

ANNEXE V

Pilotage, contrôle et performance des SPIP

SYNTHÈSE

Depuis leur création, en 1999, les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ont été soumis à de profondes évolutions, résultant de facteurs tant internes qu'externes à l'administration pénitentiaire. Ces évolutions ont conduit à redéfinir les méthodes de travail de ces services en 2008 et à donner une importance accrue à leur mission d'insertion et de prévention de la récidive, consacrée par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

L'administration pénitentiaire n'a toutefois pu répondre pleinement à ces mutations faute, à l'échelon central, de structurer le pilotage et l'accompagnement du changement sur une organisation et des outils adaptés aux enjeux dévolus au service public pénitentiaire. Le bureau PMJ1, créé en 2009, ne peut à lui seul garantir les conditions d'un pilotage efficace et intégré des actions d'insertion, de probation et de prévention de la récidive. Au niveau déconcentré, peu de cadres des départements concernés sont issus de cette filière. **La réforme de 1999 apparaît donc inaboutie.**

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

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

Les missions d'audit et de contrôle des SPIP, réduites à tous les niveaux, doivent être renforcées notamment par l'élaboration d'une programmation annuelle par l'inspection des services pénitentiaires, par la consolidation de la fonction d'audit des directions interrégionales, par la généralisation des contrôles métiers de premier et second niveau par l'encadrement des SPIP et des départements compétents dans les directions interrégionales ainsi que par la systématisation d'un bilan d'activité des directeurs de SPIP. La DAP doit également organiser un meilleur suivi des conclusions des missions d'audit des SPIP.

Enfin, le dispositif de mesure de la performance des SPIP devrait être complété. Les CPIP ne sauraient être tenus à une obligation de résultat dans l'accomplissement de leur mission de prévention de la récidive. Si la fixation d'un taux-cible de récidive dans le programme 107 apparaît peu réaliste, **la mission propose de nouveaux indicateurs pour améliorer la mesure de l'efficacité de l'intervention des SPIP.**

Des évaluations de long terme en matière de prévention de la récidive sont indispensables pour compléter la mesure de leur efficacité. Par conséquent, la mission recommande de développer, à partir du bureau PMJ5, et conformément aux règles pénitentiaires européennes, des recherches et études de long terme pour évaluer les politiques et dispositifs déployés sur les comportements récidivistes.

SOMMAIRE

1. LE PILOTAGE DES SERVICES PÉNITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION DOIT ÊTRE PLUS STRUCTURÉ POUR RÉPONDRE AUX ÉVOLUTIONS DES SPIP.....	1
1.1. Le pilotage de la filière « insertion et probation » s'adapte difficilement aux évolutions des missions des SPIP	1
1.1.1. Depuis leur création en 1999, les SPIP exercent leurs missions dans un contexte en profonde mutation.....	1
1.1.2. En administration centrale, le pilotage des évolutions des SPIP n'est pas suffisamment inscrit dans l'organisation de la DAP	6
1.1.3. Le niveau interrégional ne dispose pas toujours des moyens adaptés au pilotage des SPIP.....	11
1.1.4. Au niveau départemental, la difficulté, au sein des SPIP, d'articuler les missions du milieu ouvert et du milieu fermé perdure.....	15
1.2. La valorisation accrue de la filière « insertion et probation » et la professionnalisation du pilotage des SPIP sont des conditions essentielles de leur efficacité.....	17
1.2.1. La filière « insertion, probation » devrait être réorganisée et valorisée	17
1.2.2. Le dispositif de pilotage des SPIP devrait évoluer vers une plus grande professionnalisation	20
2. LES MISSIONS D'AUDIT ET DE CONTRÔLE DE L'ACTION DES SPIP DEVRAIENT ÊTRE RENFORCÉES	21
2.1. Le contrôle de l'activité des SPIP est réduit.....	21
2.1.1. En administration centrale.....	21
2.1.2. En services déconcentrés.....	26
2.2. Les fonctions d'audit et de suivi de l'activité des SPIP devraient être renforcées au sein du service public pénitentiaire	27
2.2.1. Conforter la démarche de construction d'une fonction d'audit de la filière insertion et probation au sein de l'ISP.....	27
2.2.2. Renforcer la fonction de suivi de l'activité des SPIP à travers les rapports d'activité et l'instauration des contrôles de premier et second niveau	28
3. EN COMPLÉMENT D'UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE MIEUX ADAPTÉ À L'ACTIVITÉ DES SPIP, L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DE LEURS INTERVENTIONS EN TERMES DE PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE DOIT ÊTRE RENFORCÉE.....	29
3.1. La mesure de la performance des SPIP est incomplète.....	29
3.1.1. Le dispositif de performance du programme 107 ne mesure qu'imparfaitement l'efficacité des interventions des SPIP	29
3.1.2. La production des données statistiques sur l'activité des SPIP manque d'homogénéité.....	32
3.1.3. La mesure de la performance des SPIP reste un exercice difficile	32
3.2. L'évaluation de l'impact de la politique d'insertion, de probation et de prévention de la récidive devrait être approfondie.....	37
3.2.1. La prévention de la récidive passe par une maîtrise des délais de prise en charge, de la fréquence et du contenu des interventions des SPIP.....	37
3.2.2. L'amélioration du pilotage des SPIP doit devenir une priorité du dispositif de performance.....	39
3.2.3. L'évaluation des politiques et des dispositifs d'insertion, de probation et de prévention de la récidive doit être amplifiée.....	41

