de Rennes a été en mesure de transmettre des données provenant du logiciel BODET utilisé pour suivre les congés dans les SPIP dans cette inter-région.

Tableau 42 : Absentéisme des SPIP dans le ressort de la direction interrégionale de Rennes

| | 2009 (1^{er} juin – 31 décembre) | 2010 | 2011 (1^{er} janvier – 15 juin) |
|--|---|---------------|--|
| Nombre d'ETP | 375 | 382 | 382 |
| Nombre de jours annuels ouverts par ETP | 252 | 254 | 253 |
| Nombre de jours ouverts sur la période concernée | 55 140 | 96 952 | 44 261 |
| Nombre de jours d'absentéisme | 15 030 | 23 128 | 10 978 |
| Raisons médicales | 2 030 | 3 297 | 2 339 |
| Accident du travail (AT) | 16 | 21 | 64 |
| Raisons syndicales | 173 | 374 | 534 |
| Congés annuels/Compte épargne temps (CA/CET) | 9 877 | 15 450 | 6 261 |
| Formation | 582 | 994 | 503 |
| Évènements familiaux | 186 | 395 | 217 |
| Congés maternité | 2 062 | 2 398 | 897 |
| Congés exceptionnels | 77 | 138 | 106 |
| Concours | 27 | 61 | 57 |
| Nombre de jours d'absentéisme hors CA/CET | 5 153 | 7 678 | 4 717 |
| Taux d'absentéisme hors CA/CET | 9 % | 8 % | 11 % |
| Raisons médicales | 4 % | 3 % | 5 % |
| AT | 0 % | 0 % | 0 % |
| Syndicales | 0 % | 0 % | 1 % |
| Formation | 1 % | 1 % | 1 % |
| Évènements familiaux | 0 % | 0 % | 0 % |
| Congés maternité | 4 % | 2 % | 2 % |
| Congés exceptionnels | 0 % | 0 % | 0 % |
| Concours | 0 % | 0 % | 0 % |

Source : ETP : données DAP ; absentéisme : données de la DISP de Rennes ; calculs de la mission IGF/IGSJ.

Note : Le taux d'absentéisme hors CA/CET ne somme pas avec le détail des motifs pour des raisons d'arrondis.

Direction interrégionale de Bordeaux

Les données pour 2011 couvrent la période du 1^{er} janvier au 20 juin 2011.

Direction interrégionale de Strasbourg

Les données pour 2011 couvrent la période comprise entre le 1^{er} janvier et le 30 mai 2011. L'enquête a été traitée par les services ressources humaines des SPIP à partir des dossiers administratifs, des fiches de congés individuelles des agents et des tableaux annuels concernant les accidents de service.

³⁷ Les directions interrégionales de Bordeaux et de Rennes ont également transmis des données au niveau des SPIP.

Annexe III

Tableau 43 : Nombre de jours d'absentéisme dans les SPIP du ressort de la direction interrégionale de Bordeaux en 2009, 2010 et 2011

| | DPIP | | | CSIP | | | CPIP | | | SA | | | Adj. administratifs | | | Total |
|---|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|-----------|-----------|-----------|---------------------|------------|------------|---------------|
| Type congés | 2009 | 2010 | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 | |
| Congés ordinaires de maladie | 24 | 77 | 35 | 92 | 74 | 261 | 1 446 | 1 443 | 957 | 17 | 53 | 31 | 300 | 342 | 388 | 5 539 |
| Congés maternité | 0 | 0 | 68 | 0 | 0 | 0 | 1 138 | 1 745 | 425 | 0 | 0 | 0 | 0 | 17 | 146 | 3 539 |
| Accidents du travail | 0 | 0 | 0 | 94 | 255 | 0 | 30 | 239 | 29 | 0 | 0 | 0 | 21 | 0 | 0 | 668 |
| Congés longue maladie/Congés longue durée | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 969 | 1 306 | 515 | 0 | 0 | 0 | 434 | 348 | 0 | 3 572 |
| Total | 24 | 77 | 103 | 186 | 329 | 261 | 3 583 | 4 732 | 1 926 | 17 | 53 | 31 | 755 | 707 | 534 | 13 317 |

Source : Direction interrégionale de Bordeaux.

Tableau 44 : Nombre de jours d'absentéisme dans les SPIP du ressort de la direction interrégionale de Strasbourg en 2009, 2010 et 2011

| | 2009 | | | 2010 | | | 2011 | | |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | Cat. A | Cat. B | Cat. C | Cat. A | Cat. B | Cat. C | Cat. A | Cat. B | Cat. C |
| Nombre d'agents affectés dans les SPIP du ressort de la DISP au 1 ^{er} janvier de l'année | 25 | 254 | 36 | 31 | 248 | 35 | 34 | 259 | 38 |
| Nombre d'agents affectés dans les SPIP du ressort de la DISP au 01/01/2011 en ETP | 23 | 192 | 27 | 29 | 227 | 33 | 34 | 238 | 35 |
| Nombre de jours de Congés maladie ordinaires | 23 | 2037 | 425 | 233 | 2248 | 459 | 72 | 520 | 181 |
| Nombre de jours d'absence au titre syndical | 1 | 275 | 3 | 4 | 353 | 6 | 2 | 231 | 4 |

Annexe III

| | 2009 | | | 2010 | | | 2011 | | |
|--|--------|-------------|--------|--------|-------------|--------|--------|-------------|--------|
| | Cat. A | Cat. B | Cat. C | Cat. A | Cat. B | Cat. C | Cat. A | Cat. B | Cat. C |
| Nombre de jours de congés maternité | 0 | 1054 | 176 | 0 | 1495 | 243 | 0 | 873 | 120 |
| Nombre de jours au titre des congés longue maladie | 0 | 229 | 0 | 0 | 402 | 0 | 0 | 146 | 0 |
| Nombre de jours d'arrêt de travail (accident de travail) | 0 | 89 | 44 | 0 | 94 | 4 | 0 | 0 | 5 |
| Autre : congé pathologique, enfants malades, congés paternité, congé de présence parentale | 3 | 227 | 9 | 120 | 147 | 23 | 7 | 332 | 10 |
| Total par corps et par année | 27 | 3910 | 657 | 357 | 4739 | 735 | 81 | 2102 | 320 |
| Total par année | | 4594 | | | 5830 | | | 2503 | |

Source : Direction interrégionale de Strasbourg.

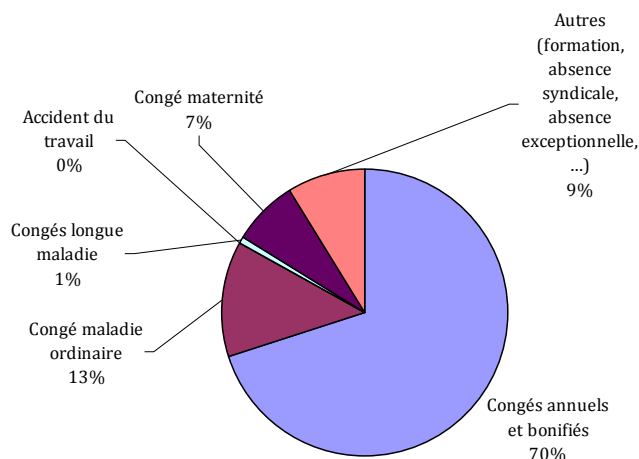
Annexe III

Mission Outre-mer

Le taux d'absentéisme global pour l'ensemble des SPIP est estimé à 17 % en 2010 y compris les congés soit environ 4,79 jours d'absences par agent et par mois, avec la répartition suivante :

- ◆ congés : 70 % (congés annuels : 65 % ; congés bonifiés : 5 % en raison de l'origine métropolitaine des personnels des SPIP) ;
- ◆ raisons médicales : 14 %
 - congé maladie ordinaire : 13 %
 - accident de travail : 0 %
 - congé longue maladie : 1 %
- ◆ maternité : 7 % (taux de féminisation de 62 % du personnel des SPIP) ;
- ◆ autres absences (formation, absences syndicales, absences exceptionnelles,...) : 9 %.

Graphique 31 : Estimation du taux d'absentéisme dans les SPIP du ressort de la mission Outre-mer



Source : Mission Outre-Mer.

Direction interrégionale de Toulouse

Tableau 45 : Nombre de jours d'absentéisme dans les SPIP du ressort de la direction interrégionale de Toulouse en 2009, 2010 et 2011

| Motif d'absentéisme | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------------------|-------|-------|-------|
| Congé maladie ordinaire | 2 301 | 2 415 | 1 444 |
| Congé longue maladie | 730 | 1 340 | 692 |
| Accident du travail | 24 | 213 | 0 |
| Absences syndicales | 183 | 122 | 39 |

Source : Direction interrégionale de Toulouse.

Pièce jointe n°3 : Principales recommandations des rapports des groupes de travail sur les moyens et les effectifs des SPIP (hors évaluation de la charge d'activité des CPIP)

« Pour renforcer l'efficacité de l'exécution des peines », rapport de M. Eric Ciotti (juin 2011)

- ◆ « Placer sous l'autorité du chef d'établissement pénitentiaire les personnels d'insertion et de probation du milieu fermé » : expérimentation proposée dès septembre 2011 dans une dizaine d'établissement avant déclinaison au niveau national (proposition n°26) ;
- ◆ "réinstaller les services pénitentiaires d'insertion et de probation dans les palais de justice" (proposition n°27)
- ◆ "Accélérer la prise en charge différenciée en fonction de la dangerosité de la personne suivie" (proposition n°49) sur la base de la segmentation ;
- ◆ « Fidéliser les CPIP sur leur poste » (proposition n°50) : créer une obligation de présence des CPIP stagiaires au sein du SPIP de formation d'une durée de 2 ans et conduire une réflexion sur la mise en place d'une prime de fidélisation des CPIP exerçant au sein des services et structures situées dans des zones où le turn over des agents est important, comme en région parisienne

« Groupe de travail SPIP sur les modalités de prise en charge des personnes condamnées par les personnels pénitentiaires d'insertion et de probation », M. Philippe Lemaire et M. Jean-Michel Camu, projet de rapport du 27 avril 2011

- ◆ « Les textes législatifs et réglementaires doivent être toilettés afin d'être en adéquation au regard de la nouvelle nomenclature statutaire de la filière insertion et probation » (préconisation 1)
- ◆ « Les SPIP doivent être équipés en moyens informatiques suffisants pour faciliter l'accès au logiciel APPI notamment de portables avec cartes 3G pour les permanences délocalisées » (préconisation 16)
- ◆ « Généraliser la présence des personnels de surveillance dans les SPIP dans le cadre du développement de la surveillance électronique et de la prise en charge des mesures du segment 1 » (préconisation 18)
- ◆ « Définir pour les personnels administratifs affectés en SPIP des formations d'adaptation au poste en fonction des besoins spécifiques exprimés par les SPIP (APPI, accueil) » (préconisation 20) ;
- ◆ « Chaque SPIP doit, dans son organisation structurelle, pouvoir bénéficier d'un secrétariat de direction dédié aux tâches administratives » (préconisation 21)
- ◆ « uniformiser l'architecture organisationnelle des SPIP au niveau national », avec la mise en place d'un organigramme de référence : spécialisation professionnelle sur le suivi de certaines mesures et renforcement de l'encadrement, notamment de l'encadrement intermédiaire (pas de n° de préconisation).

L'amélioration du fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), M. Bruno Clément et M. Patrick Mounaud, projet de rapport - Mai 2011

- ◆ Simplification de la segmentation des PPPSMJ : «Le nombre de segment peut être réduit à 4, mais il convient d'engager rapidement cette réforme qui permettra de préciser les charges de travail en fonction des différences de suivi qui seront adaptées aux personnalités des personnes prises en charge » (proposition n°2) ;

Annexe III

- ◆ « *Mettre en œuvre les moyens de la pluridisciplinarité qui ont déjà été actés depuis 2008, mais qui ont connu un faible niveau de réalisation* » (proposition n°3) ; conforter la place des surveillants dans les SPIP s'agissant des placements sous surveillance électronique (au moins deux surveillants par SPIP) ; recruter des assistants de service social, le besoin dans les SPIP en milieu fermé étant prioritaire ; clarifier la place des psychologues dans les SPIP et les rattacher au directeur fonctionnel de SPIP ; conforter le rôle de coordonateur des activités et le positionner sous l'autorité du chef d'établissement pénitentiaire ; préciser le place et la contribution des personnels administratifs ;
- ◆ Porter attention à la répartition des emplois, hors CPIP :
 - « *Poursuivre le renforcement des effectifs de cadre et l'adaptation de leur formation aux évolutions de ces services* » (proposition n°15) : adopter une cible de ratio d'encadrement de 1 pour 10 CPIP, en excluant le DFPIP du ratio ainsi que son adjoint dans les SPIP doté de plus de 20 personnels d'insertion et de probation tout en tenant compte de la structuration du SPIP en antennes ;
 - personnel administratif : réfléchir à la structuration des équipes administratives et proposer un modèle de référence en termes de moyens et d'organisation ;
 - « *procéder au recrutement d'assistant de service social, conformément au protocole du 9 juillet 2009* » (proposition n°16) : assistant de service social (hors intégration dans le corps de CPIP) : adopter une cible de 1 assistant de service social pour 500 personnes en milieu fermé et de 1 assistant de service social pour 1 000 personnes en milieu ouvert ;
 - surveillants PSE et pôle PSE régionaux : adopter une cible de 1 surveillant PSE pour 50 PSE en stock et 50 PPSMJ en segment 1 ;
 - « *recruter des coordonnateurs des activités culturelles et sportives qui sont indispensables pour répondre aux prescriptions de la loi pénitentiaire en matière de développement des activités* » (proposition n°17) : avoir un coordonateur pour chaque établissement de plus de 300 places (soit 80 coordonnateurs) ;
 - clarification du rôle du psychologue.
- ◆ « *Des réponses doivent être apportées à certaines carences en personnel, notamment par le biais de la mise en place de CPIP placés, de mises à disposition interne à la région ou de contractuels* » (proposition n°7)
- ◆ « *Donner plus de souplesse à la gestion interne du SPIP en permettant au DSPIP d'organiser des soutiens, si nécessaire, entre des CPIP affectés sur deux résidences administratives proches* » (proposition n°8) et recherche de capacité de réponse au niveau interrégional (recrutement de contractuels ou gestion de CPIP placés)
- ◆ S'agissant de l'organisation des services :
 - validation du niveau départemental d'organisation des services
 - harmonisation de l'organisation interne des services, qui prendrait en compte la taille des services et la réalité territoriales des implantations et intégrerait l'idée d'équipes dédiées au milieu ouvert ou au milieu fermé, les équipes mixtes demeurant limitées aux petits structures. Pour les services dont la taille le permet, évolution vers une spécialisation professionnelle (pôles enquêtes, pôle PSE et suivi des personnes du segment 1, TIG et suivi socio-judiciaire).

ANNEXE IV

Calibrage des effectifs des SPIP sur la base de leur charge d'activité

SYNTHÈSE

Le nombre de personnes placées sous main de justice confiées aux SPIP en vue d'un suivi ou d'une intervention a constamment augmenté depuis 2005. En milieu ouvert, la population prise en charge par les SPIP a augmenté de 18 % entre le 1^{er} janvier 2006 et le 1^{er} janvier 2011 et les mesures prises en charge par les SPIP ont augmenté de 20 %. En milieu fermé, la population écrouée a augmenté de 12,5 % du 1^{er} janvier 2006 au 1^{er} janvier 2011.

Parallèlement, les moyens dévolus aux SPIP ont augmenté plus rapidement encore. Du 1^{er} janvier 2006 au 1^{er} janvier 2010, l'effectif total des SPIP a crû de 37,8 %, passant de 2 631 à 3 626 ETP (et 4 084 en 2011). En son sein, l'effectif total des personnels d'insertion et de probation (CPIP, ASS, CTSS) est passé de 2 123 à 2 894 ETP de 2006 à 2011 (+ 36 %), l'effectif opérationnel de personnels d'insertion et de probation en poste dans les services s'élevant à 2 716 ETP au 1^{er} janvier 2011.

L'estimation des effectifs de personnels d'insertion et de probation nécessaires au bon fonctionnement des SPIP suppose donc une analyse détaillée des processus métiers et du fonctionnement des services, alors que l'hétérogénéité des ratios de charge d'activité constatés dans les différents départements suggère une forte variabilité des pratiques professionnelles.

Cette analyse ne peut être établie sur la seule base des informations détenues par la direction de l'administration pénitentiaire au niveau central, du fait de l'évolutivité et du caractère peu hiérarchisé des missions confiées aux SPIP par les textes, et en l'absence de référentiels métiers exhaustifs.

La mission a donc procédé à une enquête par entretien, conduite auprès de personnels d'insertion et de probation dans sept SPIP (SPIP de l'Allier, des Bouches-du-Rhône, de la Gironde, du Loir-et-Cher, de Paris, de Seine-et-Marne et du Val-de-Marne).

Cette enquête a permis l'élaboration d'une cartographie des processus de prise en charge établie dans l'annexe II. Elle a permis également la reconstitution d'une durée moyenne de prise en charge des personnes placées sous main de justice, utilisée pour déterminer un effectif de référence des personnels d'insertion et de probation au niveau national, présentée dans cette annexe.

Selon ce modèle, présenté en détail dans la section 3, le ratio de charge d'activité de référence au niveau national s'élève à 82 personnes par personnel d'insertion et de probation.

Ainsi, cette analyse met en évidence que le niveau des effectifs de personnels d'insertion et de probation actuel est globalement adapté. L'effectif de référence correspondant s'élève à 2 931 ETPT sur la base du nombre moyen de personnes placées sous main de justice suivies en 2010 et au premier trimestre 2011.

Cet effectif de référence varie en fonction du nombre de personnes placées sous main de justice suivies par les SPIP. En particulier, il augmente si l'on prend en compte les données d'activité du mois d'avril 2011 uniquement.

La mission a également étudié les modalités de répartition territoriale des effectifs d'insertion et de probation. L'uniformisation de la charge d'activité entre les départements supposerait un redéploiement important d'effectifs entre les départements, du fait des disparités de charge d'activité observées actuellement, que cette charge d'activité soit appréhendée au travers du nombre de personnes suivies ou du modèle de charge d'activité réelle proposé par la mission.

Ce constat met en évidence la nécessité d'une souplesse accrue dans la répartition des effectifs des SPIP et l'adaptation à l'évolution de la charge d'activité, afin d'uniformiser la charge d'activité entre les services, condition nécessaire à l'uniformisation des pratiques professionnelles et à un niveau de prise en charge homogène des personnes placées sous main de justice.

La mission n'a pas procédé à l'estimation des besoins en effectifs de personnels administratifs et de personnels de surveillance. Une dotation adaptée en effectifs de personnels administratifs et en personnels de surveillance est nécessaire au bon fonctionnement des SPIP. Il pourrait être envisagé de conduire une estimation précise d'un effectif de référence pour ces deux catégories de personnels.

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION..... | 1 |
| 1. L'ANALYSE DE LA CHARGE D'ACTIVITÉ DES AGENTS DES SPIP FAIT APPARAÎTRE DES DISPARITÉS IMPORTANTES ENTRE SERVICES..... | 2 |
| 1.1. Les SPIP sont confrontés à un nombre croissant de mesures et de personnes prises en charge..... | 2 |
| 1.2. Les moyens des SPIP ont augmenté plus rapidement encore que le nombre de mesures et de personnes prises en charge..... | 5 |
| 1.3. L'hétérogénéité des ratios « nombre de PPSMJ suivies par agent » suggère une forte variation des pratiques professionnelles au niveau local..... | 6 |
| 2. LES PROCESSUS D'ACTIVITÉ DES SPIP NE SONT PAS PRÉCISÉMENT CONNUS AU NIVEAU NATIONAL | 8 |
| 2.1. Les missions confiées aux SPIP sont multiples et peu hiérarchisées | 8 |
| 2.2. La définition des actes métiers n'est pas stabilisée en raison des évolutions de la législation pénale | 11 |
| 2.3. L'administration pénitentiaire a conduit récemment des travaux exploratoires de quantification de la charge d'activité..... | 12 |
| 3. L'ANALYSE DES PROCESSUS MÉTIERS DES SPIP PERMET DE DÉTERMINER UN EFFECTIF DE RÉFÉRENCE DES PERSONNELS D'INSERTION ET DE PROBATION..... | 14 |
| 3.1. La mission a conduit une enquête de terrain afin d'examiner précisément l'organisation et les processus métiers des SPIP | 14 |
| 3.2. La cartographie des processus d'activité permet l'établissement d'une cotation en temps-agent de la prise en charge des personnes placées sous main de justice..... | 16 |
| 3.2.1. <i>Le modèle d'estimation des effectifs retient les personnes suivies, et non les mesures, comme inducteur d'activité.....</i> | <i>16</i> |
| 3.2.2. <i>L'activité des différents processus de prise en charge est quantifiée à partir de l'évaluation du temps consacré aux entretiens individuels</i> | <i>17</i> |
| 3.2.3. <i>Le temps de prise en charge est pondéré en application du suivi différencié des personnes placées sous main de justice.....</i> | <i>19</i> |
| 3.2.4. <i>L'analyse des actes métiers réalisée conduit à une estimation de la charge de travail différente de l'étude conduite par la DISP de Rennes.....</i> | <i>24</i> |
| 3.3. Le temps global d'activité des personnels d'insertion et de probation au niveau national est calculé à partir des données d'activité constatées sur la période récente..... | 25 |
| 3.3.1. <i>L'estimation du temps global d'activité combine des indicateurs de flux et des indicateurs de stock sur une période annuelle.....</i> | <i>25</i> |
| 3.3.2. <i>Des indicateurs de flux uniques sont utilisés en milieu ouvert et en milieu fermé.....</i> | <i>27</i> |
| 3.3.3. <i>Les indicateurs de stock de personnes suivies donnent lieu à plusieurs retraitements.....</i> | <i>28</i> |

| | |
|---|-----------|
| 3.4. L'estimation de l'effectif de référence des personnels d'insertion et de probation implique l'introduction de paramètres complémentaires (durée de travail et absentéisme) | 31 |
| 3.5. L'effectif des personnels d'insertion et de probation estimé par le modèle varie de 2 931 ETPT à 3 004 ETPT, en fonction de la période de référence retenue | 32 |
| 4. UNE NOUVELLE RÉPARTITION DES EFFECTIFS DE PERSONNEL D'INSERTION ET DE PROBATION EST NÉCESSAIRE AFIN DE FAIRE CONVERGER LA CHARGE D'ACTIVITÉ ENTRE SERVICES | 34 |
| 4.1. Le modèle envisagé par la DAP pour la commission administrative paritaire des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation de juin 2011 présente des limites méthodologiques..... | 34 |
| 4.2. L'égalisation des ratios de charge d'activité de l'ensemble des SPIP nécessiterait d'importants redéploiements d'effectifs | 36 |
| 4.3. La répartition des moyens humains selon l'effectif de référence calculé à partir de la charge d'activité réelle par département impliquerait également des créations de postes et des redéploiements d'effectifs | 38 |
| 5. CONCLUSION | 39 |
| PIÈCES JOINTES | 41 |
| 1. POPULATION SOUS ÉCROU EN FRANCE DEPUIS 1999 | 41 |
| 2. EFFECTIF DES PERSONNELS D'INSERTION ET DE PROBATION ET PERSONNES SUIVIES PAR LES SPIP (EN ETP) | 42 |
| 3. CHARGE D'ACTIVITÉ DES SPIP | 43 |
| 4. IMPACT DE L'ÉVOLUTION DE LA PROCÉDURE PÉNALE SUR L'ACTIVITÉ DES SPIP | 45 |
| 5. DONNÉES DE FLUX EN MILIEU FERMÉ UTILISÉES DANS LE MODÈLE D'ESTIMATION DE L'EFFECTIF DE RÉFÉRENCE DES PERSONNELS D'INSERTION ET DE PROBATION..... | 48 |
| 6. DONNÉES DÉTAILLÉES DU MODÈLE D'ESTIMATION DE L'EFFECTIF DE RÉFÉRENCE (2 931 ETPT/3 004 ETPT) DES PERSONNELS D'INSERTION ET DE PROBATION..... | 49 |
| 7. MODÈLE D'AFFECTATION DES RESSOURCES (CONVERGENCE TOTALE DES RATIOS DE CHARGE D'ACTIVITÉ)..... | 52 |

Introduction

La charge d'activité nominale des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) connaît une hausse soutenue depuis 2005, en termes de nombre de personnes prises en charge et de mesures prescrites par l'autorité judiciaire, tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé.