1. Le pilotage des services pénitentiaires d'insertion et de probation doit être plus structuré pour répondre aux évolutions des SPIP

1.1. Le pilotage de la filière « insertion et probation » s'adapte difficilement aux évolutions des missions des SPIP

1.1.1. Depuis leur création en 1999, les SPIP exercent leurs missions dans un contexte en profonde mutation

1.1.1.1. La réforme des SPIP s'inscrit dans un double processus interne à l'administration pénitentiaire d'autonomisation et d'unification des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)

Les SPIP procèdent de la fusion, organisée par décret n°99-276 du 13 avril 1999, des services socio-éducatifs auprès des établissements pénitentiaires et des comités d'assistance et de probation aux libérés (CPAL). Ils se composent de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation placés sous l'autorité de directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DSPIP) relevant eux-mêmes de l'autorité de directeurs interrégionaux des services pénitentiaires (DISP)¹. Ils sont principalement chargés du suivi des personnes condamnées, détenues ou non, qui leur sont confiées par l'autorité judiciaire.

L'organisation actuelle des SPIP procède d'un double mouvement :

- ◆ d'autonomisation de ces services par rapport à l'autorité judiciaire, les comités de probation et d'assistance aux libérés (CPAL), créés par l'ordonnance du 23 décembre 1958 pour suivre les condamnés libres, étant auparavant placés sous l'autorité fonctionnelle des juges d'application des peines tout en étant dirigés par un agent de l'administration pénitentiaire ;
- ◆ d'unification des services de milieu ouvert et de milieu fermé au sein des SPIP puisque les services socio-éducatifs, créés par décret du 6 août 1985 avec mission de prévenir les effets désocialisants de l'emprisonnement et d'aider à la réadaptation sociale des détenus, étaient placés sous l'autorité des chefs d'établissement.

La réforme de 1999 répond à quatre objectifs affirmés par la circulaire du 15 octobre 1999 :

- ◆ mutualiser les moyens et les personnels ;
- ◆ améliorer le suivi des populations par une harmonisation des méthodes de travail et par une continuité dans les prises en charge ;
- ◆ mieux articuler les missions d'insertion des SPIP avec celles des dispositifs de droit commun ;
- ◆ contribuer au développement des mesures d'aménagement de peine alternatives à la détention.

Elle a conduit à substituer 103 SPIP à 183 CPAL et 186 services socio-éducatifs. Les antennes chargées du milieu ouvert ont quitté les tribunaux dans lesquels elles étaient jusque-là installées.

La mise en œuvre de la réforme des SPIP a toutefois fait l'objet d'évaluations critiques, notamment par l'inspection générale des services judiciaires et la Cour des comptes.

¹ Il existe neuf directeurs interrégionaux et un chef de la mission outre-mer.