Face à cette augmentation, la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) a déployé des moyens humains et matériels importants, répartis en fonction d'un ratio simple de charge d'activité par personnel d'insertion et de probation (*cf. Encadré 1*) :

- ♦ pour le milieu fermé, les effectifs ont été attribués à partir de 2005 sur la base d'un personnel d'insertion et de probation pour 72 places, ratio fixé de manière forfaitaire ;
- ♦ pour le milieu ouvert, l'effectif cible a été calculé à partir de données démographiques, puis du nombre de personnes prises en charge par conseiller, sans qu'un ratio déterminé n'ait été fixé.

Encadré 1 : La détermination des effectifs cibles des SPIP par la DAP

▪ En milieu fermé

Des effectifs cibles ont été fixés à partir de 1995 par SPIP et par antenne pour passer d'un effectif de 1 307 agents à un effectif prévisible de 1 900, sur le fondement d'un ratio d'encadrement variant d'1 personnel d'insertion et de probation pour 60 pour les maisons centrales sécuritaires à 1 pour 70 pour les maisons centrales et les centres de détention nationaux, 1 pour 80 pour les centres de détention régionaux et 1 pour 80 à 95 pour les maisons d'arrêt en fonction du flux des entrants.

Depuis 2006, le critère d'un CPIP pour 72 places de détention est appliqué lors des créations de service dans les nouveaux établissements.

▪ En milieu ouvert

En ce qui concerne le milieu ouvert, le critère historique de répartition a été le nombre d'habitants par circonscription, pondéré par l'existence d'un centre de semi-liberté autonome ou par l'importance du suivi des mesures pré-sentencielles.

A ces premiers critères se sont ajoutées progressivement des pondérations liées à certaines évolutions législatives ou réglementaires : le développement des aménagements de peine, des programmes de prévention de la récidive, le suivi spécifique des auteurs d'infraction à caractère sexuel...

Source : Rapport sur l'amélioration du fonctionnement des SPIP du groupe de travail animé par Bruno Clément et Patrick Mounaud, 2011.

En réalité, la notion de charge d'activité est complexe :

- ♦ elle dépend en premier lieu du nombre de personnes placées sous main de justice adressées aux SPIP en vue d'un suivi ou d'une intervention (charge d'activité nominale) ;
- ♦ elle dépend en outre de l'intensité de la prise en charge associée aux différents types de mesures judiciaires prescrites, aux caractéristiques de la personne suivie et aux spécificités de l'environnement où agit le SPIP (milieu ouvert, milieu fermé).

Pour cette raison, la détermination de la charge d'activité des SPIP suppose de pondérer la charge d'activité nominale qui résulte des statistiques de personnes et de mesures prises en charge, par la détermination de l'intensité et de la complexité de l'accompagnement qui y est associé.

L'évaluation des moyens qui sont nécessaires aux SPIP pour mener à bien ses missions suppose donc de déterminer la charge d'activité réelle qui lui incombe. La détermination des besoins en effectifs des SPIP suppose ainsi une analyse approfondie des processus de prise en charge et des différents actes métier mis en œuvre par ces services, analyse présentée dans l'annexe II. Cette analyse implique un degré de standardisation des pratiques professionnelles des personnels d'insertion et de probation au niveau national, faute de quoi toute évaluation des moyens au niveau national devient inenvisageable.

La présente annexe a pour objet :

- ◆ de décrire l'évolution de la charge d'activité nominale des SPIP ;
- ◆ d'analyser les processus d'activité des SPIP, par une étude des travaux menés à ce titre au niveau national, complétés par une enquête de terrain ;
- ◆ de déterminer un effectif de référence des personnels d'insertion et de probation sur la base de la charge d'activité réelle liée aux différents types de prise en charge ;
- ◆ d'éclairer les pistes de réallocation des effectifs de personnels d'insertion et de probation au sein du réseau des SPIP.

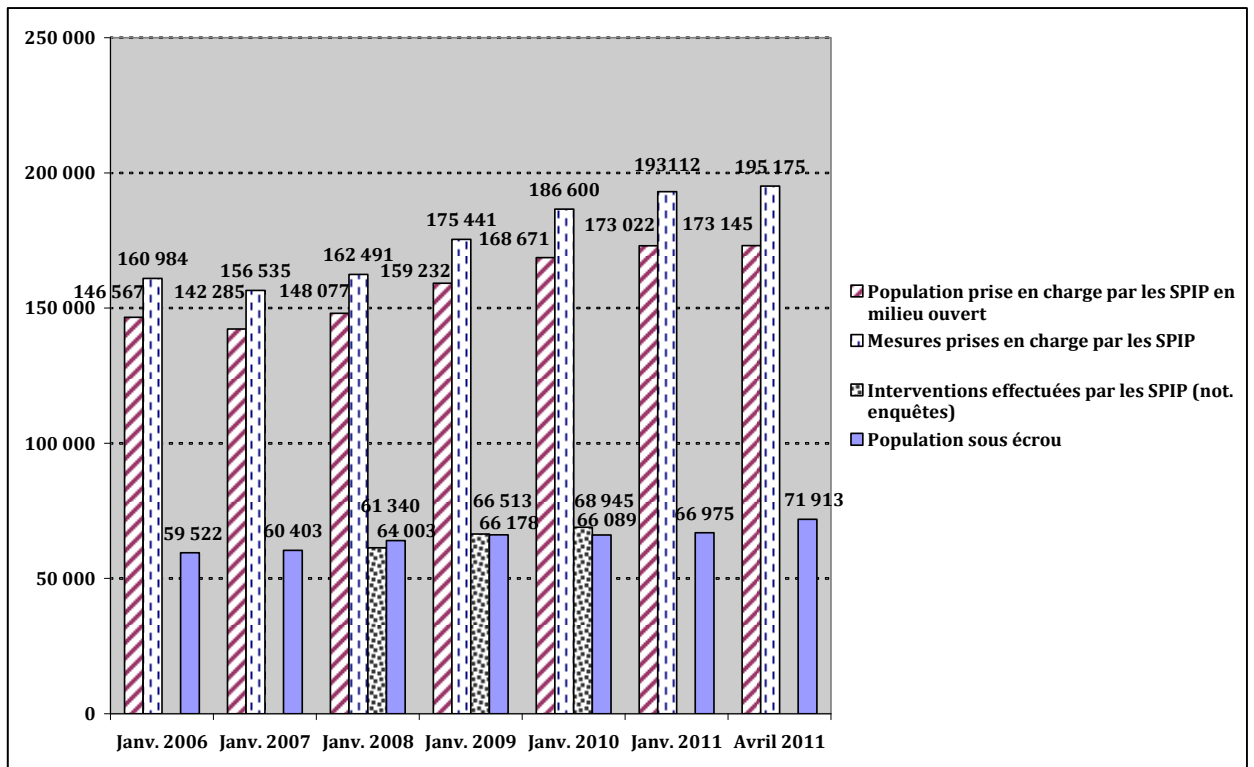
1. L'analyse de la charge d'activité des agents des SPIP fait apparaître des disparités importantes entre services

1.1. Les SPIP sont confrontés à un nombre croissant de mesures et de personnes prises en charge

La charge d'activité des SPIP peut être évaluée en première approximation par le nombre de personnes placées sous main de justice (PPSMJ) et de mesures pénales adressées aux SPIP.

Ainsi définie, la charge d'activité des SPIP est en croissance régulière et soutenue (cf. Graphique 1).

Graphique 1 : Évolution du nombre de PPSMJ et de mesures suivies par les SPIP depuis 2006



Source : Annuaire statistique du ministère de la justice – DAP – PMJ5.

En milieu fermé, la population écrouée a augmenté de 12,5 % du 1^{er} janvier 2006 au 1^{er} janvier 2011, soit un taux de croissance annuel moyen de 2,4 %. Au sein de la population incarcérée, les personnes écrouées détenues sont systématiquement suivies par les SPIP, qu'il s'agisse des prévenus, des personnes condamnées ou des personnes condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine sous écrou (placement à l'extérieur, semi-liberté).

Une augmentation régulière de la population carcérale (personnes sous écrou) est observée depuis la création des SPIP, notamment depuis 2002, du fait de l'augmentation de la population condamnée (cf. pièces jointes – n°1). La population sous écrou a diminué de 8 % de 1999 à 2002, puis a augmenté de 19 % de 2003 à 2010, passant de 55 407 personnes à 66 089 personnes, soit une croissance annuelle moyenne de 2,6 % par an.

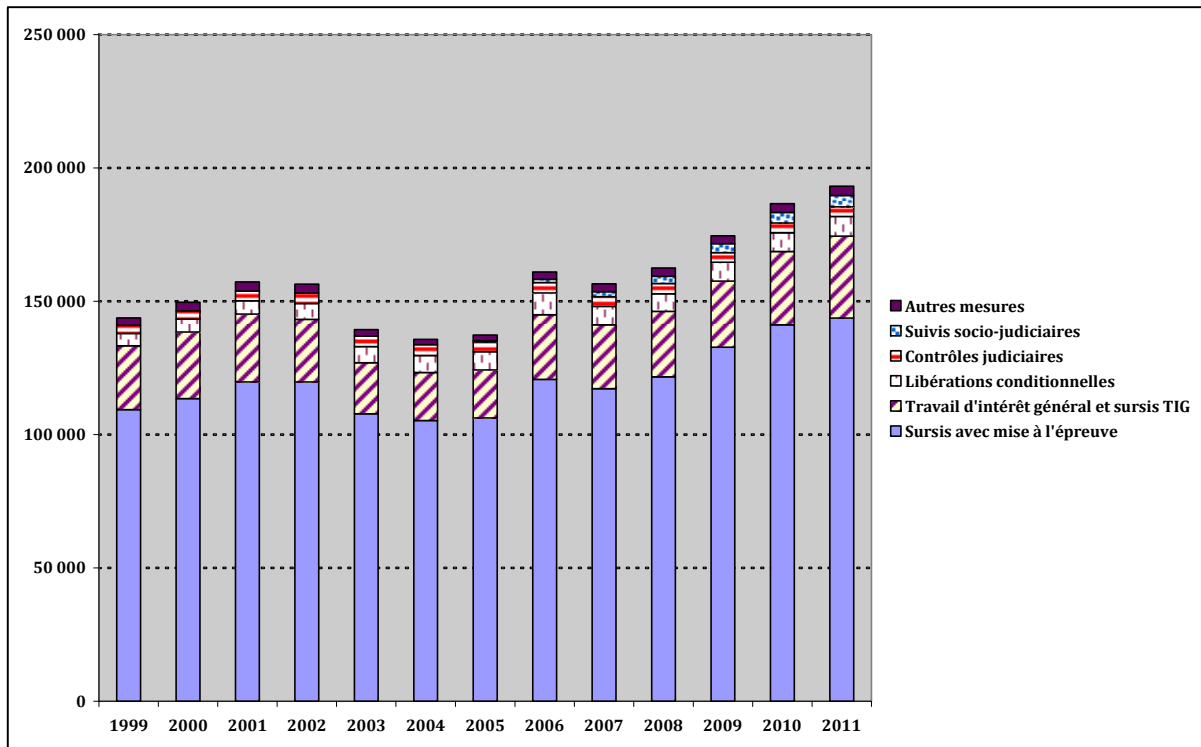
La population écrouée détenue a augmenté de 4 % du 1^{er} janvier 2006 au 1^{er} janvier 2011, et de 6 % du 1^{er} janvier 2011 au 1^{er} avril 2011, date à laquelle elle atteint 64 148 personnes. Depuis le début de l'exercice 2011, le nombre de prévenus a augmenté de 8 % pour atteindre 16 956 personnes en avril 2011, le nombre de condamnés dont la peine n'a pas fait l'objet d'un aménagement de 5 % pour atteindre 45 094 personnes, le nombre de condamnés semi-libres de 2 % pour atteindre 1 713 personnes, le nombre de condamnés placés à l'extérieur de 7 % pour atteindre 385 personnes.

En milieu ouvert, la population prise en charge par les SPIP dans le cadre d'une mesure de suivi ou d'aménagement de peine en milieu ouvert a augmenté de 18 % de 2006 à 2011 et les mesures prises en charge par les SPIP ont augmenté de 20 %. Cette évolution découle de la montée en charge des mesures pénales alternatives à l'incarcération, mouvement amplifié à la suite de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

Le nombre de mesures judiciaires suivies en milieu ouvert a fortement augmenté depuis 2005 (cf. Graphique 2), passant de 137 386 mesures en 2005 à 193 112 au 1^{er} janvier 2011, soit une hausse de 40,6 % (5,8 % en moyenne annuelle). Cette hausse fait suite à une légère diminution, de 1999 à 2005, des mesures prescrites (-4,4 %). Globalement, depuis 1999, les mesures mises en œuvre par les SPIP ont augmenté de 34,3 %, soit une croissance annuelle de 2,5 %.

Les autres interventions effectuées par les SPIP, regroupant l'accompagnement social et les enquêtes effectuées à la demande des juridictions (enquêtes sociales rapides, enquêtes prévues à l'art. 723-15 du code de procédure pénale, enquêtes de personnalité et autres enquêtes), ont augmenté de 12 % de 2007 à 2010.

Graphique 2 : Évolution du nombre de mesures traitées par les SPIP en milieu ouvert depuis 1999



Source : DAP – PMJ5.

Représentant 76 % des mesures de milieu ouvert, les mesures de sursis avec mise à l'épreuve (SME) ont augmenté de 31 % de 1999 à 2011, soit une croissance annuelle moyenne de 2,3 %. Les mesures de travail d'intérêt général (TIG) ont augmenté de 28 %, soit une croissance annuelle moyenne de 2,1 %.

La répartition des mesures de milieu ouvert n'a pas significativement évolué depuis 1999 : la part des sursis avec mise à l'épreuve demeure stable de 1999 à 2011 à 74 % des mesures suivies. Les mesures de travail d'intérêt général (TIG) et de sursis TIG représentent 16 % des mesures d'aménagement de peine en 2011 contre 17 % en 1999. Les libérations conditionnelles représentent 4 % des mesures en 2011 contre 3 % en 1999. Le poids des mesures de contrôle judiciaire est stable sur la période (2 %), de même que celui des autres mesures (2 %)¹.

¹ Interdictions de séjour, ajournements avec mises à l'épreuve, travail non rémunéré, autres mesures (avant 2007).

1.2. Les moyens des SPIP ont augmenté plus rapidement encore que le nombre de mesures et de personnes prises en charge

Les moyens alloués aux SPIP, notamment en effectifs, ont augmenté plus rapidement encore que le nombre des personnes et de mesures qui leur sont soumises. Du 1^{er} janvier 2006 au 1^{er} janvier 2010, l'effectif total des SPIP a crû de 37,8 %, passant de 2 631 à 3 626 ETP. Si les données budgétaires disponibles doivent être interprétées avec prudence étant donnée la fiabilité limitée des informations budgétaires des SPIP (*cf. annexe III*), elles font apparaître une augmentation des crédits de fonctionnement prévisionnels de 43,1 % et de 11,4 % pour les crédits d'intervention, tandis que la dépense de personnel a augmenté de 45,4 %² entre 2006 et 2010.

De 2006 à 2010, le nombre total de personnes suivies par les SPIP en milieu ouvert et en milieu fermé a augmenté de 13,9 % (+16,5 % de 2006 à 2011)³.

Tableau 1 : Moyens alloués aux SPIP de 2006 à 2010

| Moyens alloués (budget prévisionnel) | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Évolution 2006-2010 |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------|
| Effectifs des SPIP | 2 631 | 2 956 | 3 187 | 3 197 | 3 626 | +37,82 % |
| Budget SPIP total (M€) | 159,90 | 176,72 | 187,90 | 212,41 | 228,08 | +42,64 % |
| dont fonctionnement | 14,68 | 14,82 | 15,15 | 21,12 | 21,00 | +43,05 % |
| dont intervention | 12,00 | 13,16 | 14,68 | 16,07 | 13,37 | +11,42 % |
| dont dépense de personnel | 133,22 | 148,74 | 158,07 | 175,22 | 193,71 | +45,41 % |

Source : Direction de l'administration pénitentiaire. SD1.

Note : La mise en œuvre de Chorus a permis le suivi du budget en exécution en 2010. Celui-ci atteint 21,6 M€ en fonctionnement et 19,3 M€ en intervention. Ces données portent exclusivement sur les budgets prévisionnels des SPIP, les données budgétaires en exécution n'étant pas disponibles avant 2010. Ces données doivent néanmoins être utilisées avec prudence étant donnée leur fiabilité limitée.

Tableau 2 : Ratios de charge d'activité apparente du SPIP de 2006 à 2010

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Évolution 2006-2010 |
|--|---------|----------|----------|----------|----------|---------------------|
| Population totale suivie par les SPIP | 206 089 | 202 688 | 212 080 | 225 410 | 234 760 | +13,91 % |
| Population totale prise en charge (MO et MF) / ETP | 78,3 | 68,6 | 66,5 | 70,5 | 64,8 | -17,24 % |
| Mesures prises en charge / ETP | 61,2 | 53,0 | 51,0 | 54,9 | 51,5 | -15,85 % |
| Interventions / ETP | - | - | 19,2 | 20,8 | 19,0 | - |
| Coût moyen d'une personne prise en charge (en €) | 775,87 | 871,90 | 885,99 | 942,32 | 971,53 | +25,22 % |
| Coût moyen d'une mesure prise en charge (en €) | 993,25 | 1 128,97 | 1 156,38 | 1 210,71 | 1 222,27 | +23,06 % |

Source : Mission IGF/IGSJ.

² En 2006, le budget prévisionnel des SPIP s'élevait à 159,90 M€, dont 133,22 M€ de dépense de personnel, 14,68 M€ de dépense de fonctionnement et 12,00 M€ de dépense d'intervention. En 2010, le budget prévisionnel s'élevait à 228,08 M€, dont 193,71 M€ de dépense de personnel, 21,00 M€ de dépense de fonctionnement et 13,37 M€ de dépense d'intervention.

³ La population écrouée a augmenté de 11,0 % du 1^{er} janvier 2006 au 1^{er} janvier 2010, passant de 59 522 à 66 089 personnes ; la population prise en charge en milieu ouvert a augmenté de 15,1 %, passant de 146 567 à 168 671 personnes ; le nombre total de personnes suivi est ainsi passé de 206 089 à 234 760 (+ 13,9 %). Cette estimation néglige certains retraitements sur la population suivie précisés dans la section 3.

Du fait d'une augmentation des moyens plus rapide que celle du nombre de personnes et de mesures suivies, la productivité apparente des SPIP a décliné de 2006 à 2010. La productivité apparente est définie comme le ratio du nombre de détenus (en milieu fermé) et de mesures suivies (en milieu ouvert) sur la ressource mobilisée par le service. C'est ainsi que :

- ♦ la population totale prise en charge (milieu ouvert et milieu fermé) par ETP est passée de 78,3 personnes en 2006 à 64,8 personnes en 2010 (-17,2 %) ;
- ♦ le coût moyen⁴ d'une personne prise en charge est passé de 776 € en 2006 à 972 € en 2010 (+25,2 %)⁵.

L'interprétation de cette évolution n'est pas aisée *a priori*. Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées :

- ♦ une plus forte intensité en travail des nouvelles mesures introduites par les réformes successives de la législation pénale ;
- ♦ l'existence de tâches ou de missions non mesurées par les statistiques d'activité de l'administration pénitentiaire ;
- ♦ une évolution de la productivité réelle des SPIP ou des conditions d'organisation interne de ces services.

1.3. L'hétérogénéité des ratios « nombre de PPSMJ suivies par agent » suggère une forte variation des pratiques professionnelles au niveau local

La mission a reconstitué des ratios de charge d'activité (nombre de mesures en milieu ouvert et de détenus en milieu fermé par personnel d'insertion de probation) par département au 1^{er} janvier 2011 à partir des données d'activité transmises par la DAP (nombre de personnes écrouées détenues, nombre de personnes placées sous main de justice suivies en milieu ouvert, nombre de mesures suivies en milieu ouvert) et des effectifs de personnels d'insertion et de probation (conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation – CPIP, assistants de service social – ASS) ventilés, par SPIP, par type d'antenne (milieu ouvert, milieu fermé, mixte).

La charge d'activité des SPIP rapportée aux effectifs fait apparaître d'importantes variations d'un département à l'autre (cf. Graphique 3). Un indicateur synthétique de charge d'activité peut être établi, en rapportant la somme du nombre de personnes écrouées hébergées et des personnes suivies en milieu ouvert sur l'effectif total de personnels d'insertion et de probation. Celui-ci varie de 59 (Marne) à 144 (Nouvelle-Calédonie), pour une moyenne nationale de 87. Au niveau des directions interrégionales, la DISP de Paris obtient le ratio le plus favorable en moyenne (80 personnes suivies par conseiller), tandis que la mission outre mer obtient le ratio le plus élevé (101).

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer l'hétérogénéité des ratios de charge d'activité des SPIP. Celle-ci pourrait provenir d'une forte hétérogénéité dans les processus d'allocation des moyens au niveau des directions interrégionales par l'administration centrale, ou au niveau des SPIP par les directions interrégionales ou de la prise en compte, dans le cadre d'une procédure d'allocation des moyens plus homogène, d'autres critères que le nombre de personnes suivies ou de mesures prises en charge.

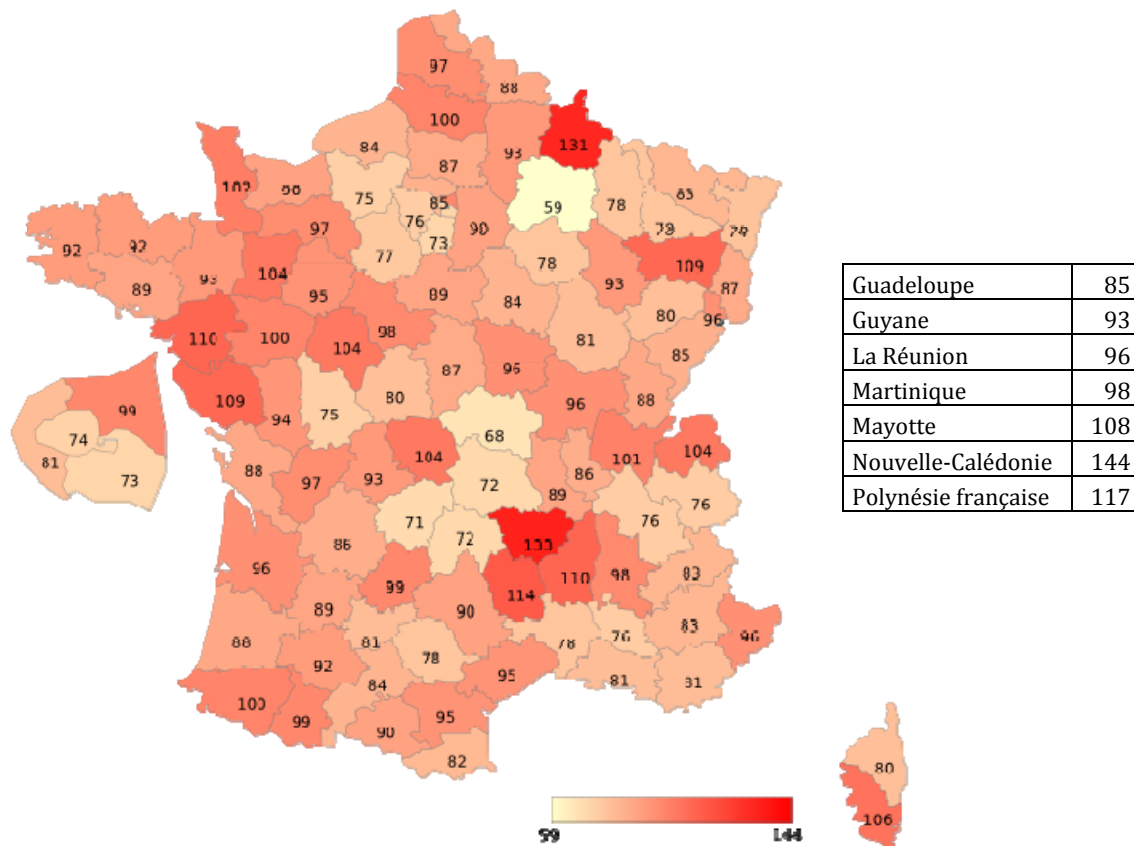
⁴ Ces données portent exclusivement sur les budgets prévisionnels des SPIP, les données budgétaires en exécution n'étant pas disponibles avant 2010. Ces données doivent néanmoins être utilisées avec prudence étant donnée leur fiabilité limitée (cf. *supra*).