Encadré 1 : Bilan de la réforme des SPIP par l'Inspection générale des services judiciaires

La création des SPIP en 1999 répondait à l'objectif de mettre en place un service départemental unifié permettant, sur le modèle des autres administrations territoriales de l'État et sous l'autorité d'un responsable unique, une mutualisation des moyens et de l'activité des personnels d'insertion travaillant tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé. Le regroupement des effectifs et des structures, l'instauration d'un suivi continu, l'unification des méthodes d'intervention des travailleurs sociaux, devaient améliorer la prise en charge des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) et favoriser les aménagements de peine.

Sept ans après cette réforme, la mission a pu constater que les trois premiers objectifs poursuivis par cette nouvelle organisation étaient encore imparfaitement atteints : les services demeurent insuffisamment structurés et leur animation interne et externe est souvent défailante. Quant à l'amélioration de la prise en charge des personnes placées sous main de justice, elle reste très nuancée.

Source : Rapport de l'IGSJ - 2006- Fonctionnement des SPIP.

Encadré 2 : Bilan de la réforme des SPIP dressé par la Cour des comptes

Cinq ans après leur création, il est difficile de porter une appréciation sur le fonctionnement des SPIP. Les données de synthèse les concernant sont à peu près inexistantes et la mise en œuvre de la réforme de 1999 n'a fait l'objet d'aucune évaluation. L'enquête de la Cour a toutefois mis en évidence trois types de difficultés rencontrées par les SPIP : l'insuffisance des ressources humaines, l'insuffisance des outils de gestion et de suivi des dossiers, l'absence de procédure adaptée d'exécution des dépenses. Pour ce qui est des missions confiées aux SPIP, la réforme de 1999 s'est bornée à agréger les compétences des services sociaux des établissements pénitentiaires et celles des CPAL. Elle n'a opéré aucun choix ni établi aucune priorité ou spécialisation. Les SPIP doivent à la fois contribuer à la préparation et à l'exécution des décisions de justice et être le support de l'action d'insertion de la pénitentiaire. Ils doivent concilier les compétences d'un service social et celles d'un exécutant des décisions de justice, à charge pour un fonctionnaire, le directeur du SPIP, d'identifier une politique départementale d'insertion. Cette tâche est d'autant plus délicate que les SPIP doivent, au surplus, participer à la prise en charge de certaines mesures préalables aux jugements : enquêtes de personnalité (anciennement dites D49-1 en référence à l'ancien article du code de procédure pénale) dans le cadre des permanences d'orientation pénale, suivi des mesures de contrôle judiciaire, permanences de « sortie d'audience ».

Source : Rapport de la cour des comptes en 2006, Garde et réinsertion.

Dans ce contexte, la direction de l'administration pénitentiaire a entrepris en 2008 de clarifier les missions des SPIP.

La circulaire du 19 mars 2008 détermine la finalité première et les méthodes d'intervention des SPIP. Ce texte² assigne comme finalité première aux SPIP la prévention de la récidive, rappelant que l'action des SPIP doit être centrée sur les personnes placées sous main de justice (PPSMJ), sur la base d'une évaluation conduisant à la mise en œuvre de suivi différencié et continu, au sein d'un réseau pluridisciplinaire et partenarial. Cette circulaire devient le fondement unique des missions et des méthodes de ces services.

² Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Les décrets du 23 décembre 2010³ renforcent l'autonomie des SPIP. En effet, Le mouvement initié par la circulaire de 2008 a aussi conduit à la réforme statutaire et indemnitaire des personnels des SPIP, concrétisée par la publication des décrets du 23 décembre 2010, qui organisent :

- ◆ la rénovation du statut d'emploi des directeurs fonctionnels d'insertion et de probation ;
- ◆ l'extinction du corps des chefs de service d'insertion et de probation et le maintien des directeurs d'insertion et de probation créés par le décret n°2005-445 du 6 mai 2005 ;
- ◆ la création du corps des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation.

1.1.1.2. Dans le même temps, la politique pénale et les méthodes de travail de l'institution judiciaire ont connu de profonds changements qui se sont ajoutés aux évolutions internes des SPIP

Depuis 2000, au moins huit textes se sont succédé, créant de nouvelles mesures que les SPIP ont dû s'approprier dans un contexte d'accroissement de leurs missions et de leur activité (cf. annexe II).