⁵ De façon similaire, les mesures prises en charge par ETP sont passées de 61,2 à 51,5 (-15,9 %) et le coût moyen d'une mesure prise en charge est passé de 993 € à 1 222 € (+23,1 %).

Quelle que soit l'origine des écarts de ratios d'activité observés, ceux-ci impliquent une forte variabilité dans les modalités de prise en charge des publics et l'organisation des services. La coexistence de SPIP surchargés, pour lesquels le ratio de charge d'activité est élevé, et de SPIP avec un ratio faible laisse présupposer des processus métiers extrêmement hétérogènes et des priorités opérationnelles différentes selon les services, notamment en matière de contrôle et de suivi des personnes. En particulier, la densité de contact avec les PPSMJ risque d'être variable d'un SPIP à l'autre.

Les écarts observés dans les ratios de charge d'activité impliquent que le champ des missions confiées au SPIP est investi de manière inégale selon les services.

Graphique 3 : Personnes suivies par personnel d'insertion et de probation en avril 2011



Source : Direction de l'administration pénitentiaire – PMJ5, Mission IGF/IGSJ.

Au total, les SPIP ont été confrontés à une charge d'activité croissante, liée à l'augmentation concomitante de la population carcérale et des mesures d'aménagement de peine. Leurs moyens ont cependant connu une expansion plus dynamique encore, de sorte que le ratio de charge d'activité (nombre de mesures en milieu ouvert et de détenus par personnel d'insertion et de probation) a globalement diminué au niveau national.

L'étude des ratios de charge d'activité au niveau départemental, qui sont extrêmement variables, suggère une priorisation et un traitement différencié des missions et une forte hétérogénéité dans les fonctionnements des services et au niveau local.

Une analyse critique du fonctionnement des SPIP est donc nécessaire afin de :

- ♦ définir plus précisément le périmètre des missions qui leur sont confiées ;
- ♦ décrire les actes métiers et les processus de prise en charge effectivement mis en œuvre par les SPIP, et prendre la mesure de leur hétérogénéité ;
- ♦ optimiser l'allocation de la ressource en fonction de la charge d'activité réelle des services.

2. Les processus d'activité des SPIP ne sont pas précisément connus au niveau national

2.1. Les missions confiées aux SPIP sont multiples et peu hiérarchisées

Les différents rapports administratifs et parlementaires publiés sur les SPIP depuis 2003 mettent en évidence le caractère fluctuant des missions confiées aux SPIP (cf. Encadré 2). Dès 2003, le rapport Warsmann avait mis en évidence le risque de dispersion des conseillers d'insertion et de probation sur un nombre excessif de missions peu délimitées. Dans ses rapports de 2006 et 2010, la Cour des comptes préconisait une hiérarchisation plus forte des missions des conseillers. Le rapport Trabut (2008) déplorait une faible visibilité sur l'évolution des métiers des SPIP.

Encadré 2 : L'analyse de l'activité des SPIP par plusieurs rapports administratifs et parlementaires

- Rapport Warsmann, *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison* (2003)

Le rapport de la mission parlementaire confiée à Jean-Luc Warsmann, député des Ardennes, note que les missions des SPIP sont trop nombreuses et mal définies, tant en milieu fermé, notamment en raison du caractère vaste de la notion d'activités socio-éducatives, qu'en milieu ouvert, où les « *conseillers d'insertion et de probation se dispersent dans l'exécution de missions qui ne leur incombent pas* », tandis que « *la mise en œuvre des mesures de surveillance et de contrôle (...) intervient avec un retard qui ôte de la crédibilité à ces sanctions alternatives* ».

Le rapport préconisait une clarification des missions des conseillers d'insertion et de probation orientées autour des tâches de conception du suivi, d'orientation et de supervision des PPSMJ et d'évaluation des modalités d'exécution des peines.

- Rapport de la Cour des comptes, *Garde et réinsertion, la gestion des prisons* (2006)

La Cour des comptes invitait à clarifier les missions des SPIP, en les hiérarchisant et en redéfinissant les conditions de leur intervention, notamment dans les domaines où ils agissent parallèlement à des associations.

- Rapport Trabut sur les SPIP (2008)

Dans un rapport remis au directeur de l'administration pénitentiaire, Charlotte Trabut, inspectrice des services judiciaires, estimait nécessaire une analyse « de ce que sont devenus les métiers qui composent le SPIP, de ses missions, de ses modes d'intervention, de son organisation, de son fonctionnement budgétaire, de la répartition géographique de ses implantations et de ses moyens humains ».

- Rapport de la Cour des comptes, *Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale* (2010)

La Cour des comptes relève une forte variation des charges d'activité adressées aux SPIP selon les départements, ainsi qu'un niveau de rationalisation de l'organisation du travail et de la prise en charge très variable. La montée en puissance des aménagements de peine va peser fortement sur l'activité des SPIP et sur les moyens qui leur sont alloués. Dans ces conditions, l'évaluation de l'efficacité des SPIP dans le déploiement des aménagements de peine apparaît encore incertaine.

Source : Rapports mentionnés.

La réforme récente du statut des CPIP a conduit à une clarification de leurs missions, mais pas à une redéfinition précise des processus métiers. Les travaux préparatoires à la réforme conduite en 2008 ont permis une clarification du champ des missions des CPIP, notamment le rapport Gorce de septembre 2008 (cf. Encadré 3). La réforme du statut des CPIP en 2008 a conduit à une clarification de leurs missions, énumérées dans la circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP. Cette circulaire synthétise et explicite le champ des missions prévues par les textes, qui n'ont pas été modifiées en elles-mêmes.

Encadré 3 : Les conclusions du rapport Gorce (septembre 2008)

Dans un rapport rendu le 29 septembre 2008, Isabelle Gorce, alors conseiller référendaire à la Cour de cassation, proposait un positionnement plus clair des conseillers d'insertion et de probation (CIP) sur le champ pénal et criminologique, devant donner lieu à un renforcement de leurs compétences sur les activités de préparation des décisions de justice, d'exécution des peines en milieu ouvert, d'élaboration et de suivi du parcours d'exécution des peines.

L'intervention des SPIP dans des champs d'activité connexes devrait être confiée à d'autres intervenants :

- l'expertise en matière d'insertion sociale pourrait revenir aux assistants de service social (ASS) ;
- la sécurisation des services, la mise en œuvre de la surveillance électronique et le suivi du respect de certaines obligations par les PPSMJ pourraient être assurées par le personnel de surveillance pénitentiaire ;
- la prise en charge de PPSMJ au profil psychologique difficile ou complexe devait être effectué en lien avec un psychologue ;
- les SPIP devraient se doter de compétences spécifiques pour la mise en œuvre des actions socioculturelle.

La structuration de ces différents métiers au sein des SPIP justifierait un renforcement de l'encadrement intermédiaire des SPIP. Une réflexion sur le recrutement et la formation initiale des CIP devrait également être lancée.

Source : Rapport Gorce (septembre 2008).

De ce fait, le champ de mission des SPIP demeure particulièrement large et peu hiérarchisé (cf. Tableau 3). Le recensement des missions définies par le code de procédure pénale et la circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP conduit à identifier :

- ♦ trois blocs de missions principales (aide à la décision judiciaire et préparation des aménagements de peine ; suivi et accompagnement individualisé des personnes placées sous main de justice ; organisation de la vie en détention) ;
- ♦ quinze missions génériques, chacune pouvant recouvrir un nombre élevé de procédures, notamment dans le cadre du suivi des mesures d'aménagement de peine. Au sein de ces missions génériques, huit sont communes au milieu ouvert et au milieu fermé, cinq sont spécifiques au milieu fermé et deux au milieu ouvert.

Annexe IV

Tableau 3 : Missions des SPIP prévues par les textes

| Mission | Base juridique | Milieu ouvert | Milieu fermé |
|---|----------------------------|----------------------|---------------------|
| Missions d'aide à la décision judiciaire et de préparation des aménagements de peine | | | |
| Investigations permettant de vérifier la situation matérielle, familiale et sociale d'une personne faisant l'objet d'une enquête à la demande du procureur ou du juge d'instruction | Art. 41 CPP Art. 81 CPP | × | × |
| Investigations préalables à l'exécution des peines privatives de liberté | Art. D 574 CPP | × | × |
| Enquête en vue d'un aménagement de peine (vérification de la situation matérielle, familiale et sociale des condamnés libres devant effectuer une peine d'emprisonnement égale ou inférieure à deux ans) | Art. 723-15 CPP | × | |
| Étude, avec les PPSMJ, des modalités de déroulement de leur peine afin de proposer aux autorités judiciaires les aménagements appropriés au regard de leur situation pénale et sociale | Circ. 19 mars 2008 | × | × |
| Les SPIP fournissent au magistrat mandant, à sa demande ou de leur propre initiative, tout élément d'information lui permettant de prendre en compte les mesures adaptées à la situation de la personne | Art. D 575 CPP | × | × |
| Suivi et accompagnement individualisé des personnes placées sous main de justice | | | |
| Contrôle de l'application des mesures d'aménagement de peine et du respect des obligations imposées aux condamnés à l'emprisonnement avec SME et aux libérés conditionnels | Art. D 574 CPP | × | |
| Préparation de la sortie des détenus, en veillant à l'accès de chaque personne sortant de détention aux droits sociaux et aux dispositifs d'insertion et de santé, ainsi qu'à un hébergement | Art. D 478 CPP | | × |
| Suivi et contrôle des obligations des PPSMJ, dans le cadre des mesures d'aménagement de peine et des mesures restrictives de liberté | Circ. 19 mars 2008 | × | × |
| Conduite d'actions visant à éviter les effets désocialisants de l'incarcération, par l'accompagnement de la personne détenue tout au long de sa période de détention et par la préservation des liens familiaux | | | × |

Annexe IV

| Mission | Base juridique | Milieu ouvert | Milieu fermé |
|--|------------------|---------------|--------------|
| Repérage des publics les plus démunis, illettrés ou indigents afin d'éviter leur exclusion en facilitant, notamment, leur accès aux activités rémunérées | | × | × |
| Repérage des besoins des personnes placées sous contrôle judiciaire, en détention provisoire ou condamnées | | × | × |
| Prévention du suicide et des violences en participant au repérage des conduites à risque | | × | × |
| Organisation de la vie en détention | | | |
| Définition et organisation, en liaison avec les chefs d'établissement, de la programmation culturelle de l'établissement | Art. D 441-1 CPP | | × |
| Élaboration, en liaison avec le chef d'établissement et les services compétents, de la programmation des activités sportives de l'établissement | Art. D 459-1 CPP | | × |
| Détermination, en liaison avec les chefs des établissements auprès desquels il intervient, des actions de formation professionnelle | Art. D 457 CPP | | × |

Source : Mission IGF/IGSJ.

2.2. La définition des actes métiers n'est pas stabilisée en raison des évolutions de la législation pénale

La forte évolutivité de la procédure pénale et de la politique d'aménagement de peine n'a pas permis une stabilisation des actes métiers et des processus de prise en charge des SPIP. Depuis 1999, pas moins de huit lois ont remodelé le contour des missions et des activités du SPIP. La mission a dénombré 28 dispositions substantielles nouvelles relatives aux mesures d'aménagement de peine, aux conditions de suivi des personnes placées sous main de justice ou à l'organisation de la chaîne pénale depuis 1999. Les principales modifications sont intervenues avec la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité et la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

L'évolution législative est marquée par la place croissante du milieu ouvert dans la politique pénale. 21 des 28 dispositions recensées ont affecté les conditions d'organisation du SPIP en milieu ouvert. Par comparaison, seules treize d'entre elles ont eu un impact direct sur le fonctionnement des SPIP en milieu fermé.

Cette évolution est principalement due au développement des procédures d'aménagement de peine, de contrôle et de surveillance pour lesquelles le SPIP est désormais compétent :

- ◆ emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve ;
- ◆ travail d'intérêt général (TIG) et sursis TIG ;
- ◆ ajournement de peine avec mise à l'épreuve ;
- ◆ libération conditionnelle ;

- ♦ interdiction de séjour ;
- ♦ placement sous surveillance électronique ;
- ♦ placement sous surveillance électronique mobile ;
- ♦ suivi socio-judiciaire ;
- ♦ surveillance judiciaire des personnes dangereuses ;
- ♦ réduction de peine conditionnelle.

Dans tous les cas, ces dispositions nouvelles ont accru la charge d'activité des SPIP. Dix-huit d'entre elles ont créé de nouvelles missions de suivi et de contrôle des personnes placées sous main de justice. Quinze dispositions accroissent la charge d'investigation et d'enquête des SPIP. 21 dispositions ont conduit à accroître la charge de reporting des services auprès de l'autorité judiciaire.

2.3. L'administration pénitentiaire a conduit récemment des travaux exploratoires de quantification de la charge d'activité

Une étude visant à quantifier la charge de travail associée aux principales mesures prises en charge par les personnels d'insertion et de probation a été réalisée par la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) de Rennes. Un groupe de travail a été lancé en 2010, réunissant les directeurs des SPIP (DSPIP) de Loire-Atlantique, du Calvados et du Maine-et-Loire, afin d'éclairer le directeur interrégional sur les conditions d'une affectation optimale des ressources humaines supplémentaires dévolues dans les différents SPIP de l'interrégion.

L'objectif du groupe de travail était de définir une méthodologie de mesure de la charge d'activité réelle, permettant une allocation des moyens sur la base d'un critère plus robuste que celui de ratios de charge d'activité utilisés par l'administration centrale (nombre de personnes suivies par personnel d'insertion et de probation).

À cette fin, et en l'absence de toute norme au niveau national, le groupe de travail a estimé à dire d'expert le temps-agent des principales mesures suivies par les antennes des SPIP en milieu ouvert. L'analyse des temps-agents distingue les actes métiers déterminés par le flux entrant (entretien d'accueil ou de prise en charge) et les actes métiers récurrents.

Parallèlement, un décompte précis des mesures suivies a été effectué dans les SPIP concernés, afin de fiabiliser les données de stock disponibles sur APPI. La multiplication du nombre de mesures par les temps-agents annuels obtenus a permis une estimation du nombre d'agents en équivalent temps plein travaillé annuel. Les résultats obtenus ont été discutés par le comité des DSPIP de la DISP de Rennes.

Une étude similaire a été lancée au début de l'année 2011 sur les actes et processus métiers des SPIP en milieu fermé. Ce travail, rendu complexe par l'hétérogénéité plus grande des activités du SPIP en milieu carcéral, n'a pas encore abouti au 30 juin 2011.

Les résultats de cette enquête mettent en évidence la charge d'activité inégale découlant des différentes mesures et missions exercées. Le temps annuel de travail par agent varie entre 2 heures pour la prise en charge d'un détenu arrivant et 92 heures pour une mesure de surveillance judiciaire. Le sursis avec mise à l'épreuve, principale mesure suivie en milieu ouvert, est valorisé à 20h agent par an.

Tableau 4 : Quantification du temps agent par mesures suivies en milieu ouvert

| Mesure / activité | Temps annuel agent (en heures) |
|--|--------------------------------|
| Contrôle judiciaire | 18 |
| Enquêtes rapides | 3 |
| Interdiction de séjour | 13 |
| Libération conditionnelle | 20 |
| Placement extérieur | 18 |
| Placement sous surveillance électronique (PSE) | 18 |
| Placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) | 15 |
| Prise en charge d'un détenu arrivant | 2 |
| Procédure simplifiée d'aménagement de peines | 8 |
| Semi-liberté | 18 |
| Suivi socio-judiciaire | 40 |
| Sursis avec mise à l'épreuve (SME) | 20 |
| Sursis TIG | 20 |
| Surveillance judiciaire | 92 |
| Travail d'intérêt général (TIG) | 6 |
| Travail non rémunéré | 6 |

Source : Direction de l'administration pénitentiaire – DISP de Rennes.

Cette étude constitue une étape importante dans la formalisation des processus métiers et l'évaluation de la charge d'activité réelle des SPIP. Elle confirme notamment la nécessité d'une pondération fine des mesures afin d'établir la charge d'activité réelle des services. Les résultats de ces travaux ont d'ores et déjà été mis à profit par la mission conduite au sein de la DAP sur l'amélioration du fonctionnement des SPIP confiée à Patrick Mounaud.

Ces travaux doivent cependant être complétés et fiabilisés. La méthodologie employée par cette étude demeure perfectible :

- ◆ les temps-agents ont été estimés par les membres du groupe de travail, sans consultation formalisée des conseillers eux-mêmes, ni de chronométrage des actes métiers ;
- ◆ la décomposition des différents actes et processus métiers sous-jacents est inégalement détaillée selon les mesures ; le sursis avec mise à l'épreuve est décomposé en cinq actes métiers types (entretien initial, entretiens de suivi, saisie sur APPI, rédaction des rapports, rencontres avec les partenaires), alors que la semi-liberté ne fait l'objet d'aucune décomposition par acte métier mais uniquement d'une quantification globale.

La DISP de Rennes poursuit ses travaux en vue d'en affiner les résultats.

Au total, la définition du référentiel métier des SPIP (processus métiers et modes de prise en charge des personnes placées sous main de justice) demeure très largement inaboutie, principalement en raison de la diversité et de l'évolutivité des missions confiées par le législateur aux SPIP.

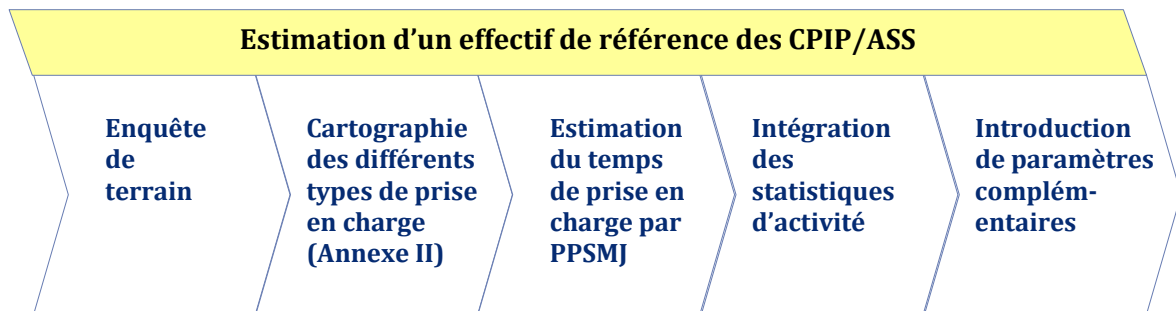
La détermination des besoins en effectifs des SPIP a donc justifié des investigations de terrain approfondies afin de cartographier les processus de prise en charge et d'identifier la charge d'activité qui y est associée.

3. L'analyse des processus métiers des SPIP permet de déterminer un effectif de référence des personnels d'insertion et de probation

La mission a procédé à une analyse globale du processus métier des SPIP en vue de déterminer l'effectif de référence des personnels d'insertion et de probation, selon une démarche en cinq étapes (Graphique 4).

L'ensemble des informations utilisées dans le modèle repose sur une enquête de terrain qui a permis l'élaboration d'une cartographie des processus métiers et une pondération de la charge d'activité qui y est associée, afin d'estimer le temps de prise en charge par personne placée sous main de justice. L'effectif de référence est ensuite calculé à partir des statistiques d'activité.

Graphique 4 : Méthodologie du modèle d'estimation de l'effectif de référence des personnels d'insertion et de probation



Source : Mission IGF/IGSJ.

3.1. La mission a conduit une enquête de terrain afin d'examiner précisément l'organisation et les processus métiers des SPIP

La mission a conduit une enquête de terrain dans plusieurs SPIP afin d'améliorer la connaissance des processus et actes métiers et d'affiner l'estimation de la charge réelle d'activité. Un échantillon de SPIP a été sélectionné sur l'ensemble du territoire national métropolitain, à partir des trois critères suivants :

- ◆ taille du SPIP (effectif total) ;
- ◆ ratio de charge d'activité apparente du SPIP (PPSMJ suivies par personnel d'insertion et de probation, mesures suivies par personnel d'insertion et de probation) ;
- ◆ type d'établissement pénitentiaire (en milieu fermé).

La mission s'est rendue dans sept départements (Tableau 5) :

- ◆ au titre des SPIP à effectif élevé : Bouches-du-Rhône, Gironde, Paris, Seine-et-Marne, Val-de-Marne ;
- ◆ au titre des SPIP à effectif réduit : Loir-et-Cher, Allier ;
- ◆ au titre des SPIP dont le ratio de charge d'activité apparente est élevé : Gironde, Loir-et-Cher, Seine-et-Marne, Val-de-Marne ;
- ◆ au titre des SPIP dont le ratio de charge d'activité apparente est plus faible : Bouches-du-Rhône, Paris ;
- ◆ au titre des SPIP adossés à une maison d'arrêt : Bouches-du-Rhône, Gironde, Loir-et-Cher, Paris, Val-de-Marne ;
- ◆ au titre des SPIP adossés à un centre de détention : Seine-et-Marne ;
- ◆ au titre des SPIP adossés à une maison centrale : Allier.

Annexe IV

L'échantillon de SPIP retenu couvre plus de 10 % du réseau des SPIP en termes d'effectifs et de charge d'activité. Les SPIP retenus représentent 14 % de l'effectif national de personnels d'insertion et de probation, 15 % des personnes écrouées détenues et 12 % des mesures suivies en milieu ouvert.

Tableau 5 : Échantillon de SPIP retenu par la mission pour l'enquête de terrain

| | Allier | Bouches-du-Rhône | Gironde | Loir-et-Cher | Paris | Seine-et-Marne | Val-de-Marne | Total, en % France entière |
|---|-------------|------------------|-------------|--------------|-------------|----------------|--------------|----------------------------|
| DISP | Lyon | Marseille | Bordeaux | Dijon | Paris | Paris | Paris | - |
| Type d'établissement pénitentiaire | MC | MA | MA | MA | MA | CD | MA | - |
| Effectif total conseillers (ETP) | 18,7 | 109,3 | 44,6 | 10 | 67,2 | 50,9 | 72,2 | 13,7 |
| <i>Dont CPIP</i> | <i>15,7</i> | <i>104,3</i> | <i>39,0</i> | <i>8,0</i> | <i>60,6</i> | <i>40,9</i> | <i>59,4</i> | <i>14,5</i> |
| <i>Dont ASS</i> | <i>1,0</i> | <i>2,0</i> | <i>4,6</i> | - | <i>6,6</i> | <i>1,0</i> | <i>1,8</i> | <i>8,1</i> |
| <i>Dont CPIP stagiaire</i> | <i>2,0</i> | <i>3,0</i> | <i>1,0</i> | <i>2,0</i> | - | <i>9,0</i> | <i>11,0</i> | <i>11,2</i> |
| <i>Dont milieu ouvert corrigé*</i> | <i>9,45</i> | <i>60,5</i> | <i>30,6</i> | <i>8,0</i> | <i>58,2</i> | <i>30,9</i> | <i>32,0</i> | <i>13,3</i> |
| <i>Dont milieu fermé corrigé*</i> | <i>9,25</i> | <i>48,8</i> | <i>14,0</i> | <i>2,0</i> | <i>9,0</i> | <i>20,0</i> | <i>40,2</i> | <i>11,8</i> |
| Personnes suivies en milieu ouvert – avril 2011 | 1 009 | 4 920 | 3 615 | 815 | 4 297 | 3 407 | 2 893 | 12,0 |
| Personnes écrouées détenues et placées à l'extérieur – avril 2011 | 262 | 4 022 | 701 | 166 | 732 | 1 159 | 2 394 | 14,6 |
| Personnes suivies par conseiller milieu ouvert | 106,8 | 81,3 | 118,1 | 101,9 | 73,8 | 110,3 | 90,4 | - |
| Personnes écrouées détenues et placées à l'extérieur par conseiller de milieu fermé | 28,32 | 82,42 | 50,07 | 83,00 | 81,33 | 57,95 | 194,63 | - |

Source : Mission IGF/IGSJ.