Les méthodes de travail de l'institution judiciaire ont également évolué : depuis les années 1990, se sont développés les modes de traitement en temps réel de la délinquance, et notamment les comparutions immédiates génératrices d'enquêtes rapides ainsi que l'exécution en temps réel des condamnations avec la création des bureaux d'exécution des peines en 2004⁴.

Enfin, l'évolution de la réponse pénale a engendré une structure des condamnations qui a conduit l'inspection générale des services judiciaires en 2009⁵ à constater que 70 % des condamnations exécutoires en attente d'exécution était des peines inférieures ou égales à six mois et 90 %, inférieures ou égales à un an, c'est-à-dire aménageables.

1.1.1.3. La nouvelle définition des missions des CPIP a conféré aux SPIP un rôle central et a conduit à une spécialisation des métiers et des fonctions

La prévention de la récidive est consacrée par la loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009 comme l'une des trois missions du service public pénitentiaire.

Encadré 3 : Les missions du service public pénitentiaire

La loi 87-432 du 22 juin 1987 assignait à l'administration pénitentiaire, en complément de sa fonction de garde, une mission de « *réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire* ».

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

Source : Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

³ Décret n° 2010-1636 du 23 décembre 2010 modifiant le décret n° 93-1114 du 21 septembre 1993 relatif au statut particulier du personnel d'insertion et de probation de l'administration pénitentiaire, décret n° 2010-1638 du 23/12/10 relatif aux emplois de directeur fonctionnel des SPIP, décret n° 2010-1639 du 23/12/10 portant statut particulier des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, décret n° 2010-1640 du 23/12/10 portant statut particulier du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation, décret n° 2010-1641 du 23/12/10 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels placés sous statut spécial des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, arrêté du 23/12/10 fixant le nombre d'emplois de directeur fonctionnel des SPIP, arrêté du 23/12/10 fixant la liste et la localisation des emplois de directeur fonctionnel des SPIP du ministère de la justice classés en première catégorie ou en deuxième catégorie.

⁴ Décret n°2004-1364 du 13 décembre 2004.

⁵ Rapport de l'IGSJ, remis en mars 2009, sur « l'évaluation du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution ».

En conséquence, l'efficacité du suivi des personnes bénéficiant d'une peine aménagée ou mesure alternatives à l'incarcération devient un enjeu majeur sous l'effet combiné de la surpopulation carcérale et du développement de l'aménagement accru des peines.

Encadré 4 : La définition des enjeux de l'évolution des SPIP dans le rapport Trabut

À l'avenir le système pénitentiaire devrait être jugé autant sur sa capacité à garder les PPSMJ faisant l'objet d'une décision judiciaire d'incarcération que sur sa capacité à exécuter les peines en milieu ouvert dans des conditions optimum de sécurité : la prévention de la récidive devient un objectif majeur (premier ?) donné à l'administration pénitentiaire.

En outre compte tenu du pronostic de maintien de la croissance de la population incarcérée dans les 10 années à venir, l'action des SPIP devrait permettre d'empêcher une surpopulation insupportable pour l'institution pénitentiaire.

Enfin, malgré les efforts déjà faits en ce sens par l'institution, une évolution culturelle demeure nécessaire au sein de l'administration pénitentiaire, afin qu'elle fasse à la mission de prévention de la récidive conduite par les personnels des SPIP, une place équivalente à celle de la mission de garde, en termes de reconnaissance institutionnelle, de connaissance des métiers et des problématiques des SPIP et de moyens de fonctionnement.

Si cette évolution n'a pas lieu les SPIP resteront des éléments un peu étrangers, plus proches de la PJJ ou des professions d'insertion extérieures à l'administration pénitentiaire que de leur propre administration, avec pour conséquence le maintien du cloisonnement actuel, du déficit d'efficacité qu'il engendre, et le développement d'une force d'attraction centrifuge, y compris vers d'autres ministères que la justice.

Source : Rapport synthétique de la mission d'expertise et de proposition sur les SPIP, août 2008, Charlotte Trabut, inspectrice des services judiciaires mise à disposition du DAP.

Encadré 5 : La définition des enjeux de l'évolution des SPIP dans le rapport Gorce

De façon générale, pour répondre tout à la fois au besoin de reconnaissance institutionnelle des agents et des services, tant en interne qu'à l'externe, et au défi que va constituer pour l'AP la nécessité de développer à grande échelle les alternatives à l'incarcération, il est nécessaire de mieux asseoir les SPIP au sein de l'AP.

Leur action doit donc devenir un véritable enjeu pour l'institution.

Seule, leur capacité à peser, avec efficacité, sur la politique de l'AP en matière de flux carcéraux et de prévention de la récidive est de nature à leur conférer la place institutionnelle qui leur revient.

Source : Rapport d'Isabelle Gorce, conseiller référendaire à la cour de cassation, séminaire des SPIP des 16 et 17 septembre 2008.

L'évolution du métier engendre une spécialisation du métier de CPIP et une pluridisciplinarité des SPIP. Le contrôle, l'évaluation, le suivi et la réinsertion des PPSMJ dans le cadre de mesures diverses et de prises en charges parfois lourdes, exigent une technicité accrue de la part d'une profession située au carrefour de diverses disciplines : droit, sciences sociales et humaines, psychiatrie.

Encadré 6 : La diversité des missions des SPIP

Il en résulte qu'aujourd'hui, l'extrême diversité des missions des SPIP et le haut niveau de technicité qu'elles exigent ne ressortissent plus à la compétence des seuls CIP.

Des rapports récents (notamment les rapports Lhuillier et de l'IGSJ de 2006) ont déjà souligné la multiplicité des tâches assumées par les CIP.

« il semble irréaliste de croire que, quels que soient leur désir de tout assumer et leur savoir faire reconnu, les travailleurs sociaux peuvent à la fois être, et avec le même degré de compétence :

- un agent de probation chargé du contrôle du respect des obligations ;
 - un assistant social en charge de la réinsertion ;
 - un psychologue capable de faire réfléchir le délinquant sur les raisons du passage à l'acte ;
 - un criminologue apte à évaluer les risques de récidive de celui-ci ;
 - un éducateur à même de lui inculquer les valeurs qui lui font défaut ;
- un animateur en charge d'un réseau de partenaires ». (IGSJ- 2006-p. 53).

Source : Rapport d'Isabelle Gorce, conseiller référendaire à la cour de cassation, séminaire des SPIP, septembre 2008.

Comme déjà indiqué, la direction de l'administration pénitentiaire a répondu à cette évolution, dans la circulaire du 19 mars 2008, par un recentrage du métier de CPIP sur les aspects criminologiques, et par une redistribution des autres missions du SPIP, dans le cadre de la pluridisciplinarité, à des psychologues, des psychiatres, des personnels de surveillance, des assistants sociaux et, dans le cadre du partenariat, à un coordonnateur socioculturel.

Cette évolution a aussi conduit à un renforcement de l'encadrement des SPIP dès 2005 et à un développement de la culture de gestion. Le contentieux pénal post-sentenciel est devenu un contentieux de masse qui exige d'appréhender à la fois :

- ◆ l'enjeu criminologique dont sont dépositaires les SPIP et la nécessité corrélative d'une évaluation fiable des résultats ;
- ◆ la diversité des métiers et des représentations de la profession au sein des SPIP ;
- ◆ la difficulté de construire un partenariat pérenne et adapté aux publics reçus.

Cela exige une capacité accrue de pilotage. En 2005⁶ a ainsi été créé le corps des directeurs d'insertion et de probation (DIP), puis, par décret du 23 décembre 2010, le statut d'emploi de directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion (DFPIP).

Cette professionnalisation de la fonction d'encadrement s'exprime aussi à travers l'affectation au sein des SPIP d'une vingtaine d'attachés chargés de la gestion des services, du suivi budgétaire et comptable de leur activité. Ainsi, une première création de dix postes a été effectuée en septembre 2009. Ces postes ont été pourvus par des sortants des instituts régionaux d'administration (IRA) à l'issue de recrutements par concours externe ou interne. La création de dix postes supplémentaires a été réalisée en septembre 2010.