Note : Les effectifs de personnels d'insertion et de probation recensés en antenne mixte sont reventilés forfaitairement à 50 % dans les effectifs de milieu ouvert et à 50 % dans les effectifs de milieu fermé.

L'enquête de terrain a permis à la mission d'établir une cartographie détaillée des principaux processus métiers des SPIP (cf. annexe II). Cette enquête a confirmé l'existence d'une forte variabilité des pratiques professionnelles des SPIP. Elle a également permis la reconstitution des processus standard de prise en charge en milieu ouvert et en milieu fermé.

3.2. La cartographie des processus d'activité permet l'établissement d'une cotation en temps-agent de la prise en charge des personnes placées sous main de justice

3.2.1. Le modèle d'estimation des effectifs retient les personnes suivies, et non les mesures, comme inducteur d'activité

Les investigations de terrain montrent que le nombre de personnes prises en charge constitue l'inducteur principal d'activité des SPIP, plutôt que les mesures prescrites. L'utilisation du nombre de personnes comme inducteur principal d'activité présente en effet plusieurs avantages méthodologiques :

- ♦ au regard des pratiques observées sur le terrain, il constitue un inducteur d'activité plus exact, dans la mesure où les personnes faisant l'objet de plusieurs mesures sont suivies globalement, l'ensemble des obligations étant vérifiées au cours du même entretien ; en outre, la différenciation de l'accompagnement et la modulation de l'intensité de la prise en charge se fondent davantage sur le profil de la personne que sur la nature de la mesure ;
- ♦ elle permet un traitement homogène du milieu ouvert et du milieu fermé, le concept de mesure n'étant applicable qu'au milieu ouvert ;
- ♦ il est cohérent avec la doctrine de prise en charge « centrée sur les personnes placées sous main de justice » prescrite par la circulaire du 19 mars 2008.

Cette méthode présente cependant l'inconvénient de ne pas prendre en compte la charge d'activité qui pourrait être associée au suivi d'un nombre important de mesures pour une même personne placée sous main de justice. L'évaluation de cette charge d'activité supplémentaire est difficile. Le nombre de personnes suivies en milieu ouvert faisant l'objet de plusieurs mesures est limité ; il s'élève au plus à 21 704 personnes, soit 12 % de l'effectif global des personnes suivies en avril 2011, calculé à partir de la différence entre le nombre total de mesures suivies (195 783) et le nombre total de personnes suivies en milieu ouvert (174 079).

Cependant, il n'existe aucune base de données agrégée au niveau national permettant de faire le lien entre les personnes suivies et les mesures prononcées ; de ce fait, il n'est pas possible de connaître la ventilation de l'effectif des personnes suivies en fonction du nombre de mesures, ni le nombre moyen de mesures des personnes faisant l'objet de plusieurs mesures.

La charge de travail liée au suivi de personnes faisant l'objet de plusieurs mesures pourrait s'avérer très limitée, voire inexistante, si le nombre de mesures pour ces personnes est faible (par exemple, proche de deux) ; en effet, les personnes font l'objet d'un suivi global par les personnels d'insertion et de probation, l'ensemble des mesures et des obligations associées étant contrôlées au cours du même entretien.

La charge de travail supplémentaire pourrait en revanche être plus importante si certaines de ces personnes cumulaient un nombre élevé de mesures.

En l'absence d'un recensement plus précis sur ce point, l'introduction d'une pondération supplémentaire liée à l'existence de plusieurs mesures pour certaines des personnes suivies n'apparaît pas justifiée.

Le modèle d'estimation des effectifs proposé par la mission repose donc sur une estimation du temps de travail nécessaire à la prise en charge d'une personne placée sous main de justice, en milieu ouvert et en milieu fermé, en y ajoutant le temps de travail nécessaire à la réalisation des enquêtes.

Le modèle retenu par la mission se distingue ainsi sur ce point des travaux conduits par la DISP de Rennes et des travaux sur l'amélioration du fonctionnement des SPIP conduits par MM. Bruno Clément et Patrick Mounaud, qui fondent l'estimation de l'effectif de référence des personnels d'insertion et de probation sur la valorisation en temps-agent des mesures suivies par les SPIP.

3.2.2. L'activité des différents processus de prise en charge est quantifiée à partir de l'évaluation du temps consacré aux entretiens individuels

L'analyse des modes de prise en charge des SPIP a permis de reconstituer un cadre de référence des actes métiers des personnels d'insertion et de probation en milieu ouvert et en milieu fermé, incluant notamment une détermination du temps-agent associé aux différents actes. La description des pratiques métiers et la détermination des processus de référence sont établies dans l'annexe II.

La valorisation du temps-agent par an et par PPSMJ suivie est réalisée à partir des déclarations des agents interrogés au cours des visites de terrain (Graphique 5, Tableau 7, Tableau 9) :

- ◆ **un temps d'entretien moyen est estimé en minutes** pour les différents types de prise en charge ;
- ◆ **le temps de travail lié aux démarches d'accompagnement social et aux tâches administratives a été estimé par les agents en proportion du temps passé en entretien.** Du fait du caractère fragmenté et discontinu de ces tâches, il est difficile aux personnels d'insertion et de probation de quantifier en valeur absolue le temps total d'activité consacré aux démarches et aux tâches administratives ;
- ◆ ce temps de travail global par entretien est ensuite pondéré en fonction de **l'intensité du suivi réalisé** ; la différenciation de la prise en charge selon les profils de personnes suivies constatée sur le terrain permet de distinguer des périodicités d'entretien plus ou moins rapprochées, en milieu ouvert comme en milieu fermé.

Tableau 6 : Charge d'activité liée aux tâches administratives et aux démarches d'accompagnement social des personnes placées sous main de justice

| En % du temps d'entretiens | Démarches d'accompagnement social | Écrits et tâches administratives |
|----------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
| Suivi en milieu ouvert | 50 % | 50 % |
| Suivi en milieu fermé | 33 % | 33 % |
| Enquêtes | 90 % | 90 % |

Source : Mission IGF/IGSJ.

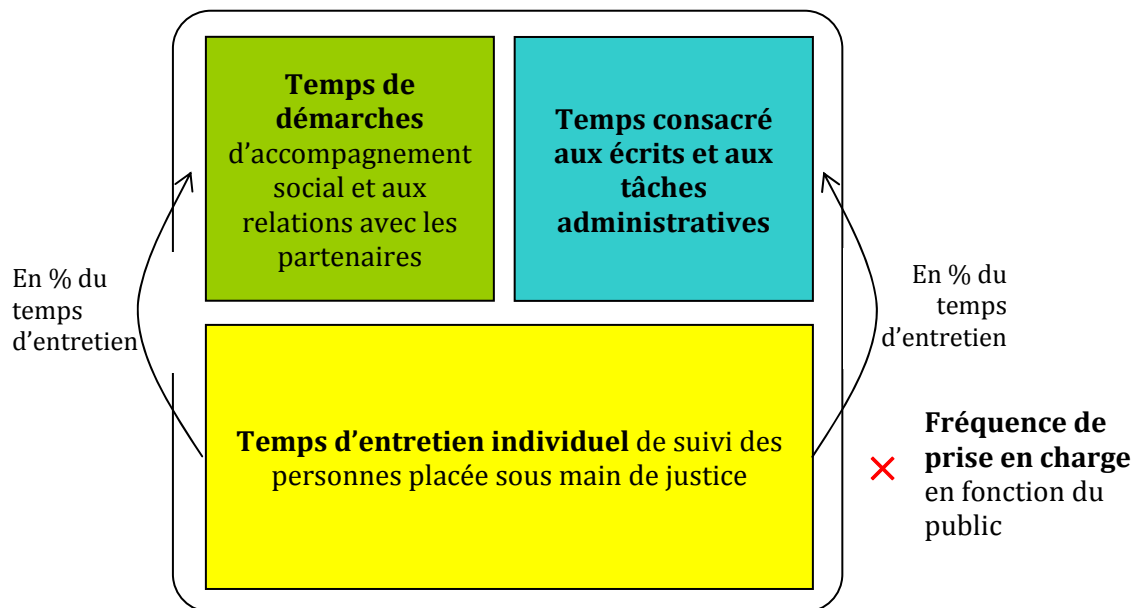
Cette méthodologie présuppose donc que l'entretien individuel d'accompagnement constitue l'inducteur principal d'activité des personnels d'insertion et de probation, ce qui apparaît justifié par les observations de terrain :

- ◆ l'entretien présente un caractère structurant et fondamental dans le suivi des personnes placées sous main de justice, le contrôle des obligations et la réalisation d'enquêtes, notamment les enquêtes d'aménagement de peine ;
- ◆ en particulier, les démarches sont systématiquement liées au déroulement de l'entretien, aux besoins manifestés par la personne suivie ou aux vérifications que le personnel d'insertion et de probation identifie comme nécessaires ;
- ◆ les écrits ne sont pas nécessairement établis après chaque entretien, mais sont rédigés à intervalle régulier à partir des constats réalisés en entretien.

Ce choix repose également sur des considérations prescriptives, telles que :

- ♦ la nécessité de garantir, dans le temps de travail des personnels d'insertion et de probation, un temps minimal consacré à l'accompagnement en entretien (cf. annexe II), eu égard à la variabilité des pratiques constatées et au caractère central de l'entretien pour assurer le contrôle des obligations, l'évocation des faits et de la situation pénale, ainsi que l'élaboration d'un projet de prévention de la récidive et d'insertion ;
- ♦ corrélativement, la nécessité de cantonner le temps consacré aux tâches administratives et aux démarches afin de conserver une place prépondérante à l'accompagnement individuel par entretien.

Graphique 5 : Méthodologie d'estimation du temps d'activité pour les différents modes de prise en charge des SPIP



Source : Mission IGF/IGSJ.

Cette méthode conduit à l'estimation d'un temps-agent par PPSMJ pour les différents processus de prise en charge :

- ♦ l'accueil des PPSMJ est estimé à 50 minutes en milieu ouvert et à 1 heure 15 minutes en milieu fermé ;
- ♦ l'évaluation de la situation de la personne dans le cadre du diagnostic à visée criminologique est estimée à 3 heures en milieu ouvert et à 2 heures 5 minutes en milieu fermé ;
- ♦ le temps de travail annuel d'un personnel d'insertion et de probation lié à un accompagnement classique par entretien mensuel, incluant les démarches d'accompagnement social et la charge de travail administrative est évalué à 13 heures en milieu ouvert et à 9 heures en milieu fermé ;
- ♦ le temps de travail annuel d'un personnel d'insertion et de probation de réalisation d'une enquête de l'article 723-15 est évalué à 4 heures 12 minutes ; celui associé aux autres enquêtes, à 2 heures 48 minutes.

3.2.3. Le temps de prise en charge est pondéré en application du suivi différencié des personnes placées sous main de justice

La modulation du suivi selon les personnes, pratique largement observée sur le terrain, est introduite dans le modèle. Cette modulation s'applique en premier lieu aux entretiens (durée, fréquence) et par suite, aux démarches d'accompagnement social et aux tâches administratives, dont la durée est fixée en proportion de la durée d'entretien.

Dans le cadre du processus standard de prise en charge, en milieu ouvert comme en milieu fermé, quatre types de suivis sont pris en compte, appliquée selon une pondération différenciée en milieu ouvert et en milieu fermé :

- ♦ **le suivi mensuel**, caractérisé par une périodicité mensuelle d'entretiens, est pratiqué pour 65 % du public en milieu ouvert et pour 60 % du public détenu condamné en milieu fermé⁶ ;
- ♦ **le suivi intensif**, caractérisé par une périodicité d'entretiens bi-hebdomadaire, est appliqué à 15 % du public en milieu ouvert et à 30 % du public détenu condamné en milieu fermé, eu égard à la charge de travail liée à la préparation des mesures d'aménagements de peine (dont la procédure simplifiée d'aménagement de peine - PSAP) et de la nouvelle mesure de surveillance électronique de fin de peine (SEFIP) ;
- ♦ **le suivi espacé**, avec un suivi par entretien tous les deux mois, est appliqué à 15 % du public en milieu ouvert et 10 % du public détenu condamné en milieu fermé, ainsi que pour les détenus prévenus ;
- ♦ **le suivi administratif**, caractérisé par un contrôle mensuel de la situation du probationnaire sans entretien, est appliqué à 5 % du public en milieu ouvert uniquement.

Ce suivi différencié n'est cependant pas appliqué pour certaines mesures nécessitant un suivi particulier :

- ♦ les personnes faisant l'objet d'une mesure de suivi socio-judiciaire, de surveillance judiciaire, de suspension de peine médicale reçoivent toutes un suivi intensif (entretiens tous les quinze jours) ;
- ♦ les personnes faisant l'objet d'une mesure de libération conditionnelle, de sursis avec travail d'intérêt général (sursis TIG), d'ajournement avec mise à l'épreuve sont supposées recevoir un suivi mensuel, sans modulation possible ;
- ♦ les personnes faisant l'objet d'une mesure de travail d'intérêt général reçoivent toutes un suivi espacé (entretiens tous les deux mois).

L'application de ces différentes pondérations conduit à une modulation du temps de prise en charge moyen, donnant lieu à une durée annuelle pondérée indiquée dans la dernière colonne du Tableau 8.

Tableau 7 : Type de suivi retenu dans le modèle selon les mesures prescrites

| Mesures | Suivi différencié selon le public | Suivi mensuel uniquement | Suivi intensif uniquement | Suivi espacé uniquement |
|-------------------------|-----------------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|
| SME | ✓ | | | |
| PSE | ✓ | | | |
| Contrôle judiciaire | ✓ | | | |
| Interdiction de séjour* | (✓) | | | |
| Semi-liberté | ✓ | | | |

⁶ La ventilation du public par mode de suivi résulte de l'enquête conduite auprès des personnels d'insertion et de probation, sur une base déclarative (cf. annexe II).

Annexe IV

| Mesures | Suivi différencié selon le public | Suivi mensuel uniquement | Suivi intensif uniquement | Suivi espacé uniquement |
|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|
| Placement à l'extérieur | ✓ | | | |
| Ajournement avec mise à l'épreuve | | ✓ | | |
| Sursis TIG | | ✓ | | |
| Libération conditionnelle | | ✓ | | |
| SSJ - surveillance judiciaire | | | ✓ | |
| Suspension médicale | | | ✓ | |
| TIG/TNR | | | | ✓ |

Source : Mission IGF/IGSJ.

* La mission recommande d'étudier le transfert de cette mesure aux services de police et de gendarmerie (cf. annexe II).

Annexe IV

Tableau 8 : Estimation du temps annuel de prise en charge par personne placée sous main de justice

| Mesure / activité | Phase | Acte métier | Durée d'entretien de référence, en min | Périodicité d'entretien, en semaine | Temps consacré aux démarches social, en % du temps d'entretien | Temps consacré aux écrits et aux tâches administratives en % du temps d'entretien | Durée annuelle de prise en charge par PPSMJ, en h | Proportion du public concerné, en % | Durée annuelle de prise en charge par PPSMJ, après pondération du public suivi, en h |
|---|-----------------------------|---|--|-------------------------------------|--|---|---|-------------------------------------|--|
| Prise en charge standard en milieu fermé | Début de la prise en charge | Diagnostic (entretiens, démarches, rapport) | 75 | - | 33 % | 33 % | 2h 05 min | 100 % | 2h 05min |
| | | Entretien d'accueil | 45 | - | 33 % | 33 % | 1h 15 min | 100 % | 1h 15min |
| | Suivi | Entretiens de suivi - prévenus | 20 | 8 | 33 % | 33 % | 3h 37 min | 100 % | 3h 37min |
| | | Entretiens de suivi - suivi mensuel | 25 | 4 | 33 % | 33 % | 9h 01 min | 60 % | 5h 01min |
| | | Entretiens de suivi - suivi intensif | 30 | 2 | 33 % | 33 % | 28h 53 min | 30 % | 8h 53min |
| | | Entretiens de suivi - suivi espacé | 25 | 8 | 33 % | 33 % | 4h 31 min | 10 % | 0h 31min |
| Prise en charge standard en milieu ouvert | Début de la prise en charge | Diagnostic (entretiens, démarches, rapport) | 90 | - | 50 % | 50 % | 3h 0 min | 100 % | 3h 0min |
| | | Accueil du probationnaire (entretien, démarches, écrit) | 25 | - | 50 % | 50 % | 0h 50 min | 100 % | 0h 50min |
| | Suivi | Suivi mensuel (entretiens, démarches, rapport) | 30 | 4 | 50 % | 50 % | 13h 0 min | 65 % | 8h 0min |
| | | Suivi espacé (entretiens, démarches, rapport) | 30 | 8 | 50 % | 50 % | 6h 30 min | 15 % | 0h 30min |

Annexe IV

| Mesure / activité | Phase | Acte métier | Durée d'entretien de référence, en min | Périodicité d'entretien, en semaine | Temps consacré aux démarches social, en % du temps d'entretien | Temps consacré aux écrits et aux tâches administratives en % du temps d'entretien | Durée annuelle de prise en charge par PPSMJ, en h | Proportion du public concerné, en % | Durée annuelle de prise en charge par PPSMJ, après pondération du public suivi, en h |
|---|-------|---|--|-------------------------------------|--|---|---|-------------------------------------|--|
| | | Suivi intensif (entretiens, démarches, rapport) | 30 | 2 | 50 % | 50 % | 26h 0 min | 15 % | 3h 0 min |
| | | Suivi administratif | 10 | 4 | 50 % | 50 % | 4h 20 min | 5 % | 0h 20 min |
| TIG, TNR | | Suivi espacé (entretiens, démarches, rapport) | 30 | 8 | 50 % | 50 % | 6h 30 min | 100 % | 6h 30min |
| Sursis TIG | | Suivi mensuel (entretiens, démarches, rapport) | 30 | 4 | 50 % | 50 % | 13h 0 min | 100 % | 13h 0 min |
| Libération conditionnelle | | Suivi mensuel (entretiens, démarches, rapport) | 30 | 4 | 50 % | 50 % | 13h 0 min | 100 % | 13h 0 min |
| Suivi socio judiciaire, surveillance judiciaire | | Suivi intensif (entretiens, démarches, rapport) | 30 | 2 | 50 % | 50 % | 26h 0 min | 100 % | 26h 0 min |
| Ajournement avec mise à l'épreuve | | Suivi mensuel (entretiens, démarches, rapport) | 30 | 4 | 50 % | 50 % | 13h 0 min | 100 % | 13h 0 min |
| Suspension médicale | | Suivi intensif (entretiens, démarches, rapport) | 30 | 2 | 50 % | 50 % | 26h 0 min | 100 % | 26h 0 min |
| Enquête 723-15 | | Investigations (entretiens, démarches, écrits) | 90 | - | 90 % | 90 % | 4h 12 min | 100 % | 4h 12 min |

Annexe IV

| Mesure / activité | Phase | Acte métier | Durée d'entretien de référence, en min | Périodicité d'entretien, en semaine | Temps consacré aux démarches d'accompagnement social, en % du temps d'entretien | Temps consacré aux écrits et aux tâches administratives en % du temps d'entretien | Durée annuelle de prise en charge par PPSMJ, en h | Proportion du public concerné, en % | Durée annuelle de prise en charge par PPSMJ, après pondération du public suivi, en h |
|---|-------|----------------------------------|--|-------------------------------------|---|---|---|-------------------------------------|--|
| Autres enquêtes (enquête sociale rapide, enquêtes de personnalité, autres enquêtes) | | Investigations (enquête, écrits) | 60 | - | 90 % | 90 % | 2h 48 min | 100 % | 2h 48 min |

Source : Mission IGF/IGSJ.

3.2.4. L'analyse des actes métiers réalisée conduit à une estimation de la charge de travail différente de l'étude conduite par la DISP de Rennes

L'analyse de la charge de travail liée à la prise en charge par PPSMJ peut être convertie en temps d'activité pour le suivi des différentes mesures existantes. Dans le modèle proposé par la mission, le passage d'un temps par personne à un temps par mesure nécessite l'agrégation, pour chaque mesure, des différentes étapes du processus standard de prise en charge, incluant le temps de suivi par entretien.

La recomposition de la charge d'activité par mesure découlant des investigations de la mission conduit à des résultats différents de ceux de la DISP de Rennes :

- ◆ pour certaines mesures, la mission identifie une charge d'activité supérieure à celle perçue par la DISP de Rennes ; c'est le cas des mesures d'interdiction de séjour, de travail d'intérêt général et de travail non rémunéré, mais aussi du temps de prise en charge en milieu fermé, ainsi que des enquêtes de l'article 723-15 ;
- ◆ pour la majorité des mesures, la mission parvient à une estimation de la charge d'activité légèrement inférieure à celle de la DISP de Rennes. C'est notamment le cas des mesures de sursis avec mise à l'épreuve, de contrôle judiciaire, de libération conditionnelle, de placement sous surveillance électronique, de sursis avec travail d'intérêt général, de suivi socio-judiciaire ;
- ◆ pour la mesure de surveillance socio-judiciaire, l'écart de chiffrage est très important. L'estimation du temps d'activité fournie par la mission est adossée à l'estimation de la mesure de suivi socio-judiciaire, sur la base des déclarations des agents consultés.

Tableau 9 : Temps de travail lié aux différentes mesures et modes de prise en charge des SPIP évalué par la mission et par la DISP de Rennes

| Mesure (durée annuelle en h. min.) | Mission IGF/IGSJ | DISP de Rennes |
|---|------------------|----------------|
| Ajournement avec mise à l'épreuve | 16 h 50 min | n.d. |
| ARSE | 17 h 23 min | n.d. |
| Autres enquêtes (enquête sociale rapide, enquêtes de personnalité, autres enquêtes) | 2 h 48 min | 3 h 0 min |
| Contrôle judiciaire | 17 h 23 min | 18 h 0 min |
| Enquêtes 723-15 | 4 h 12 min | 4 h 0 min |
| Interdiction de séjour | 17 h 23 min | 13 h 0 min |
| Libération conditionnelle | 16 h 50 min | 20 h 0 min |
| Milieu fermé - prise en charge standard - mesures sous écrou (placement extérieur, semi-liberté) hors PSE | 21 h 28 min | 21 h 0 min |
| PSE | 17 h 23 min | 18 h 0 min |
| SME | 17 h 23 min | 20 h 0 min |
| Suivi socio-judiciaire | 29 h 50 min | 40 h 0 min |
| Sursis TIG | 16 h 50 min | 20 h 0 min |
| Surveillance judiciaire | 29 h 50 min | 92 h 0 min |
| Suspension de peine médicale | 29 h 50 min | n.d. |
| TIG, TNR | 10 h 20 min | 6 h 0 min |

Source : Mission IGF/IGSJ.

Les écarts constatés dans l'analyse du temps d'activité reposent notamment sur une estimation très supérieure, dans l'analyse de la DISP de Rennes, de la charge de travail liée aux démarches et aux tâches administratives, qui représentent fréquemment plus de 50 % du temps consacré au suivi direct par entretien.

Annexe IV

Ainsi, dans le cas de la mesure de sursis avec mise à l'épreuve (Tableau 10), la durée consacrée aux démarches avec les partenaires s'élève à 10 heures et la rédaction des écrits à 5 heures (incluant la saisie APPI), soit 75 % de la charge d'activité liée à la mesure, les entretiens ne représentant que 5 heures, soit 25 % de la durée totale de prise en charge.

Au contraire, dans le modèle proposé par la mission, le temps total consacré aux démarches et aux tâches administratives n'excède pas le temps d'entretien (50 % du temps d'entretien pour les démarches, 50 % du temps d'entretien pour les tâches administratives et les écrits).

Une fiabilisation des données du modèle de Rennes apparaît ainsi indispensable, par la réalisation d'une enquête élargie auprès des agents.