1.1.1.4. Toutefois la réponse apportée en 2008 au mouvement social des SPIP traduit une prise de conscience réelle mais tardive des évolutions en cours

Les évolutions pénales et criminologiques comme les analyses des professionnels ont été prises en compte, bien que tardivement. Presque dix ans se sont écoulés depuis la réforme des SPIP en 1999, avant que ne soient reformulées et clarifiées leurs missions par la circulaire du 19 mars 2008. Recentrés sur la prévention de la récidive dans le cadre d'un mandat judiciaire, essentiellement axés sur le travail autour du passage à l'acte des personnes placées sous main de justice (PPSMJ), les conseillers d'insertion et de probation doivent répondre au développement de l'aménagement des peines, à la diversification des mesures post-sentencielles et au besoin d'évaluation des publics pris en charge afin de déterminer le niveau des interventions nécessaires. L'accompagnement social est renvoyé aux dispositifs de droit commun.

Cette redéfinition des compétences des personnels d'insertion et de probation a déclenché un mouvement social en 2008 organisé à la fois autour d'une revendication statutaire et indemnitaire et d'une contestation des orientations criminologiques adoptées par l'administration centrale.

Le plan d'action pour les SPIP de 2008/2009 a alors organisé le débat sur le métier des CPIP et apaisé le conflit social. Face à ce mouvement social d'ampleur, la qualité de la concertation mise en place par l'administration pénitentiaire de 2008 doit être soulignée. À la suite du rapport de Charlotte Trabut⁷, rendu à l'issue d'une très large consultation nationale des personnels des SPIP, un comité de pilotage dirigeant les travaux de cinq groupes de travail⁸ a été mis en place. Dans ce cadre, l'ensemble des SPIP ont été consultés.

⁶ Décret n°2005-445 du 6 mai 2005.

⁷ Magistrat, inspecteur des services judiciaires.

⁸ L'amélioration concrète du fonctionnement des services, la conduite d'une réflexion sur les perspectives métier et les conséquences statutaires et indemnitaires, l'adaptation de la formation professionnelle, l'organisation et le management des services, l'accompagnement de la mise en œuvre de la loi pénitentiaire.

Un second rapport, déposé par Isabelle Gorce, en septembre 2008, suite à un séminaire organisé les 16 et 17 septembre 2008⁹, confirme les orientations « métier » de la circulaire de mars 2008, et pose le SPIP comme un service unifié composé de plusieurs métiers.

Encadré 7 : Conclusions du rapport d'Isabelle Gorce

Dans un rapport remis à l'administration pénitentiaire le 29 septembre 2008, Isabelle Gorce, alors conseiller référendaire à la cour de cassation, proposait de composer ainsi les SPIP :

- de conseillers d'insertion et de probation, en charge de la préparation des décisions judiciaires, de l'exécution des mesures de milieu ouvert, de l'élaboration et du suivi des parcours d'exécution de peine ainsi que de la conception et de la mise en œuvre des PPR ;
- d'assistants de service social assurant, en complément des CIP, un diagnostic complet de la situation sociale des PPSMJ, l'interface avec les services de droit commun sur les besoins socio-professionnels et répondant aux besoins des personnes incarcérées en matière de droits sociaux ;
- des psychologues cliniciens en soutien des agents (type psychologues PEP) ;
- des personnels de surveillance chargés du contrôle de l'exécution de certaines mesures et de certaines enquêtes ;
- des animateurs pour la mise en œuvre des activités notamment en milieu fermé ;
- des personnels administratifs qui pourraient avantageusement voir leur rôle élargi, notamment pour la gestion des postes de TIG, la réalisation de vérifications dans le cadre du suivi de mesures et pour faire des analyses statistiques des publics.

Source : Rapport d'Isabelle Gorce-conseiller référendaire à la cour de cassation- séminaire des SPIP des 16 et 17 septembre 2008.

La signature du protocole du 9 juillet 2009 entre l'administration centrale et une organisation syndicale¹⁰ consacre la clarification des missions des SPIP sur la base d'un recentrage de leur action dans le champ pénal et criminologique, au sein d'un service unifié constitué de plusieurs métiers (psychologues, assistants sociaux, coordinateurs socioculturels, personnels administratifs et personnels de surveillance).