Tableau 10 : Analyse de la charge d'activité liée à la mesure de sursis avec mise à l'épreuve dans le modèle de la mission et dans l'analyse de la DISP de Rennes

| Actes métiers identifiés – modèle IGF/IGSJ | Durée annuelle | Actes métiers identifiés – DISP de Rennes | Durée annuelle |
|---|----------------|--|----------------|
| Accueil du probationnaire (entretien, démarches, écrit) | 0 h 50 min | 6 entretiens annuels | 4 h 0 min |
| Diagnostic (entretiens, démarches, rapport) | 3 h 0 min | Premier entretien | 1 h 0 min |
| Suivi administratif | 0 h 13 min | Rédaction des rapports (de situation, fin de mesure) | 3 h 0 min |
| Suivi espacé (entretiens, démarches, rapport) | 0 h 59 min | Rencontres avec les partenaires | 10 h 0 min |
| Suivi intensif (entretiens, démarches, rapport) | 3 h 54 min | Saisie APPI | 2 h 0 min |
| Suivi mensuel (entretiens, démarches, rapport) | 8 h 27 min | - | - |
| Total | 17 h 23 min | Total | 20 h 0 min |

Source : DISP de Rennes – Mission IGF/IGSJ.

3.3. Le temps global d'activité des personnels d'insertion et de probation au niveau national est calculé à partir des données d'activité constatées sur la période récente

3.3.1. L'estimation du temps global d'activité combine des indicateurs de flux et des indicateurs de stock sur une période annuelle

Afin de quantifier les effectifs de personnels d'insertion et de probation nécessaires pour réaliser les actes métiers ainsi définis, il convient de multiplier les durées unitaires de prise en charge par des indicateurs de charge d'activité, c'est-à-dire le nombre de personnes placées sous main de justice prises en charge.

Les indicateurs de charge d'activité utilisés dans le modèle sont de deux natures, les indicateurs de flux et les indicateurs de stock :

- ♦ **les indicateurs de flux** sont utilisés pour estimer le temps-agent global nécessaire aux tâches liées à l'accueil des détenus, en milieu ouvert et en milieu fermé ; il s'agit en effet de tâches spécifiques (entretien d'accueil, diagnostic), dont la réalisation est fortement consommatrice de ressources, notamment dans les services confrontés à des flux entrants importants ;
- ♦ **les indicateurs de stock** sont utilisés pour estimer le temps-agent global associé au suivi des PPSMJ, en milieu ouvert et en milieu fermé.

Annexe IV

En outre, afin de parvenir à une estimation du temps global annuel d'activité, il convient d'utiliser des **indicateurs pertinents en base annuelle**. Pour cette raison :

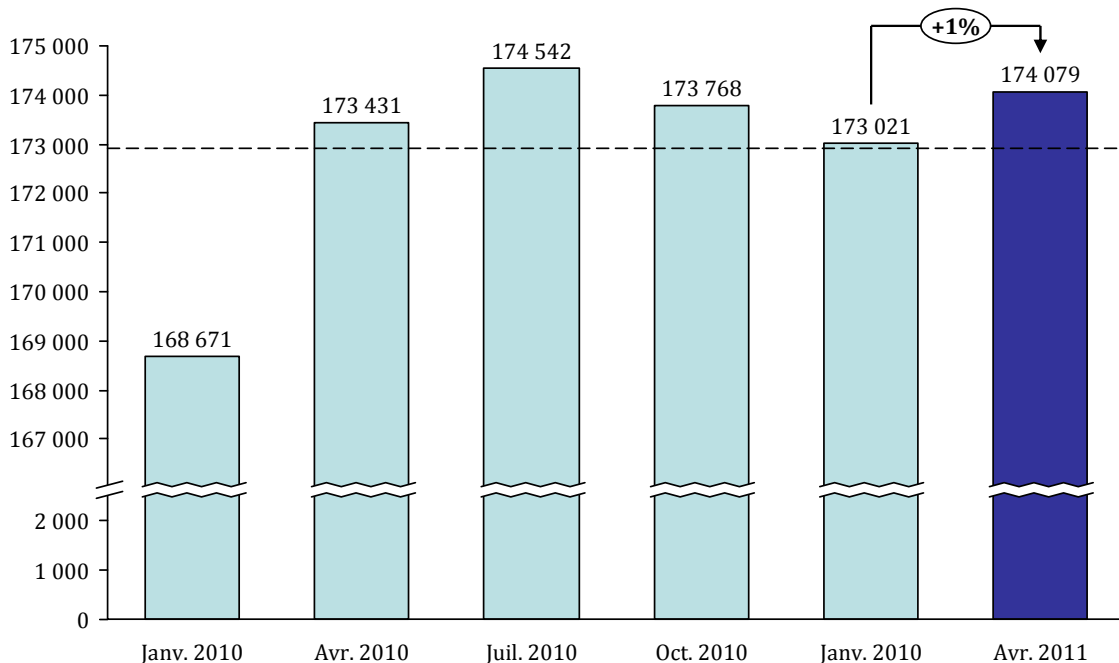
- ◆ les indicateurs de flux correspondent au flux total constaté sur une année, du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2011 ;
- ◆ les indicateurs de stock correspondent au stock moyen observé du 1^{er} janvier 2010 au 31 mars 2011.

À titre d'éclairage, une deuxième estimation des effectifs est proposée à partir des données du seul mois d'avril 2011, afin d'actualiser le modèle avec les dernières données d'activité disponibles au début de la mission⁷.

Cet éclairage doit cependant être considéré avec prudence : les statistiques d'activité d'avril 2011 sont particulièrement élevées, notamment le nombre des personnes écrouées détenues suivies par les SPIP mais également, dans une moindre mesure, l'effectif des personnes suivies en milieu ouvert. L'augmentation importante constatée au début de l'année 2011, tant sur l'effectif de milieu fermé (+ 6 %) que de milieu ouvert (+1 %), pourrait tout autant résulter d'une tendance haussière à moyen terme, que d'une augmentation plus ponctuelle.

La mission recommande ainsi l'utilisation de données observées sur moyenne période pour calibrer les effectifs plutôt que sur des données mensuelles ponctuelles.

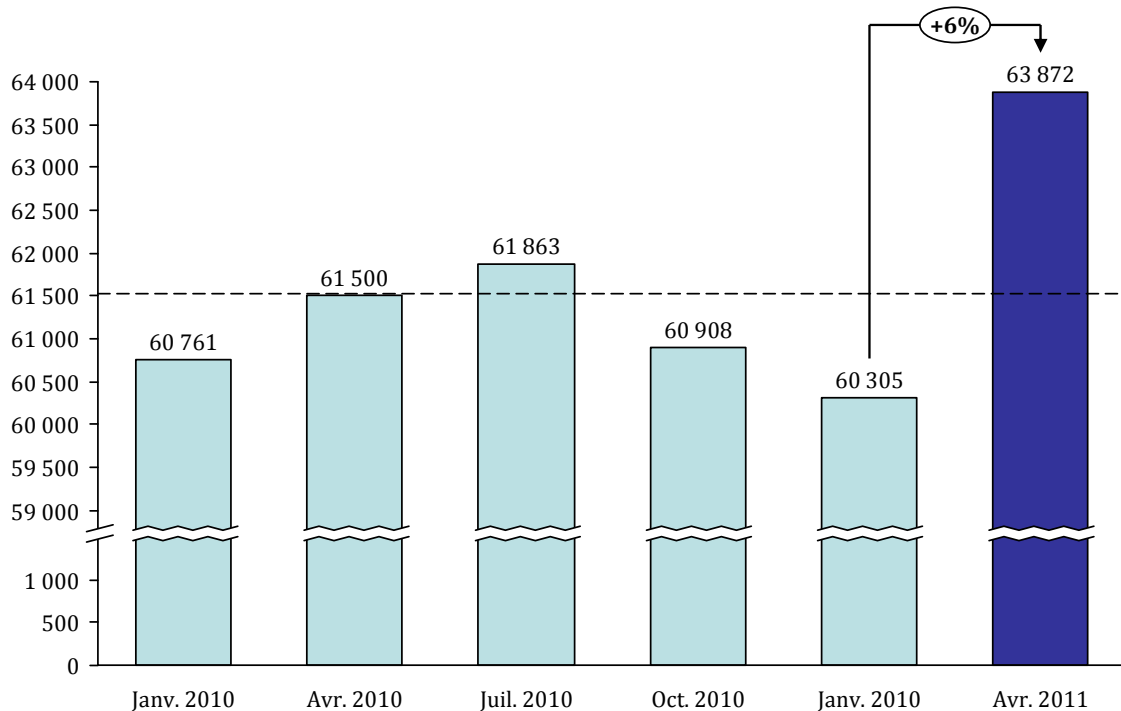
Graphique 6 : Personnes suivies par les SPIP en milieu ouvert depuis janvier 2010



Source : Mission IGF/IGSJ.

⁷ Dans cette estimation, les données de flux constatées au mois d'avril 2011 sont extrapolées sur l'année entière.

Graphique 7 : Personnes écrouées détenues suivies par les SPIP depuis janvier 2010



Source : Mission IGF/IGSJ.

3.3.2. Des indicateurs de flux uniques sont utilisés en milieu ouvert et en milieu fermé

3.3.2.1. En milieu fermé

L'indicateur de flux utilisé en milieu fermé est le nombre total des personnes mises sous écrou, corrigé sur douze mois, du 1^{er} mai 2010 au 1^{er} avril 2011 (cf. pièces jointes - 5).

L'effectif utilisé correspond au nombre de mouvements entrants dans les établissements pénitentiaires issus du fichier national des détenus (FND), défini comme la somme des mises sous écrou de personnes en liberté (« écrous liberté ») et des mises sous écrous de personnes transférées (« écrous après transfert »), duquel sont déduites les entrées dans les établissements pour mineurs, ce public n'étant pas suivi par les SPIP.

Le flux de référence utilisé s'élève à 120 311 personnes.

La précision de cet indicateur de flux est perfectible, dans la mesure où :

- ♦ il intègre les flux entrants de personnes condamnées à une mesure d'aménagement de peine sous écrou *ab initio*, notamment le placement sous surveillance électronique, qui sont suivis par les antennes SPIP de milieu ouvert ; ce biais conduit donc à **surpondérer** la charge d'activité du SPIP en milieu fermé liée au flux entrant et à sous-estimer celle des SPIP en milieu ouvert ;
- ♦ il intègre également les flux entrants de mineurs incarcérés dans un quartier classique (hors établissement pour mineur), qui ne peuvent être identifiés dans les statistiques de flux entrant.

3.3.2.2. En milieu ouvert

En milieu ouvert, l'indicateur de flux utilisé est la somme des flux trimestriels de personnes placées sous main de justice prises en charge par les SPIP, du deuxième trimestre 2010 au 1^{er} trimestre 2011.

L'indicateur de référence utilisé s'élève à 102 733 personnes (Tableau 11).

Tableau 11 : Flux de personnes prises en charge par les SPIP du milieu ouvert du deuxième trimestre 2010 au 1^{er} trimestre 2011

| Données | Total |
|---------|---------|
| T2 2010 | 27 437 |
| T3 2010 | 21 685 |
| T4 2010 | 27 012 |
| T1 2011 | 26 599 |
| Total | 102 733 |

Source : Mission IGF/IGSJ.

Cet indicateur présente pour limite de ne pas intégrer les flux entrants de personnes condamnées à une mesure d'aménagement de peine sous écrou suivies en milieu ouvert, notamment les personnes placées sous surveillance électronique, que ces personnes soient mises sous écrou dans l'établissement où elles étaient déjà détenues ou placées sous surveillance électronique *ab initio*⁸.

Ce biais n'a pas d'impact sur l'évaluation de la charge d'activité des SPIP en milieu fermé, mais implique une **sous-estimation de la charge d'activité** des SPIP en milieu ouvert, dans la mesure où les flux entrants de PSE ne sont pas comptabilisés.

3.3.3. Les indicateurs de stock de personnes suivies donnent lieu à plusieurs retraitements

3.3.3.1. En milieu ouvert

L'indicateur de stock utilisé en milieu ouvert est **l'effectif corrigé des personnes suivies par les SPIP en milieu ouvert en moyenne aux dates suivantes** : 1^{er} janvier 2010, 1^{er} avril 2010, 1^{er} juillet 2010, 1^{er} octobre 2010, 1^{er} janvier 2011, 1^{er} avril 2011 (Tableau 12).

L'effectif utilisé correspond au nombre de personnes suivies par les SPIP en milieu ouvert, auquel est ajouté **le nombre de personnes écrouées faisant l'objet d'un placement sous surveillance électronique**, qui sont suivies par les antennes de milieu ouvert mais qui ne sont pas incluses dans la statistique des personnes suivies par le SPIP en milieu ouvert, le PSE étant une mesure sous écrou.

Sur la période considérée, le nombre de personnes s'élève à 178 543.

Cet indicateur doit en outre être corrigé pour prendre en considération certaines mesures faisant l'objet d'une prise en charge spécifique. Il s'agit :

- ◆ de l'ajournement avec mise à l'épreuve ;
- ◆ des travaux d'intérêt général et des travaux non rémunérés ;
- ◆ du sursis avec travail d'intérêt général ;

⁸ Le fichier national des détenus ne recense pas les mouvements de détenus au sein du même établissement. En outre, l'application Gide ne permet pas d'extraire le flux de personnes placées sous surveillance électronique, qu'elles soient déjà en détention ou qu'elles fassent l'objet d'un placement *ab initio*.

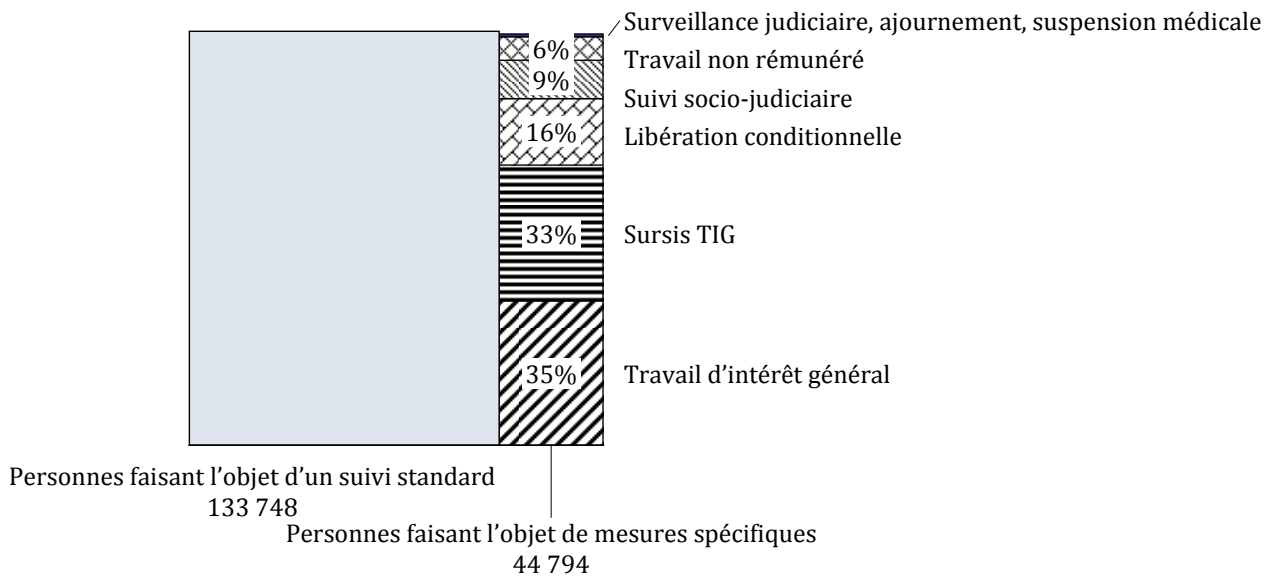
Annexe IV

- ◆ du suivi socio-judiciaire ;
- ◆ de la libération conditionnelle ;
- ◆ de la suspension médicale de peine.

Pour ces mesures, l'indicateur de stock utilisé est le nombre moyen du stock de mesures comptabilisé sur la période suivante : 1^{er} janvier 2010, 1^{er} avril 2010, 1^{er} juillet 2010, 1^{er} octobre 2010, 1^{er} janvier 2011, 1^{er} avril 2011.

L'indicateur de charge d'activité retenu pour l'ensemble des autres mesures est donc le nombre moyen de personnes suivies incluant les personnes placées sous surveillance électronique, après déduction du stock moyen de ces mesures spécifiques (44 794 personnes), soit 133 748 personnes au total (Graphique 8).

Graphique 8 : Retraitement du stock de personnes suivies en milieu ouvert



Source : Mission IGF/IGSJ.

Pour mémoire : Type de suivi retenu dans le modèle selon les mesures prescrites

| Mesures | Suivi standard (différencié selon le public) | Suivi mensuel uniquement | Suivi intensif uniquement | Suivi espacé uniquement |
|--------------------------------------|--|-----------------------------|------------------------------|----------------------------|
| SME | ✓ | | | |
| PSE | ✓ | | | |
| Contrôle judiciaire | ✓ | | | |
| Interdiction de séjour* | (✓) | | | |
| Semi-liberté | ✓ | | | |
| Placement à l'extérieur | ✓ | | | |
| Ajournement avec mise à l'épreuve | | ✓ | | |
| Sursis TIG | | ✓ | | |
| Libération conditionnelle | | ✓ | | |
| SSJ - surveillance judiciaire | | | ✓ | |
| Suspension médicale | | | ✓ | |
| TIG/TNR | | | | ✓ |

Source : Mission IGF/IGSJ.

* La mission recommande d'étudier le transfert de cette mesure aux services de police et de gendarmerie (cf. annexe II).

Annexe IV

La précision de cet indicateur de charge est perfectible, dans la mesure où il conduit à déduire un stock de mesures d'un nombre de personnes, générant plusieurs biais :

- ♦ **l'ajout des mesures de PSE au nombre de personnes suivies pourrait conduire à surestimer l'indicateur**, dans la mesure où les personnes faisant l'objet d'une mesure de PSE pourraient également faire l'objet d'une autre mesure d'aménagement de peine et seraient ainsi comptées deux fois ;
- ♦ **la déduction du stock moyen de mesures spécifiques pourrait conduire à sous-estimer l'indicateur**, dans l'hypothèse où certaines personnes feraient l'objet de plusieurs de ces mesures.

Tableau 12 : Effectif des personnes suivies par les SPIP en milieu ouvert utilisé dans le modèle

| | 01/2010 | 04/2010 | 07/2010 | 10/2010 | 01/2011 | 04/2011 | Moyenne |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Personnes suivies par les SPIP en milieu ouvert (1) | 168 671 | 173 431 | 174 542 | 173 768 | 173 021 | 174 079 | 172 919 |
| Personnes placées sous surveillance électronique (2) | 4 489 | 5 373 | 5 864 | 5 104 | 5 767 | 7 147 | 5 624 |
| Mesures spécifiques (3) | 41 363 | 44 045 | 45 587 | 45 727 | 45 535 | 46 509 | 44 794 |
| Total (1 + 2 - 3) | 131 797 | 134 759 | 134 819 | 133 145 | 133 253 | 134 717 | 133 748 |

Source : DAP PMJ 5 – Mission IGF/IGSJ.

3.3.3.2. En milieu fermé

En milieu fermé, deux indicateurs de stock de personnes placées sous main de justice sont utilisés (Tableau 13) :

- ♦ **l'effectif moyen des personnes prévenues détenues ;**
- ♦ **l'effectif moyen corrigé de personnes condamnées détenues ou écrouées non hébergées.**

Ces indicateurs de stock sont calculés en moyenne aux dates suivantes : 1^{er} janvier 2010, 1^{er} avril 2010, 1^{er} juillet 2010, 1^{er} octobre 2010, 1^{er} janvier 2011, 1^{er} avril 2011.

L'effectif moyen des personnes prévenues détenues s'élève à 15 944 personnes sur la période considérée.

L'effectif moyen corrigé des personnes condamnées détenues ou écrouées non hébergées s'élève à 45 763 personnes sur la période. Il correspond au nombre de personnes condamnées détenues établi par PMJ5, duquel sont déduites les personnes détenues en établissement pour mineur (EPM)⁹ et les mineurs détenus dans les établissements pour majeurs, qui ne sont pas suivies par le SPIP. Par convention, y sont ajoutées les personnes écrouées non hébergées placées à l'extérieur (mesures de placement à l'extérieur non hébergées), suivies également par les services de milieu fermé en règle générale.

⁹ Établissements situés dans les départements : des Bouches-du-Rhône (EPM de Marseille), de la Loire-Atlantique (EPM de Nantes), du Nord (EPM de Quiévrechain), du Rhône (EPM de Rhône), des Yvelines (EPM de Porcheville), du Tarn (EPM de Lavaur).

Annexe IV

Cet indicateur est vraisemblablement surévalué, dans la mesure où il inclut l'ensemble des personnes écrouées non hébergées hors placement sous surveillance électronique (placés à l'extérieur, personnes en semi-liberté), qui sont parfois suivies en milieu ouvert. Les données disponibles ne permettent cependant pas de répartir cette population entre le milieu ouvert et le milieu fermé.

Tableau 13 : Effectif des personnes suivies par les SPIP en milieu fermé utilisé dans le modèle

| Effectif | Janv. 10 | Avr. 10 | Juil. 10 | Oct. 10 | Janv. 11 | Avr. 11 | Moyenne |
|--|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|----------------|
| Effectif des personnes prévenues détenues | 15 395 | 15 797 | 15 963 | 15 851 | 15 702 | 16 956 | 15 944 |
| Personnes condamnées détenues (1) | 45 583 | 45 909 | 46 150 | 45 291 | 44 842 | 47 192 | 45 828 |
| Ecroués hébergés en EPM (2) | 217 | 206 | 250 | 234 | 239 | 276 | 237 |
| Mineurs hébergés en établissement classique (3) | 452 | 488 | 508 | 458 | 449 | 528 | 481 |
| Effectif retraité des personnes condamnées hébergées (4 = 1 - 2 - 3) | 44 914 | 45 215 | 45 392 | 44 599 | 44 154 | 46 388 | 45 110 |
| Total écroués placés à l'extérieur (4) | 622 | 678 | 682 | 679 | 664 | 618 | 657 |
| Placés à l'extérieur rattachés à un EPM (5) | 2 | 5 | 5 | 6 | 1 | 10 | 5 |
| Effectif retraité des personnes écrouées placés à l'extérieur (6 = 5 - 4) | 620 | 673 | 677 | 673 | 663 | 608 | 652 |
| Effectif retraité des personnes condamnées prévenues (4 + 6) | 45 534 | 45 888 | 46 069 | 45 272 | 44 817 | 46 996 | 45 762 |

Source : DAP PMJ 5 – Mission IGF/IGSJ.

3.4. L'estimation de l'effectif de référence des personnels d'insertion et de probation implique l'introduction de paramètres complémentaires (durée de travail et absentéisme)

La détermination d'un effectif de référence nécessite la prise en compte de paramètres complémentaires.

La **durée annuelle de travail** exigible des personnels d'insertion et de probation est établie à 1 520 heures, incluant les congés légaux et les jours fériés.

Le **taux d'absentéisme** est fixé à 8,2 % du temps de travail exigible (*cf. annexe III*). Ce taux, qui constitue une moyenne pour l'ensemble de l'administration pénitentiaire en 2009¹⁰, est défini comme le nombre de jours non travaillés en raison d'arrêts maladie, d'arrêts liés à un accident de travail, des congés de longue durée, des congés de formation professionnelle, des congés parentaux, des congés sans traitement, converti en équivalent temps plein travaillé, rapporté au nombre total d'agents en équivalent temps plein travaillé.

¹⁰ Tiré du *Bilan social – année 2009*, direction de l'administration pénitentiaire.

3.5. L'effectif des personnels d'insertion et de probation estimé par le modèle varie de 2 931 ETPT à 3 004 ETPT, en fonction de la période de référence retenue

L'effectif de référence des personnels d'insertion et de probation issu du modèle proposé par la mission s'élève à 2 931 ETPT, sur la base des indicateurs d'activité moyens sur la période 2010-2011 (Graphique 9, Tableau 14 - 3^{ème} colonne). Selon le modèle, la charge d'activité observée en 2010 et au premier trimestre 2011 justifierait des effectifs à hauteur de :

- ◆ 805 ETPT pour la prise en charge standard des personnes placées sous main de justice en milieu fermé ;
- ◆ 1 956 ETPT pour la prise en charge des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert ;
- ◆ 170 ETPT pour la réalisation des enquêtes de l'article 723-15 et des autres enquêtes, à ventiler entre les antennes de milieu ouvert et de milieu fermé.

En utilisant les données d'activité constatées au cours du seul mois d'avril 2011, l'effectif de référence des personnels d'insertion et de probation obtenu s'élève à 3 004 ETPT, décomposés comme suit :

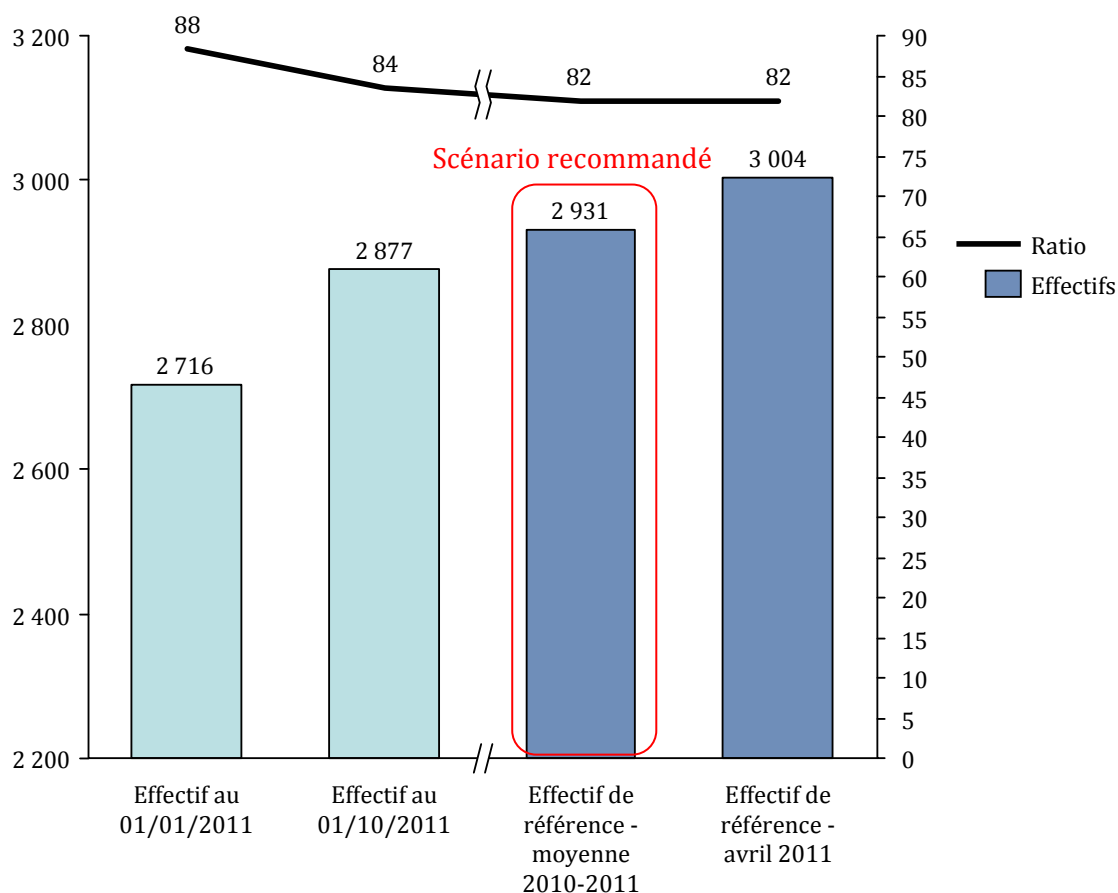
- ◆ 836 ETPT pour la prise en charge standard des personnes placées sous main de justice en milieu fermé ;
- ◆ 1 998 ETPT pour la prise en charge des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert ;
- ◆ 170 ETPT pour la réalisation des enquêtes de l'article 723-15 et des autres enquêtes ; sur ce point, l'effectif est inchangé car les statistiques relatives aux enquêtes du SPIP ne sont pas disponibles pour cette période ; les données utilisées sont donc celles de l'année 2010.

La mission n'a pas procédé à l'estimation du nombre de recrutements de personnels d'insertion et de probation nécessaires au vu de l'effectif de référence, faute de données fiables et actualisées sur les effectifs présents à la date de la mission et dans les mois à venir. Afin d'obtenir une estimation précise de ces effectifs, il importerait en effet d'actualiser le recensement des effectifs actuellement présents, ainsi que d'établir de manière prévisionnelle le nombre d'entrées et de départs des corps de CPIP et d'ASS, incluant notamment une estimation des effectifs affectés en stage et titularisés dans les services, des départs à la retraite, en équivalents temps plein travaillés (ETPT). Ces données ne sont actuellement pas disponibles en raison de l'insuffisance des outils de gestion RH existants (*cf. annexe III*).

Pour fixer le nombre exact de recrutements qui permettrait d'atteindre cet effectif de référence, la DAP doit être en mesure de développer une gestion prévisionnelle des effectifs suffisamment robuste (départs à la retraite en particulier) et des outils permettant de comptabiliser en équivalent temps plein travaillé (ETPT) les effectifs des personnels d'insertion et de probation en fonction dans les SPIP.

Annexe IV

Graphique 9 : Effectif actuel (en ETP) et effectifs de référence (en ETPT) des personnels d'insertion et de probation



Source : Mission IGF/IGSJ.

Tableau 14 : Effectifs de référence de personnels d'insertion et de probation

| | Mesure / activité | Effectif de référence en ETPT - Charge d'activité moyenne 2010-2011 | Effectif de référence en ETPT - Charge d'activité avril 2011 |
|---|---|---|--|
| Milieu fermé | Prise en charge standard en milieu fermé | 805,0 | 836,4 |
| | Total | 805,0 | 836,4 |
| Milieu ouvert | Prise en charge standard en milieu ouvert | 1 580,2 | 1 599,7 |
| | Libération conditionnelle | 67,2 | 67,2 |
| | Sursis TIG | 137,2 | 153,8 |
| | Ajournement avec mise à l'épreuve | 1,8 | 1,8 |
| | Suivi socio judiciaire, surveillance judiciaire | 82,9 | 89,6 |
| | Suspension médicale | 2,2 | 2,6 |
| | TIG, TNR | 84,3 | 83,2 |
| | Total | 1 955,8 | 1 997,9 |
| Enquêtes | Enquête 723-15 | 122,5 | 122,5 |
| | Autres enquêtes (enquête sociale rapide, enquêtes de personnalité, autres enquêtes) | 47,4 | 47,4 |
| | Total | 169,9 | 169,9 |
| Total général | | 2 930,7 | 3 004,2 |
| Effectif au 1^{er} octobre 2011 (en ETP) | | 2 877 | 2 877 |

Source : Source IGF/IGSJ.

Cet effectif de référence conduit aux ratios de charge d'activité par personnel d'insertion et de probation suivant :

- ♦ **82 personnes suivies par personnel d'insertion et de probation (ETPT)** en moyenne au niveau national ;
- ♦ **86 personnes suivies en milieu ouvert** par personnel d'insertion et de probation (ETPT) ;
- ♦ **73 personnes suivies en milieu fermé** par personnel d'insertion et de probation (ETPT).

Dans ces ratios, les effectifs alloués aux enquêtes sont répartis entre le milieu fermé et le milieu ouvert au prorata du nombre de personnes suivies, c'est-à-dire respectivement 74 % pour le milieu ouvert et 26 % pour le milieu fermé.

4. Une nouvelle répartition des effectifs de personnel d'insertion et de probation est nécessaire afin de faire converger la charge d'activité entre services

4.1. Le modèle envisagé par la DAP pour la commission administrative paritaire des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation de juin 2011 présente des limites méthodologiques

La DAP a élaboré un plan d'allocation des effectifs dans la perspective de la commission administrative paritaire (CAP) du corps des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation des 15, 16 et 17 juin 2011. Cette CAP a procédé à l'affectation des conseillers stagiaires issus de la quinzième promotion d'élèves de l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP).

L'affectation de ces personnels fait suite à un plan de recrutement d'agents contractuels destinés à renforcer certains services du fait de besoins ou de difficultés spécifiques. Ainsi, un plan d'affectation de 22 agents contractuels d'insertion et de probation et de 38 agents administratifs a été décidé par le ministre au début de l'année 2011, auxquels s'ajoutent 28 agents contractuels recrutés dans le cadre du plan de « déstockage » des peines en attente d'exécution dans certaines juridictions soumises à un contrat d'objectifs.

La répartition des effectifs est réalisée comme suit (cf. Tableau 4) :

- ♦ un **effectif vacant « brut »**, défini comme la différence entre l'effectif de personnels d'insertion et de probation constaté au 1^{er} mars 2011 et l'effectif adopté lors de la CAP de 2010 (dit « effectif cible »), est calculé par résidence administrative du réseau des SPIP ; au niveau national, l'effectif vacant brut global s'élève à 164 ETP ;
- ♦ un **effectif vacant « net »** est calculé à partir de l'effectif vacant brut, en neutralisant les surcroits d'effectifs constatés par rapport à la cible ; au niveau national, l'effectif vacant net global s'élève à 284 ETP ;
- ♦ les 197 postes disponibles¹¹ sont répartis par direction interrégionale au prorata du **taux de postes nets vacants** de la direction interrégionale, défini comme le nombre de postes nets vacants de la direction interrégionale rapporté au nombre de postes vacants nets au niveau national ;

¹¹ 198 postes ont finalement été pourvus à la suite de la CAP.

Annexe IV

- ◆ au sein des directions interrégionales, les postes sont répartis de manière à faire converger les **ratios de charge d'activité** de chaque antenne, définis comme le nombre de personnes en milieu ouvert et de personnes écrouées en milieu fermé divisé par le nombre de personnels d'insertion et de probation, et ce au niveau de la résidence administrative ;
- ◆ **61 postes sont répartis selon d'autres critères :**
 - 28 postes sont affectés aux SPIP faisant face à une opération de « déstockage » des juridictions ;
 - 22 postes viennent pérenniser le renfort des services annoncé au début de l'année, donnant lieu au recrutement de contractuels ;
 - 6 postes sont destinés au renforcement du SPIP de Loire-Atlantique ;
 - 5 postes sont réservés aux ouvertures de service (SPIP de l'Ain et de Loire-Atlantique).

Tableau 15 : Postes nets vacants en SPIP en mars 2011

| DISP | Postes bruts vacants | Postes nets vacants | Part de postes vacants de la DISP dans l'effectif net vacant au niveau national (taux de postes nets vacants) | Nombre de postes proposés |
|------------------|----------------------|---------------------|---|---------------------------|
| Bordeaux | 20,4 | 28,8 | 10,15 % | 20 |
| Centre-Est Dijon | -13,1 | 8,9 | 3,14 % | 6 |
| DOM | 10,5 | 14,5 | 5,11 % | 10 |
| Lille | 20,8 | 48,7 | 17,16 % | 34 |
| Lyon | 22,3 | 34,0 | 11,98 % | 24 |
| Marseille | 16,7 | 20,4 | 7,19 % | 14 |
| Paris | 35,5 | 52,9 | 18,64 % | 37 |
| Rennes | 29,4 | 35,4 | 12,47 % | 25 |
| Est-Strasbourg | 21,9 | 26,6 | 9,37 % | 18 |
| Toulouse | -0,4 | 13,6 | 4,79 % | 9 |
| Total | 164 | 283,8 | 100,00 % | 197 |

Source : Direction de l'administration pénitentiaire.

Cette proposition d'affectation présente plusieurs imperfections méthodologiques.

En premier lieu, l'effectif cible utilisé pour établir les effectifs vacants bruts et nets n'est pas corrélé à la charge d'activité des services. Cet effectif cible est en effet une référence historique, déterminée selon des critères anciens et divers (*cf. introduction*), adaptée à la marge chaque année en considération de besoins ponctuels. En raison de l'ancienneté de ces critères, les services de la DAP ne sont pas en mesure de justifier précisément la valeur de ces cibles au regard de la situation actuelle des services.

En outre, le ratio de charge d'activité utilisé se révèle être une estimation imprécise de la charge d'activité réelle des services :

- ◆ il ne prend pas en compte la charge d'activité réelle liée à la nature des différentes mesures prises en charge en milieu ouvert, dont l'analyse conduite par la DISP de Rennes montre pourtant l'impact différencié en termes de charge de travail ;
- ◆ il ne prend pas en compte la charge d'activité liée aux flux entrants et sortants de détenus et de mesures, qui ont pourtant une incidence importante sur le fonctionnement des services ;
- ◆ il n'inclut pas les mouvements de personnels prévisionnels, notamment les départs à la retraite.

Annexe IV

Cette proposition d'affectation a pour conséquence d'écarter des ratios de charges d'activité les plus élevés. La borne inférieure du dernier décile de la distribution des ratios de charge d'activité s'élève à 95,2 contre 116,2 auparavant. La Lozère remplace les Ardennes comme SPIP à la charge d'activité la plus importante (112,5 mesures par PIP contre 137,4). La résidence administrative de Castres (SPIP du Tarn) apparaît la plus chargée après application de la procédure d'affectation, avec 172 mesures par conseiller, soit 26 de moins que l'antenne de Péronne (SPIP de la Somme) qui a aujourd'hui 198 mesures par conseiller.

Tableau 16 : Liste des dix SPIP au ratio de charge d'activité le plus élevé avant et après application de la proposition d'affectation de la CAP 2011

| Avant CAP | | Proposition d'affectation CAP 2011 | |
|---------------------|-------------------|------------------------------------|-------------------|
| SPIP | Charge d'activité | SPIP | Charge d'activité |
| Ardennes | 137,4 | Lozère | 112,5 |
| Nouvelle-Calédonie | 133,5 | Polynésie française | 103,4 |
| Haute-Loire | 125,5 | Hautes-Pyrénées | 102,6 |
| Lozère | 112,5 | Tarn | 101,6 |
| Ardèche | 109,0 | Vendée | 100,1 |
| Vosges | 107,0 | Aveyron | 97,6 |
| Vendée | 106,5 | Indre-et-Loire | 97,5 |
| Indre-et-Loire | 103,5 | Haute-Loire | 97,3 |
| Polynésie française | 103,4 | Ardèche | 95,9 |
| Hautes-Pyrénées | 102,6 | Corse-du-Sud | 95,8 |

Source : Direction de l'administration pénitentiaire – Mission IGF/IGSJ.

Tableau 17 : Liste des dix résidences administratives au ratio de charge d'activité le plus élevé avant et après application de la proposition d'affectation de la CAP 2011

| Avant CAP | | Proposition d'affectation CAP 2011 | |
|--------------------------|----------------------------|------------------------------------|----------------------------|
| Résidence administrative | Ratio de charge d'activité | Résidence administrative | Ratio de charge d'activité |
| Péronne | 198,5 | Castres | 172,0 |
| Castres | 172,0 | Tarbes | 134,4 |
| Bourgoin-Jallieu | 169,3 | Dole | 116,8 |
| St Die | 153,5 | Annecy | 114,9 |
| AM Nouméa | 148,3 | La Roche-sur-Yon | 114,3 |
| Charleville-Mézières | 137,4 | Mende | 112,5 |
| Annecy | 135,1 | Bressuire | 106,4 |
| Tarbes | 134,4 | Valenciennes | 104,3 |
| Cambrai | 133,5 | Papeete | 103,4 |
| Boulogne-sur-Mer | 133,1 | Carcassonne | 100,4 |

Source : Direction de l'administration pénitentiaire – Mission IGF/IGSJ.

4.2. L'égali sation des ratios de charge d'activité de l'ensemble des SPIP nécessiterait d'importants redéploiements d'effectifs

Le modèle d'affectation proposé en vue de la CAP ne procède qu'à une mise en convergence partielle des ratios de charge d'activité.

La mission a examiné un second modèle d'affectation visant à la convergence totale des ratios d'activité non pondérés par la charge de travail réelle.

Par rapport au modèle de la DAP, le modèle inclut les améliorations méthodologiques suivantes :

- ◆ les ratios de charge d'activité sont calculés à partir des données d'activité récentes transmises par le bureau PMJ5 (avril 2011) ;

Annexe IV

- ♦ un lissage systématique des ratios de charge d'activité est effectué pour l'ensemble des SPIP dont le ratio se situe au dessus de la moyenne nationale après affectation des 198 nouveaux postes résultant de la commission administrative paritaire des CPIP de juin 2011, minoré des départs du corps prévisionnels à cette date.

Ce modèle est défini comme suit :

- ♦ **le ratio de charge d'activité est défini sur la base du nombre de PPSMJ suivies en moyenne de janvier 2010 à avril 2011**, calculé selon les conventions retenues dans la section 3 *supra*. Il rapporte les personnes suivies en milieu fermé (personnes écrouées détenues et écrouées non hébergées, hors placement sous surveillance électroniques) et les personnes suivies en milieu ouvert (incluant les personnes placées sous surveillance électroniques) aux effectifs de personnels d'insertion et de probation au 1^{er} janvier 2011, corrigés des départs à la retraite obligatoires en 2011 ;
- ♦ **les effectifs sont réalloués sans ajout de personnel supplémentaire par rapport à octobre 2011**, afin d'obtenir dans chaque département un ratio de charge d'activité identique au ratio constaté au niveau national une fois pris en compte les effectifs présents après la CAP de juin 2011, à savoir 84 personnes suivies par personnel d'insertion et de probation¹².

Ce modèle implique un redéploiement important d'effectifs :

- ♦ une augmentation des effectifs dans 73 départements, à hauteur de 228 ETP (Tableau 19) ;
- ♦ une diminution des effectifs de personnels d'insertion et de probation dans 30 départements, à hauteur de 68 ETP (Tableau 18) ;
- ♦ soit un solde net de 160 ETP, correspondant aux 198 ETP ajoutés par la CAP et après déduction des départs prévisionnels au mois d'octobre 2011.

Tableau 18 : Principales augmentations d'effectifs résultant d'une mise en convergence totale des ratios de charge d'activité

| Département | Effectif corrigé de personnels d'insertion et de probation au 1/01/2011 | Ratio de charge d'activité actuel | Variation d'effectifs |
|-------------------|---|-----------------------------------|-----------------------|
| Nord | 136,8 | 91,7 | 13,1 |
| Pas-de-Calais | 78,5 | 95,7 | 11,2 |
| Seine-Saint-Denis | 55,8 | 100,2 | 11,0 |
| Somme | 29,3 | 106,4 | 8,0 |
| Loire-Atlantique | 38,2 | 100,4 | 7,6 |
| Alpes-Maritimes | 49,1 | 96,6 | 7,6 |
| Gironde | 44,6 | 97,9 | 7,6 |
| Haute-Savoie | 21,1 | 112,4 | 7,2 |
| La Réunion | 38,6 | 99,0 | 7,1 |
| Maine-et-Loire | 23,5 | 103,9 | 5,7 |

Source : Mission IGF/IGSJ.

¹² Somme de personnes suivies en milieu ouvert en moyenne de janvier 2010 à avril 2011 : 178 543 ; somme de personnes suivies par les SPIP en milieu fermé en moyenne de janvier 2010 à avril 2011 : 62 185 (effectif n'intégrant pas la déduction des mineurs détenus en établissements classiques, ces effectifs n'étant pas connus au niveau des établissements) ; effectif total des personnels d'insertion et de probation au 1^{er} janvier 2011 corrigé des départs à la retraite obligatoires de l'année : 2 709 ETP.

Tableau 19 : Principales diminutions d'effectifs résultant d'une mise en convergence totale des ratios de charge d'activité

| Département | Effectif corrigé de personnels d'insertion et de probation au 1/01/2011 | Ratio de charge d'activité actuel | Variation d'effectifs |
|------------------|---|-----------------------------------|-----------------------|
| Essonne | 90,5 | 69,5 | -15,3 |
| Val-de-Marne | 72,2 | 73,3 | -9,0 |
| Vaucluse | 30,6 | 73,9 | -3,6 |
| Yvelines | 48,9 | 77,9 | -3,4 |
| Eure | 32,2 | 74,9 | -3,4 |
| Isère | 41,8 | 77,2 | -3,2 |
| Allier | 18,7 | 69,3 | -3,2 |
| Savoie | 25,2 | 74,6 | -2,7 |
| Eure-et-Loir | 24,3 | 74,8 | -2,6 |
| Bouches-du-Rhône | 109,3 | 82,2 | -2,0 |

Source : Mission IGF/IGSJ.

4.3. La répartition des moyens humains selon l'effectif de référence calculé à partir de la charge d'activité réelle par département impliquerait également des créations de postes et des redéploiements d'effectifs

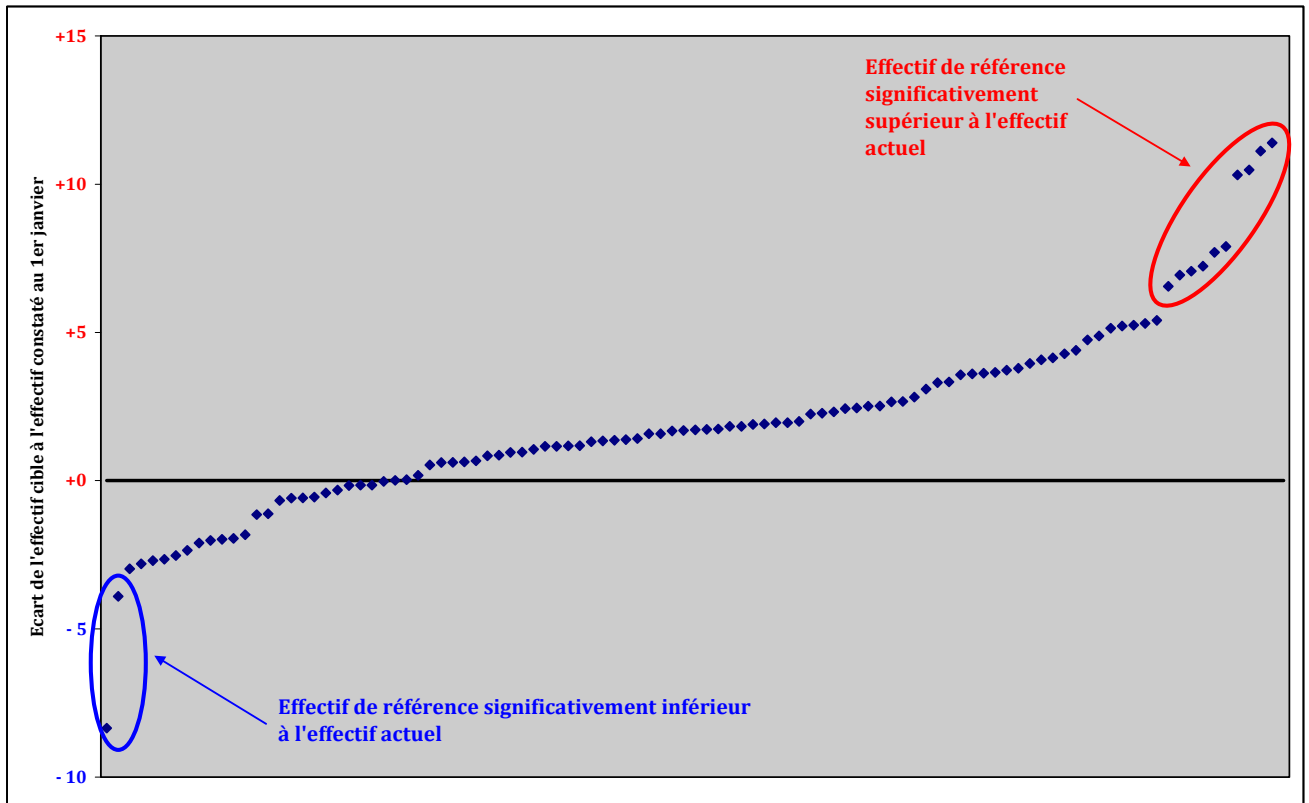
Le deuxième modèle d'affectation des effectifs dans les SPIP consiste à allouer les personnels d'insertion et de probation en fonction de la charge d'activité réelle constatée dans le département, **c'est-à-dire en calculant, pour chaque département, un effectif de référence selon la méthode décrite dans la section 3 *supra*.**

La méthode employée pour la détermination des effectifs de référence départementaux est identique à celle utilisée pour déterminer l'effectif de référence au niveau national :

- ♦ **des indicateurs de stock et de flux de personnes placées sous main de justice sont construits par département** : nombre de personnes suivies en milieu ouvert, distinguant suivi standard et suivi spécifique associé à certaines mesures ; nombre de personnes suivies en milieu fermé ; flux entrant de personnes prises en charge en milieu ouvert ; flux entrant de personnes écrouées prises en charge en milieu fermé ;
- ♦ **les effectifs de référence des personnels d'insertion et de probation sont calculés à partir de ces indicateurs** en appliquant les temps de prise en charge établis pour les différents processus métiers (*cf.* 3.2.3 ci-dessus) ;
- ♦ en l'absence d'une ventilation du nombre d'enquêtes réalisées par département, **les effectifs de référence départementaux d'enquête sont calculés à partir de l'effectif de référence calculé au niveau national** (170 ETPT), affectés au prorata du nombre total des personnes suivies en milieu fermé et milieu ouvert dans le département.

Dans ce modèle, il apparaît que l'allocation des effectifs (en ETPT) diffère nettement de la répartition actuelle (en ETP) des personnels, pour tous les départements, ce qui confirme le besoin de rendre l'affectation des personnels d'insertion et de probation plus homogène sur le territoire au regard de leur charge d'activité.

Graphique 10 : Écart des effectifs départementaux de personnels d'insertion et de probation au 1^{er} janvier 2011 à l'effectif de référence calculé par la mission



Source : Mission IGF/IGSJ.

Ainsi, la mission recommande, dans la répartition ultérieure des personnels d'insertion et de probation dans les différents SPIP, l'utilisation d'un modèle d'affectation prenant en compte la charge d'activité réelle, sur la base des effectifs de référence calculés au niveau départemental (modèle présenté dans la section 4.3).

Quel que soit le modèle d'affectation utilisé, les simulations effectuées mettent en évidence l'inadéquation de la répartition actuelle des effectifs à la charge d'activité réelle des services.

Sans réduction des écarts de charge d'activité entre les SPIP, l'uniformisation des conditions d'exercice et des pratiques professionnelles des SPIP ne pourra être atteinte.

Cet ajustement des effectifs sera nécessairement progressif.

5. Conclusion

L'analyse de la charge d'activité conduite par la mission a procédé par une cartographie détaillée des actes métiers des personnels d'insertion et de probation à partir d'investigations de terrain, permettant de mesurer le temps de prise en charge des personnes placées sous main de justice.

Cette analyse met en évidence que le niveau des effectifs de personnels d'insertion et de probation est globalement adapté à la charge d'activité.

Les difficultés rencontrées par les SPIP tiennent donc moins à une insuffisance de personnel qu'à des dysfonctionnements dans l'organisation des services et la gestion des ressources humaines :

- ◆ l'étude de la répartition des effectifs au niveau national met en évidence un décalage important, au niveau départemental, des effectifs d'insertion et de probation par rapport à la charge d'activité ;
- ◆ d'autres contraintes organisationnelles ou liées à l'environnement des SPIP viennent également entraver l'activité quotidienne des personnels d'insertion et de probation, nécessitant des mesures de réorganisation importantes (*cf. notamment l'annexe II*).

C'est donc prioritairement sur la question de l'organisation des SPIP que les principales marges d'amélioration des conditions de travail se trouvent.

La mission n'a pas procédé à l'estimation des besoins en effectifs de personnels administratifs et de personnels de surveillance, cette estimation ne relevant pas du champ de la mission.

Ces personnels jouent un rôle croissant dans l'activité des SPIP, en soutien des personnels d'insertion et de probation dans le suivi des PPSMJ, dans le cadre du suivi administratif (segment 1) ou de mesures spécifiques (notamment les placements sous surveillance électronique ou les travaux d'intérêt général).

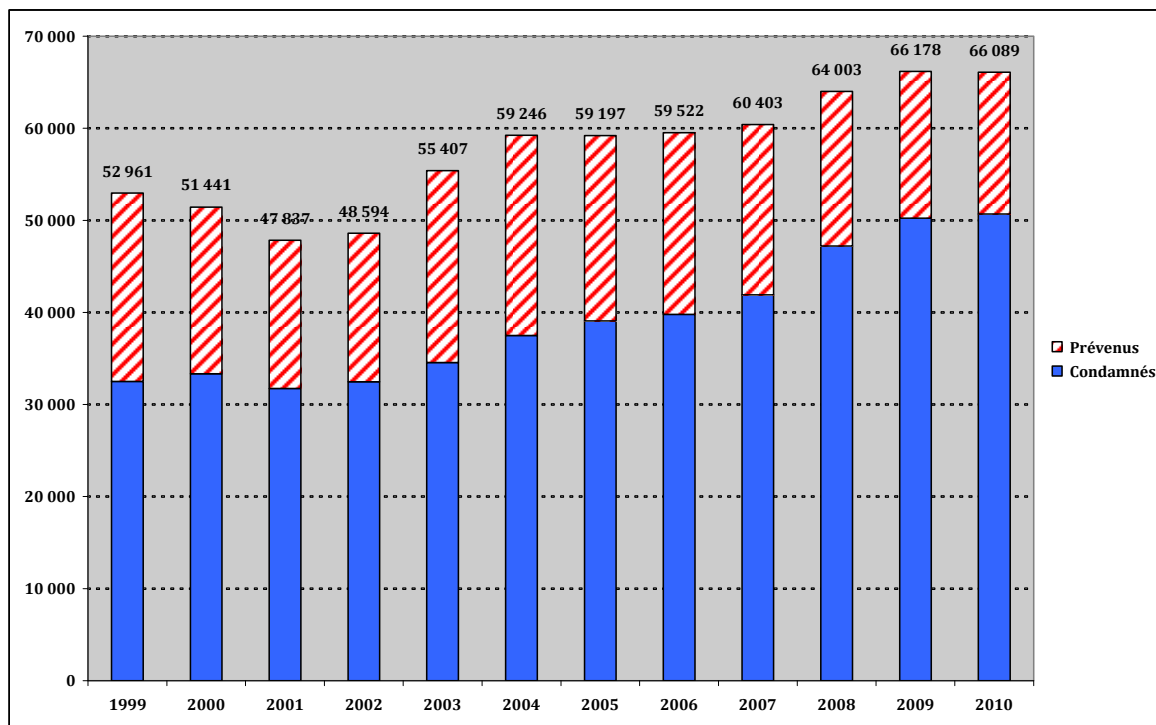
La mission propose d'accroître la participation de ces personnels sur divers points, afin de faciliter le recentrage des personnels d'insertion et de probation sur l'accompagnement individuel par entretien (*cf. annexe II*).

Une dotation adaptée en effectifs de personnels administratifs et en personnels de surveillance apparaît donc nécessaire au bon fonctionnement des SPIP. Il pourrait être envisagé de conduire une estimation précise d'un effectif de référence pour ces catégories de personnels. La méthode présentée dans cette annexe, ainsi que certaines indications quantitatives présentées dans l'annexe II, pourraient être mobilisées à cette fin.

Pièces jointes

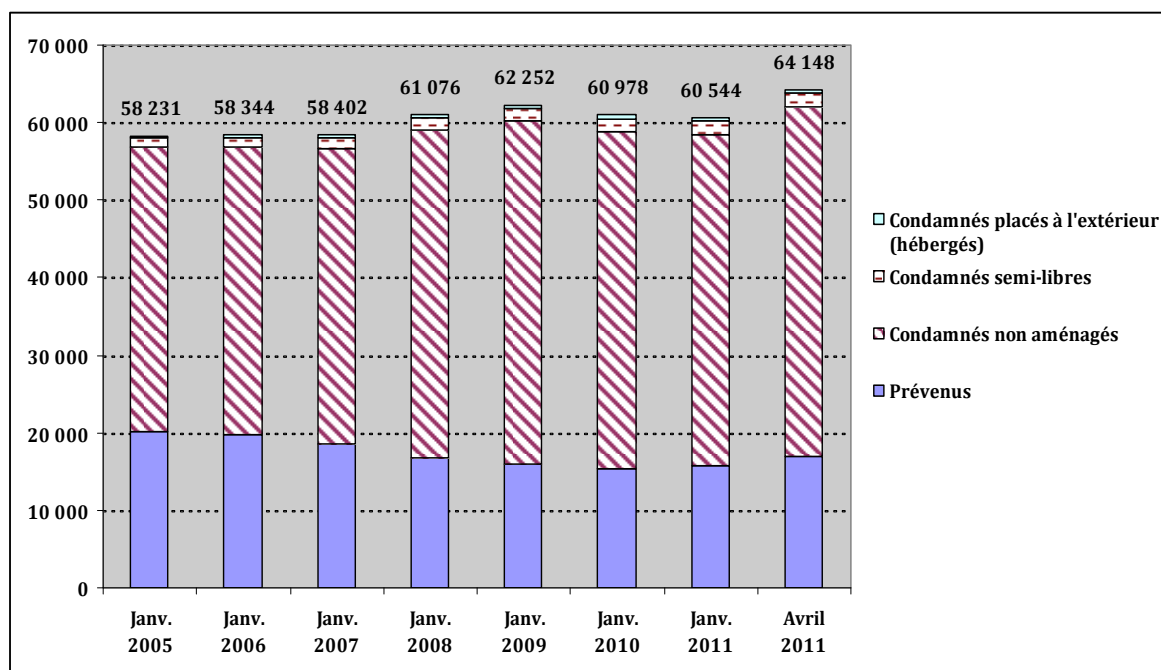
1. Population sous écrou en France depuis 1999

Graphique 11 : Population sous écrou en France depuis 1999



Source : INSEE.

Graphique 12 : Population écrouée détenue en France depuis 2005

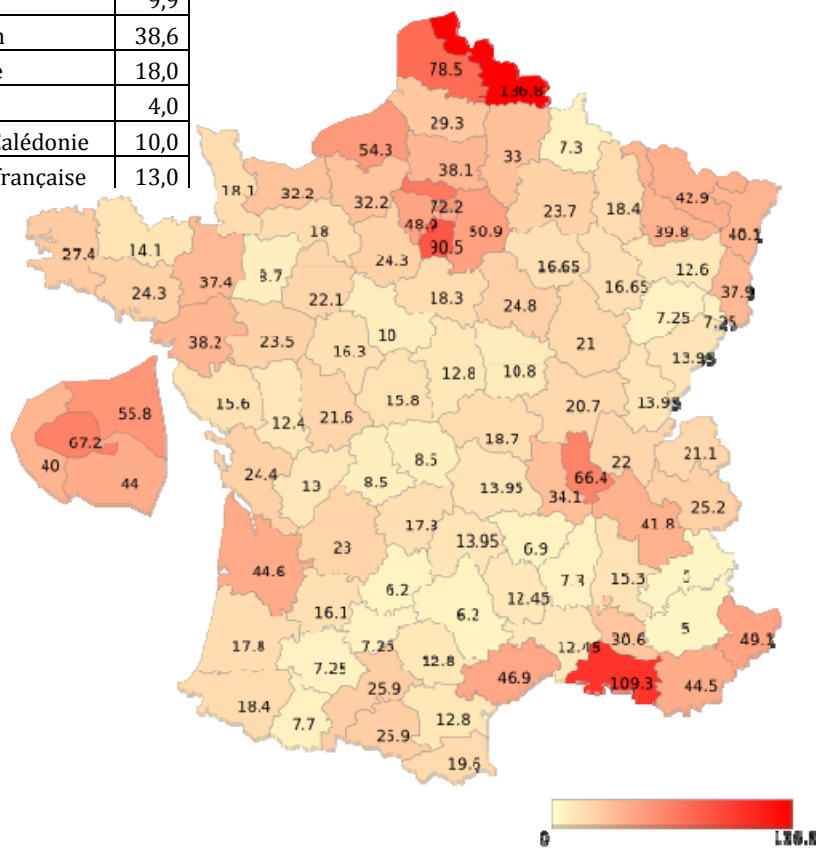


Source : Direction de l'administration pénitentiaire – PMJ5.

2. Effectif des personnels d'insertion et de probation et personnes suivies par les SPIP (en ETP)

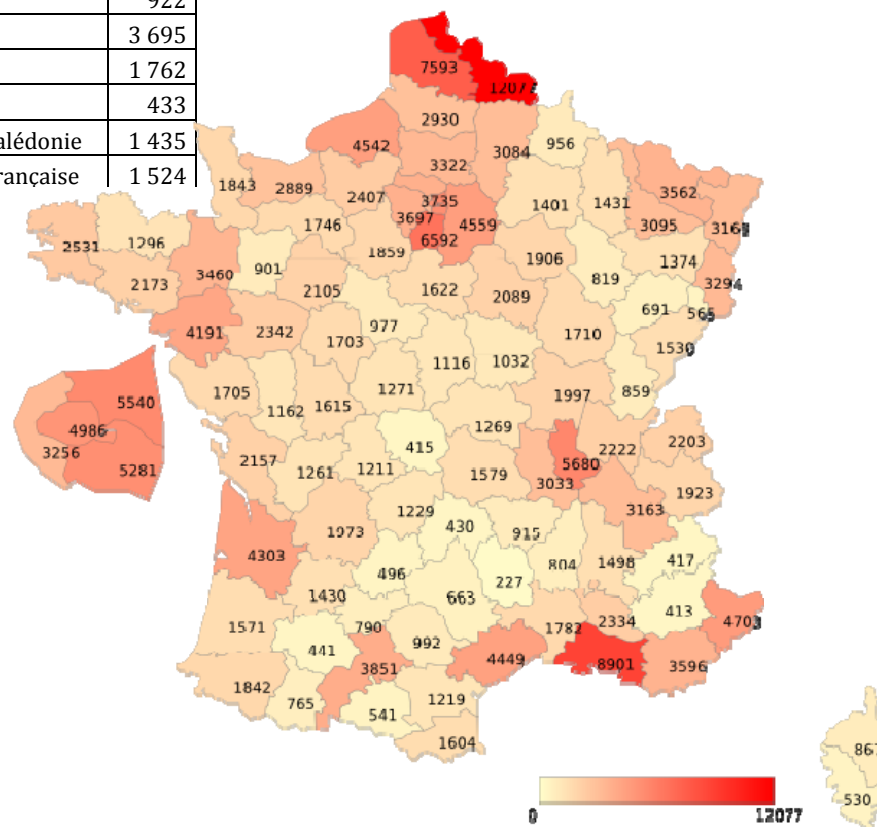
Graphique 13 : Effectif des personnels pénitentiaires d'insertion et de probation en 2011

| | |
|---------------------|------|
| Guadeloupe | 23,0 |
| Guyane | 9,9 |
| La Réunion | 38,6 |
| Martinique | 18,0 |
| Mayotte | 4,0 |
| Nouvelle-Calédonie | 10,0 |
| Polynésie française | 13,0 |



Graphique 14 : Personnes suivies par les SPIP en milieu ouvert et en milieu fermé en avril 2011

| | |
|---------------------|-------|
| Guadeloupe | 1 965 |
| Guyane | 922 |
| La Réunion | 3 695 |
| Martinique | 1 762 |
| Mayotte | 433 |
| Nouvelle-Calédonie | 1 435 |
| Polynésie française | 1 524 |



Source : Direction de l'administration pénitentiaire – PMJ5, Mission IGF/IGSJ.

Source : Direction de l'administration pénitentiaire – PMJ5, Mission IGF/IGSJ.

3. Charge d'activité des SPIP

Tableau 20 : Charge d'activité des SPIP

| | Janv. 2006 | Janv. 2007 | Janv. 2008 | Janv. 2009 | Janv. 2010 | Janv. 2011 | Avril 2011 | Évolution 2006-2011 | Croissance annuelle moyenne | Évolution janv. 2011 - avril 2011 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| Population sous écrou | 59 522 | 60 403 | 64 003 | 66 178 | 66 089 | 66 975 | 71 913 | 11,03 % | +12,52 % | +2,39 % |
| Population prise en charge par les SPIP en milieu ouvert | 146 567 | 142 285 | 148 077 | 159 232 | 168 671 | 173 022 | 173 145 | +18,05 % | +3,37 % | +0,07 % |
| Population totale suivie par les SPIP | 206 089 | 202 688 | 212 080 | 225 410 | 234 760 | 239 997 | 245 058 | 13,91 % | +16,45 % | +3,09 % |
| Mesures prises en charge par les SPIP | 160 984 | 156 535 | 162 491 | 175 441 | 186 600 | 193 112 | 195 175 | +19,96 % | +3,71 % | +1,07 % |
| Interventions effectuées par les SPIP | - | - | 61 340 | 66 513 | 68 945 | - | - | - | - | - |

Source : Annuaire statistique du ministère de la justice – Direction de l'administration pénitentiaire – PMJ5.

Annexe IV

Tableau 21 : Stock des mesures d'aménagement de peines suivies par les SPIP

| Au 1er janvier | Sursis avec mise à l'épreuve | Libérations conditionnelles | Travail d'intérêt général et sursis TIG | Contrôles judiciaires | Interdictions de séjour | Ajournements avec mises à l'épreuve | Suivis socio-judiciaires | Travail non rémunéré | Autres | Ensemble des mesures |
|-----------------------|-------------------------------------|------------------------------------|--|------------------------------|--------------------------------|--|---------------------------------|-----------------------------|---------------|-----------------------------|
| 1999 | 109 349 | 4 685 | 23 952 | 2 963 | 1 419 | 774 | - | - | 604 | 143 746 |
| 2000 | 113 499 | 4 852 | 24 962 | 3 161 | 1 542 | 923 | - | - | 649 | 149 588 |
| 2001 | 119 764 | 5 013 | 25 411 | 3 663 | 1 619 | 951 | - | - | 780 | 157 201 |
| 2002 | 119 753 | 5 904 | 23 488 | 3 942 | 1 590 | 1 003 | - | - | 718 | 156 398 |
| 2003 | 107 846 | 6 056 | 19 106 | 3 972 | 1 453 | 697 | - | - | 231 | 139 361 |
| 2004 | 105 247 | 6 428 | 17 990 | 4 073 | 1 359 | 442 | - | - | 182 | 135 721 |
| 2005 | 106 224 | 6 865 | 18 045 | 3 596 | 1 142 | 469 | 534 | 505 | 6 | 137 386 |
| 2006 | 120 676 | 8 169 | 24 260 | 3 907 | 1 107 | 476 | 1 165 | 1 216 | 8 | 160 984 |
| 2007 | 117 225 | 6 870 | 23 938 | 3 692 | 806 | 269 | 1 912 | 1 643 | 180 | 156 535 |
| 2008 | 121 700 | 6 581 | 24 502 | 3 841 | 784 | 259 | 2 713 | 2 111 | 0 | 162 491 |
| 2009 | 132 726 | 7 009 | 24 838 | 3 675 | 774 | 290 | 3 355 | 1 884 | 0 | 174 551 |
| 2010 | 141 156 | 7 023 | 27 501 | 3 697 | 717 | 189 | 3 889 | 2 428 | 0 | 186 600 |
| 2011 | 143 670 | 7 347 | 30 746 | 3 651 | 697 | 195 | 4 241 | 2 565 | 0 | 193 112 |
| 1999-2011 | +31,39 % | +56,82 % | +28,37 % | +23,22 % | -50,88 % | -74,81 % | - | - | - | +34,34 % |
| Moyenne annuelle | +2,30 % | +3,82 % | +2,10 % | +1,76 % | -5,75 % | -10,85 % | - | - | - | +2,49 % |
| 1999-2005 | -2,86 % | +46,53 % | -24,66 % | +21,36 % | -19,52 % | -39,41 % | - | - | -99,01 % | -4,42 % |
| Moyenne annuelle | -0,48 % | +6,57 % | -4,61 % | +3,28 % | -3,55 % | -8,01 % | - | - | -53,64 % | -0,75 % |
| 2005-2011 | +35,25 % | +7,02 % | +70,39 % | +1,53 % | -38,97 % | -58,42 % | +694,19 % | +407,92 % | - | +40,56 % |
| Moyenne annuelle | +5,16 % | +1,14 % | +9,29 % | +0,25 % | -7,90 % | -13,61 % | +41,25 % | +31,11 % | - | +5,84 % |

Source : Direction de l'administration pénitentiaire – PMJ5.

4. Impact de l'évolution de la procédure pénale sur l'activité des SPIP

| Année | Texte | Disposition | Impact sur les SPIP... | | Impact sur | | |
|-------|---|--|------------------------|-----------------|---------------------------------------|-------------------------------------|---------------------|
| | | | en milieu ouvert | en milieu fermé | Charge de suivi et contrôle des PPSMJ | Charge d'investigation et d'enquête | Charge de reporting |
| 2000 | Loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes | Possibilité d'effectuer la détention provisoire sous la forme du placement sous surveillance électronique | | × | | × | |
| | | Juridictionnalisation de l'application des peines | | × | | | × |
| | | Suivi des mesures de libération conditionnelle et de suivi socio-judiciaire | × | | × | | × |
| 2002 | Loi du 9 sept. 2002 d'orientation et de programmation pour la justice | Développement du placement sous surveillance électronique (PSE) | × | | × | × | × |
| | | Possibilité pour le JAP de statuer sur une demande d'aménagement de peine en l'absence de débat contradictoire | × | × | | × | × |
| 2004 | Loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité | Principe de l'aménagement des courtes peines d'emprisonnement (systématisation de la saisine du JAP) | | | × | × | × |
| | | Convocations directes devant le SPIP des condamnés à une peine en milieu ouvert | × | | × | | × |
| | | Suivi du condamné au titre d'une interdiction prononcée à titre de peine | × | | × | | × |
| | | Suivi du condamné après sa libération au titre d'obligations | × | | × | | × |
| | | Suivi en milieu ouvert et en milieu fermé des mineurs devenus majeurs | × | × | × | | × |

Annexe IV

| Année | Texte | Disposition | Impact sur les SPIP... | | Impact sur | | |
|-------|---|---|------------------------|-----------------|---------------------------------------|-------------------------------------|---------------------|
| | | | en milieu ouvert | en milieu fermé | Charge de suivi et contrôle des PPSMJ | Charge d'investigation et d'enquête | Charge de reporting |
| | | Suivi du condamné à une contrainte judiciaire | × | | × | | × |
| | | Possibilité au JAP de confier au SPIP la notification de mesures de SME | × | | × | | |
| | | Possibilité au JAP de confier au SPIP l'information sur les possibilités de retrait du crédit de réduction de peine | | × | × | | |
| | | Introduction des enquêtes sociales rapides | × | | | × | × |
| | | Mise en œuvre du travail non rémunéré et du stage de citoyenneté dans la composition pénale | × | | | × | |
| | | Possibilité d'aménagement de peine ab initio | × | | | × | × |
| | | Possibilité de fongibilisation et de substitution des peines sous écrou | × | × | | × | × |
| | | Introduction de l'enquête « victime » | × | | | × | × |
| | | Réforme de la procédure de réduction de peine supplémentaire et de réduction de peine sans écrou | × | × | | × | × |
| | | Synthèse socio-éducative avant libération en cas de dangerosité | | × | | × | × |
| 2005 | Loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales | Renforcement de la répression des infractions commises en état de récidive légale | × | × | × | | |
| | | Instauration de la surveillance judiciaire, du placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) | × | | × | | × |

Annexe IV

| Année | Texte | Disposition | Impact sur les SPIP... | | Impact sur | | |
|-------|---|---|------------------------|-----------------|---------------------------------------|-------------------------------------|---------------------|
| | | | en milieu ouvert | en milieu fermé | Charge de suivi et contrôle des PPSMJ | Charge d'investigation et d'enquête | Charge de reporting |
| 2007 | Loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs | Instauration de peines minimales d'emprisonnement pour les récidivistes | | × | × | | |
| 2008 | Loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental | Introduction de la rétention de sûreté et de la surveillance de sûreté | × | × | × | × | × |
| 2009 | Loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire | Introduction de la procédure simplifiée d'aménagement de peine (PSAP) | | × | × | × | × |
| | | Introduction de l'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE) | × | | × | × | × |
| | | Introduction de la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP) | × | × | × | × | × |
| 2010 | Loi du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive et portant diverses dispositions de procédure pénale | Elargissement des critères de placement sous surveillance judiciaire | × | | | | |

Source : DAP – Mission IGF/IGSJ.

Annexe IV

5. Données de flux en milieu fermé utilisées dans le modèle d'estimation de l'effectif de référence des personnels d'insertion et de probation

| Données | 05/2010 | 06/2010 | 07/2010 | 08/2010 | 09/2010 | 10/2010 | 11/2010 | 12/2010 | 01/2011 | 02/2011 | 03/2011 | 04/2011 | Total |
|-----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Entrées totales | 9 940 | 11 419 | 9 349 | 7 921 | 9 584 | 10 272 | 10 182 | 8 931 | 10 943 | 10 482 | 11 868 | 10 681 | 121 572 |
| Entrées en EPM | 89 | 131 | 106 | 71 | 96 | 100 | 115 | 103 | 110 | 113 | 126 | 101 | 1 261 |
| Total des entrées corrigées | 9 851 | 11 288 | 9 243 | 7 850 | 9 488 | 10 172 | 10 067 | 8 828 | 10 833 | 10 369 | 11 742 | 10 580 | 120 311 |

Source : DAP PMJ 5 – Fichier national des détenus – Mission IGF/IGSJ.

Annexe IV

6. Données détaillées du modèle d'estimation de l'effectif de référence (2 931 ETPT/3 004 ETPT) des personnels d'insertion et de probation

| | Mesure / activité | Phase | Acte métier | Inducteur de flux (F) / stock (S) | Durée annuelle pondérée de prise en charge par PPSMJ, en h | Inducteur de charge (flux ou stock de PPSMJ moyen sur la période 2010-2011) | Effectif de référence en ETPT – hypothèse basse | Effectif de référence en ETPT – hypothèse haute |
|---------------|---|-----------------------------|---|-----------------------------------|--|---|---|---|
| Milieu fermé | Prise en charge standard en milieu fermé | Début de la prise en charge | Entretien d'accueil | F | 1,2 | 120 311 | 107,7 | 113,7 |
| | | | Diagnostic (entretiens, démarches, rapport) | F | 2,1 | 120 311 | 179,6 | 189,5 |
| | | Suivi | Entretiens de suivi - prévenus | S | 3,6 | 15 944 | 41,2 | 43,9 |
| | | | Entretiens de suivi - suivi espacé | S | 0,5 | 45 763 | 14,8 | 15,2 |
| | | | Entretiens de suivi - suivi intensif | S | 8,7 | 45 763 | 284,1 | 291,8 |
| | | | Entretiens de suivi - suivi mensuel | S | 5,4 | 45 763 | 177,6 | 182,4 |
| | | Total | | - | 21,5 | 393 854 | 805,0 | 836,4 |
| Milieu ouvert | Prise en charge standard en milieu ouvert | Début de la prise en charge | Accueil du probationnaire (entretien, démarches, écrit) | F | 0,8 | 102 733 | 61,4 | 63,5 |
| | | | Diagnostic (entretiens, démarches, rapport) | F | 3,0 | 102 733 | 220,9 | 228,7 |
| | | Suivi | Suivi administratif | S | 0,2 | 133 748 | 20,8 | 20,9 |
| | | | Suivi mensuel (entretiens, démarches, rapport) | S | 8,5 | 133 748 | 810,0 | 815,8 |

Annexe IV

| | Mesure / activité | Phase | Acte métier | Inducteur de flux (F) / stock (S) | Durée annuelle pondérée de prise en charge par PPSMJ, en h | Inducteur de charge (flux ou stock de PPSMJ moyen sur la période 2010-2011) | Effectif de référence en ETPT – hypothèse basse | Effectif de référence en ETPT – hypothèse haute |
|----------|---|-----------------------------------|---|-----------------------------------|--|---|---|---|
| | | | Suivi intensif (entretiens, démarches, rapport) | S | 3,9 | 133 748 | 373,8 | 376,5 |
| | | | Suivi espacé (entretiens, démarches, rapport) | S | 1,0 | 133 748 | 93,5 | 94,1 |
| | TIG, TNR | TIG | Suivi espacé (entretiens, démarches, rapport) | S | 6,5 | 18 096 | 84,3 | 83,2 |
| | Sursis TIG | Libération conditionnelle | Suivi mensuel (entretiens, démarches, rapport) | S | 13,0 | 14 724 | 137,2 | 153,8 |
| | Libération conditionnelle | Libération conditionnelle | Suivi mensuel (entretiens, démarches, rapport) | S | 13,0 | 7 212 | 67,2 | 67,2 |
| | Suivi socio judiciaire, surveillance judiciaire | Suivi socio judiciaire | Suivi intensif (entretiens, démarches, rapport) | S | 26,0 | 4 451 | 82,9 | 89,6 |
| | Ajournement avec mise à l'épreuve | Ajournement avec mise à l'épreuve | Suivi mensuel (entretiens, démarches, rapport) | S | 13,0 | 193 | 1,8 | 1,8 |
| | Suspension médicale | Suivi socio judiciaire | Suivi intensif (entretiens, démarches, rapport) | S | 26,0 | 119 | 2,2 | 2,6 |
| | Total | | | - | 114,9 | 785 254 | 1 955,8 | 1 997,9 |
| Enquêtes | Enquête 723-15 | | Investigations (entretiens, démarches, écrits) | F | 4,2 | 40 697 | 122,5 | 122,5 |

Annexe IV

| | Mesure / activité | Phase | Acte métier | Inducteur de flux (F) / stock (S) | Durée annuelle pondérée de prise en charge par PPSMJ, en h | Inducteur de charge (flux ou stock de PPSMJ moyen sur la période 2010-2011) | Effectif de référence en ETPT – hypothèse basse | Effectif de référence en ETPT – hypothèse haute |
|-------|---|--------|----------------------------------|-----------------------------------|--|---|---|---|
| | Autres enquêtes (enquête sociale rapide, enquêtes de personnalité, autres enquêtes) | (vide) | Investigations (enquête, écrits) | F | 2,8 | 23 615 | 47,4 | 47,4 |
| | Total | | | - | 7,0 | 64 312 | 169,9 | 169,9 |
| Total | | | | - | 143,3 | 1 243 420 | 2 930,8 | 3 004,2 |

Source : Mission IGF/IGSJ.

Annexe IV

7. Modèle d'affectation des ressources (convergence totale des ratios de charge d'activité)

| DISP | Département | Effectif de personnels d'insertion et de probation - 1/01/2011 | Personnes suivies en milieu ouvert (moyenne janvier 2010 - avril 2011) | Personnes suivies en milieu fermé (moyenne janvier 2010 - avril 2011) | Total de personnes suivies (moyenne janvier 2010 - avril 2011) | Ratio de charge d'activité actuelle | Variation d'effectifs nécessaire pour lisser le ratio de charge d'activité | Effectifs de référence (2) | Ecart entre l'effectif de référence et l'effectif corrigé actuel (2 - 1) |
|----------|----------------------|--|--|---|--|-------------------------------------|--|----------------------------|--|
| Bordeaux | Corrèze | 17,3 | 771 | 529 | 1 300 | 75,1 | -1,8 | 15,3 | -2,0 |
| | Vienne | 21,6 | 1 183 | 477 | 1 660 | 76,8 | -1,8 | 19,6 | -2,0 |
| | Creuse | 4,0 | 352 | 33 | 385 | 96,3 | 0,6 | 4,7 | 0,7 |
| | Dordogne | 23,0 | 1 201 | 789 | 1 990 | 86,5 | 0,8 | 23,6 | 0,6 |
| | Deux-Sèvres | 12,4 | 1 050 | 79 | 1 129 | 91,0 | 1,1 | 13,8 | 1,4 |
| | Charente-Maritime | 24,4 | 1 485 | 675 | 2 160 | 88,5 | 1,4 | 26,1 | 1,7 |
| | Lot-et-Garonne | 16,1 | 1 074 | 415 | 1 489 | 92,5 | 1,7 | 18,1 | 2,0 |
| | Haute-Vienne | 13,0 | 1 132 | 105 | 1 237 | 95,1 | 1,8 | 15,3 | 2,3 |
| | Charente | 13,0 | 1 102 | 161 | 1 263 | 97,1 | 2,1 | 16,1 | 3,1 |
| | Landes | 17,8 | 1 097 | 571 | 1 668 | 93,7 | 2,1 | 20,1 | 2,3 |
| | Pyrénées-Atlantiques | 18,4 | 1 544 | 246 | 1 790 | 97,3 | 3,0 | 22,7 | 4,3 |
| | Gironde | 44,6 | 3 738 | 630 | 4 368 | 97,9 | 7,6 | 55,0 | 11,4 |
| | Total | 225,6 | 15 728 | 4 709 | - | - | - | 250,4 | - |
| Dijon | Eure-et-Loir | 24,3 | 1 109 | 710 | 1 819 | 74,8 | -2,6 | 21,6 | -2,7 |
| | Aube | 24,5 | 1 113 | 840 | 1 954 | 79,7 | -1,2 | 22,5 | -2,0 |
| | Indre | 15,8 | 700 | 574 | 1 274 | 80,6 | -0,6 | 14,7 | -1,1 |
| | Yonne | 24,8 | 1 397 | 732 | 2 129 | 85,8 | 0,6 | 24,3 | -0,5 |
| | Loiret | 18,3 | 1 377 | 244 | 1 621 | 88,6 | 1,1 | 20,0 | 1,7 |
| | Haute-Marne | 8,8 | 754 | 113 | 867 | 98,5 | 1,6 | 10,6 | 1,8 |
| | Nièvre | 10,8 | 922 | 118 | 1 041 | 96,4 | 1,6 | 12,7 | 1,9 |
| | Cher | 12,8 | 1 060 | 165 | 1 225 | 95,7 | 1,8 | 14,5 | 1,7 |
| | Côte-d'Or | 21,0 | 1 688 | 257 | 1 944 | 92,6 | 2,2 | 22,9 | 1,9 |
| | Loir-et-Cher | 10,0 | 864 | 173 | 1 037 | 103,7 | 2,4 | 12,7 | 2,7 |

Annexe IV

| DISP | Département | Effectif de personnels d'insertion et de probation - 1/01/2011 | Personnes suivies en milieu ouvert (moyenne janvier 2010 - avril 2011) | Personnes suivies en milieu fermé (moyenne janvier 2010 - avril 2011) | Total de personnes suivies (moyenne janvier 2010 - avril 2011) | Ratio de charge d'activité actuelle | Variation d'effectifs nécessaire pour lisser le ratio de charge d'activité | Effectifs de référence (2) | Ecart entre l'effectif de référence et l'effectif corrigé actuel (2 - 1) |
|-------------|---------------------|---|---|--|---|--|---|-----------------------------------|---|
| | Saône-et-Loire | 20,7 | 1 638 | 442 | 2 080 | 100,5 | 4,1 | 24,9 | 5,2 |
| | Marne | 23,7 | 1 857 | 497 | 2 354 | 99,3 | 4,4 | 29,0 | 5,3 |
| | Ardennes | 7,3 | 953 | 41 | 995 | 136,2 | 4,6 | 11,7 | 4,4 |
| | Indre-et-Loire | 16,3 | 1 491 | 271 | 1 761 | 108,0 | 4,7 | 21,2 | 4,9 |
| | Total | 239,1 | 16 922 | 5 176 | - | - | - | 263,3 | - |
| DOM | Mayotte | 4,0 | 126 | 206 | 332 | 83,0 | 0,0 | 4,0 | 0,0 |
| | Guadeloupe | 23,0 | 1 227 | 765 | 1 992 | 86,6 | 0,8 | 23,5 | 0,5 |
| | Guyane | 9,9 | 282 | 674 | 956 | 96,5 | 1,5 | 11,6 | 1,7 |
| | Martinique | 18,0 | 832 | 828 | 1 660 | 92,2 | 1,8 | 19,4 | 1,4 |
| | Polynésie française | 13,0 | 842 | 436 | 1 279 | 98,3 | 2,3 | 14,4 | 1,4 |
| | Nouvelle-Calédonie | 10,0 | 815 | 405 | 1 220 | 122,0 | 4,6 | 13,6 | 3,6 |
| | La Réunion | 38,6 | 2 719 | 1 102 | 3 821 | 99,0 | 7,1 | 44,8 | 7,2 |
| | Total | 116,5 | 6 843 | 4 416 | - | - | - | 131,4 | - |
| Lille | Eure | 32,2 | 1 408 | 1 004 | 2 413 | 74,9 | -3,4 | 28,3 | -3,9 |
| | Seine-Maritime | 54,3 | 3 482 | 965 | 4 447 | 81,9 | -1,2 | 55,8 | 2,5 |
| | Oise | 38,1 | 2 439 | 1 041 | 3 481 | 91,4 | 3,5 | 40,5 | 2,4 |
| | Aisne | 33,0 | 2 485 | 641 | 3 126 | 94,7 | 4,4 | 36,8 | 3,8 |
| | Somme | 29,3 | 2 549 | 570 | 3 118 | 106,4 | 8,0 | 36,4 | 7,1 |
| | Pas-de-Calais | 78,5 | 5 571 | 1 938 | 7 509 | 95,7 | 11,2 | 89,6 | 11,1 |
| | Nord | 136,8 | 9 491 | 3 051 | 12 542 | 91,7 | 13,1 | 152,5 | 15,7 |
| | Total | 402,2 | 27 426 | 9 210 | - | - | - | 439,9 | - |
| Lyon | Isère | 41,8 | 2 407 | 821 | 3 228 | 77,2 | -3,2 | 40,7 | -1,1 |
| | Allier | 18,7 | 1 023 | 273 | 1 296 | 69,3 | -3,2 | 15,9 | -2,8 |
| | Savoie | 25,2 | 1 298 | 582 | 1 880 | 74,6 | -2,7 | 22,9 | -2,3 |
| | Puy-de-Dôme | 21,9 | 1 343 | 341 | 1 683 | 76,9 | -1,8 | 20,1 | -1,8 |
| | Cantal | 6,0 | 389 | 56 | 444 | 74,1 | -0,7 | 5,4 | -0,6 |
| | Ain | 22,0 | 1 601 | 388 | 1 989 | 90,4 | 1,8 | 25,6 | 3,6 |

Annexe IV

| DISP | Département | Effectif de personnels d'insertion et de probation - 1/01/2011 | Personnes suivies en milieu ouvert (moyenne janvier 2010 - avril 2011) | Personnes suivies en milieu fermé (moyenne janvier 2010 - avril 2011) | Total de personnes suivies (moyenne janvier 2010 - avril 2011) | Ratio de charge d'activité actuelle | Variation d'effectifs nécessaire pour lisser le ratio de charge d'activité | Effectifs de référence (2) | Ecart entre l'effectif de référence et l'effectif corrigé actuel (2 - 1) |
|-------------|-------------------------|---|---|--|---|--|---|-----------------------------------|---|
| | Loire | 34,1 | 2 136 | 881 | 3 017 | 88,5 | 1,9 | 35,3 | 1,2 |
| | Ardèche | 7,3 | 750 | 77 | 826 | 113,2 | 2,6 | 10,1 | 2,8 |
| | Rhône | 66,4 | 4 385 | 1 405 | 5 790 | 87,2 | 2,8 | 73,3 | 6,9 |
| | Haute-Loire | 6,9 | 821 | 53 | 873 | 126,6 | 3,5 | 10,5 | 3,6 |
| | Drôme | 15,3 | 1 419 | 183 | 1 601 | 104,7 | 3,8 | 18,6 | 3,3 |
| | Haute-Savoie | 21,1 | 2 255 | 118 | 2 372 | 112,4 | 7,2 | 28,8 | 7,7 |
| | Total | 286,7 | 19 824 | 5 176 | - | - | - | 307,1 | - |
| Marseille | Vaucluse | 30,6 | 1 540 | 722 | 2 262 | 73,9 | -3,6 | 27,6 | -3,0 |
| | Bouches-du-Rhône | 109,3 | 5 080 | 3 901 | 8 980 | 82,2 | -2,0 | 108,9 | 1,6 |
| | Var | 44,5 | 2 802 | 862 | 3 665 | 82,3 | -0,7 | 43,9 | -0,6 |
| | Hautes-Alpes | 5,0 | 339 | 35 | 374 | 74,8 | -0,5 | 4,8 | -0,2 |
| | Haute-Corse | 10,8 | 473 | 400 | 872 | 80,7 | -0,4 | 10,5 | -0,3 |
| | Alpes-de-Haute-Provence | 5,0 | 355 | 38 | 393 | 78,6 | -0,3 | 4,8 | -0,2 |
| | Corse-du-Sud | 5,0 | 460 | 52 | 512 | 102,4 | 1,1 | 6,8 | 1,8 |
| | Alpes-Maritimes | 49,1 | 3 531 | 1 214 | 4 745 | 96,6 | 7,6 | 59,4 | 10,3 |
| | Total | 259,3 | 14 579 | 7 224 | - | - | - | 266,8 | - |
| Paris | Essonne | 90,5 | 2 671 | 3 619 | 6 290 | 69,5 | -15,3 | 82,2 | -8,3 |
| | Val-de-Marne | 72,2 | 2 997 | 2 294 | 5 291 | 73,3 | -9,0 | 72,0 | -0,2 |
| | Yvelines | 48,9 | 2 700 | 1 108 | 3 808 | 77,9 | -3,4 | 46,4 | -2,5 |
| | Paris | 67,2 | 4 823 | 660 | 5 483 | 81,6 | -1,7 | 68,5 | 1,3 |
| | Hauts-de-Seine | 40,0 | 2 550 | 872 | 3 422 | 85,5 | 0,9 | 42,3 | 3,3 |
| | Val-d'Oise | 44,0 | 2 970 | 813 | 3 783 | 86,0 | 1,2 | 45,2 | 1,2 |
| | Seine-et-Marne | 50,9 | 3 333 | 1 148 | 4 480 | 88,0 | 2,6 | 54,6 | 3,7 |
| | Seine-Saint-Denis | 55,8 | 4 600 | 989 | 5 589 | 100,2 | 11,0 | 66,3 | 10,5 |
| | Total | 469,5 | 26 644 | 11 503 | - | - | - | 477,5 | - |
| Rennes | Ille-et-Vilaine | 37,4 | 2 132 | 869 | 3 000 | 80,2 | -1,5 | 34,7 | -2,7 |
| | Calvados | 32,2 | 2 058 | 829 | 2 887 | 89,7 | 2,3 | 34,7 | 2,5 |

Annexe IV

| DISP | Département | Effectif de personnels d'insertion et de probation - 1/01/2011 | Personnes suivies en milieu ouvert (moyenne janvier 2010 - avril 2011) | Personnes suivies en milieu fermé (moyenne janvier 2010 - avril 2011) | Total de personnes suivies (moyenne janvier 2010 - avril 2011) | Ratio de charge d'activité actuelle | Variation d'effectifs nécessaire pour lisser le ratio de charge d'activité | Effectifs de référence (2) | Ecart entre l'effectif de référence et l'effectif corrigé actuel (2 - 1) |
|------------|-----------------------|--|--|---|--|-------------------------------------|--|----------------------------|--|
| | Mayenne | 8,7 | 826 | 113 | 939 | 107,9 | 2,5 | 11,2 | 2,5 |
| | Orne | 18,0 | 1 094 | 627 | 1 721 | 95,6 | 2,6 | 19,6 | 1,6 |
| | Morbihan | 24,3 | 1 917 | 356 | 2 273 | 93,5 | 2,9 | 26,3 | 2,0 |
| | Manche | 18,1 | 1 658 | 133 | 1 791 | 98,9 | 3,3 | 22,2 | 4,1 |
| | Sarthe | 22,1 | 1 752 | 374 | 2 126 | 96,2 | 3,3 | 26,2 | 4,1 |
| | Côtes-d'Armor | 14,1 | 1 411 | 157 | 1 568 | 111,2 | 4,6 | 18,8 | 4,7 |
| | Vendée | 15,6 | 1 562 | 179 | 1 741 | 111,6 | 5,2 | 20,8 | 5,2 |
| | Finistère | 27,4 | 2 356 | 375 | 2 731 | 99,7 | 5,2 | 32,5 | 5,1 |
| | Maine-et-Loire | 23,5 | 2 044 | 398 | 2 442 | 103,9 | 5,7 | 28,9 | 5,4 |
| | Loire-Atlantique | 38,2 | 2 949 | 887 | 3 836 | 100,4 | 7,6 | 46,1 | 7,9 |
| | Total | 279,6 | 21 758 | 5 295 | - | - | - | 322,1 | - |
| Strasbourg | Meurthe-et-Moselle | 39,8 | 1 851 | 1 337 | 3 188 | 80,1 | -1,7 | 37,7 | -2,1 |
| | Bas-Rhin | 40,1 | 2 255 | 1 011 | 3 266 | 81,4 | -1,1 | 40,7 | 0,6 |
| | Meuse | 18,4 | 793 | 713 | 1 506 | 81,9 | -0,4 | 17,7 | -0,7 |
| | Moselle | 42,9 | 2 980 | 637 | 3 617 | 84,3 | 0,3 | 44,0 | 1,1 |
| | Doubs | 18,1 | 1 228 | 318 | 1 546 | 85,4 | 0,4 | 19,4 | 1,3 |
| | Haute-Saône | 8,6 | 652 | 101 | 753 | 87,6 | 0,4 | 9,2 | 0,6 |
| | Jura | 9,8 | 835 | 49 | 884 | 90,2 | 0,8 | 10,6 | 0,8 |
| | Territoire de Belfort | 5,9 | 517 | 41 | 558 | 94,6 | 0,8 | 6,9 | 1,0 |
| | Haut-Rhin | 37,9 | 2 704 | 671 | 3 376 | 89,1 | 2,4 | 39,6 | 1,7 |
| | Vosges | 12,6 | 1 127 | 252 | 1 379 | 109,5 | 3,9 | 16,6 | 4,0 |
| | Total | 234,1 | 14 943 | 5 130 | - | - | - | 242,4 | - |
| Toulouse | Gard | 22,9 | 1 475 | 331 | 1 806 | 78,9 | -1,3 | 22,5 | -0,4 |
| | Tarn | 12,8 | 850 | 157 | 1 008 | 78,7 | -0,8 | 12,8 | 0,0 |
| | Tarn-et-Garonne | 9,7 | 728 | 66 | 795 | 81,9 | -0,2 | 9,7 | 0,0 |
| | Gers | 4,8 | 447 | 0 | 447 | 93,2 | 0,5 | 5,0 | 0,2 |
| | Lozère | 2,0 | 184 | 42 | 227 | 113,3 | 0,7 | 2,9 | 0,9 |

Annexe IV

| DISP | Département | Effectif de personnels d'insertion et de probation - 1/01/2011 | Personnes suivies en milieu ouvert (moyenne janvier 2010 - avril 2011) | Personnes suivies en milieu fermé (moyenne janvier 2010 - avril 2011) | Total de personnes suivies (moyenne janvier 2010 - avril 2011) | Ratio de charge d'activité actuelle | Variation d'effectifs nécessaire pour lisser le ratio de charge d'activité | Effectifs de référence (2) | Ecart entre l'effectif de référence et l'effectif corrigé actuel (2 - 1) |
|-------|---------------------|--|--|---|--|-------------------------------------|--|----------------------------|--|
| | Lot | 5,0 | 440 | 43 | 483 | 96,6 | 0,8 | 6,2 | 1,2 |
| | Ariège | 6,0 | 487 | 87 | 574 | 95,7 | 0,9 | 7,0 | 1,0 |
| | Aveyron | 7,4 | 673 | 58 | 731 | 98,7 | 1,3 | 8,6 | 1,2 |
| | Pyrénées-Orientales | 19,6 | 1 146 | 608 | 1 754 | 89,5 | 1,4 | 21,8 | 2,2 |
| | Hautes-Pyrénées | 7,7 | 585 | 208 | 793 | 103,0 | 1,8 | 9,7 | 2,0 |
| | Aude | 12,8 | 1 189 | 97 | 1 287 | 100,5 | 2,6 | 15,5 | 2,7 |
| | Haute-Garonne | 45,8 | 2 619 | 1 450 | 4 068 | 88,8 | 2,8 | 49,5 | 3,7 |
| | Hérault | 46,9 | 3 054 | 1 199 | 4 253 | 90,7 | 3,9 | 53,5 | 6,6 |
| | Total | 203,4 | 13 877 | 4 347 | - | - | - | 224,4 | - |
| Total | | 2 716,0 | 178 543 | 62 185 | 240 728 | 88,6 | 160,4 | 2 925,3 | 216,3 |

Source : Mission IGF/IGSJ.