1.1.2. En administration centrale, le pilotage des évolutions des SPIP n'est pas suffisamment inscrit dans l'organisation de la DAP

1.1.2.1. Bien que dédié aux SPIP, le bureau PMJ1 ne permet pas à lui seul d'assurer un pilotage intégré et efficace de ces services

Dans la suite du plan d'action pour les SPIP en 2008, a été créé le bureau PMJ1, encore en évolution. Dans le souci de conférer aux SPIP une plus grande reconnaissance, l'ex-bureau des études, de la prospective et des méthodes a été divisé en deux nouvelles structures :

- ♦ le bureau des orientations, du suivi et de l'évaluation de l'activité des SPIP (PMJ1) selon l'arrêté du 19 mai 2009 ;
- ♦ le bureau des études et de la prospective, PMJ5.

Ce bureau est en voie d'évolution puisqu'il doit accueillir en septembre 2011, outre les deux pôles déjà constitués (pôles « organisation » et « orientation et méthode »), un pôle « évaluation ». Il relève de la sous-direction des personnes placées sous main de justice (PMJ), l'une des quatre sous-directions de la DAP, avec la sous-direction de l'état major de sécurité (EMS), la sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés (SD), la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales (RH).

⁹ Séminaire prospective sur les missions des SPIP et les métiers des CIP, 16 et 17 septembre 2008.

¹⁰ Le SNEPAP.

Annexe V

La sous-direction PMJ comprend cinq bureaux et deux missions, à savoir la mission pour le développement des aménagements de peine et de la surveillance électronique mobile (MAPSE) créée en septembre 2007 et la mission « prévention et lutte contre le suicide en milieu carcéral », créée en 2008.

Encadré n°8 : Composition de la sous direction des personnes placées sous main de justice

Art. 1^{er} – L'article 5 de l'arrêté du 9 juillet 2008 susvisé fixant organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire est remplacé par les dispositions suivantes :
« La sous-direction des personnes placées sous main de justice comprend cinq bureaux et une mission :
- le bureau des orientations, du suivi et de l'évaluation de l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation ;
- le bureau des politiques sociales et d'insertion ;
- le bureau du travail, de la formation et de l'emploi ;
- le bureau de l'action juridique et du droit pénitentiaire ;
- le bureau des études et de la prospective ;
- la mission de développement des aménagements de peine et du placement sous surveillance électronique mobile. »

Source : Arrêté du 19 mai 2009 modifiant l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation des bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire.

Le bureau PMJ1 est une structure investie d'une mission stratégique pour l'administration pénitentiaire. La création du bureau PMJ1, au sein de la sous-direction PMJ, correspond à la prise en compte dans l'organisation de l'administration centrale des SPIP. Ce bureau est en charge des missions de pilotage des SPIP, de la structuration et de l'harmonisation des pratiques professionnelles de ces services, de la construction et de la modélisation de leur organisation ainsi que de référentiels d'activité.

Encadré n°9 : Attributions du bureau PMJ1

Art 2 : « Le bureau des orientations, du suivi et de l'évaluation de l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation est chargé de conduire les réflexions d'ensemble sur leur évolution en matière de prise en charge des personnes placées sous main de justice afin de mieux prévenir la récidive.
Il initie de nouvelles orientations de prise en charge et élabore les références d'organisation structurelle et fonctionnelle des services.
Il assure une mission de suivi, d'évaluation, d'appui et d'expertise auprès des services déconcentrés.
A ce titre, en lien avec eux, il procède au recueil, au bilan et à l'évaluation des pratiques professionnelles, des modalités de suivi des mesures et des programmes développés afin d'harmoniser les pratiques professionnelles. »

Source : Arrêté du 19 mai 2009 modifiant l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation des bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire.

Le périmètre des missions de ce bureau le situe dans une action transversale, articulée avec les deux autres sous-directions des services déconcentrés et des ressources humaines (organisation structurelle et fonctionnelle des services).

Ce bureau doit également animer le réseau des services déconcentrés, soit neuf directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) et la mission d'outre-mer (MOM), dans une perspective d'accompagnement de la réforme des orientations et de l'organisation des SPIP et de mise en œuvre d'un dispositif d'évaluation de leur activité. Enfin, il doit accompagner le déploiement des nouvelles mesures concernant les aménagements de peine et le suivi des probationnaires de sorte que son activité a été largement absorbée par la rédaction de textes et notes induites par la publication de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

Lors de la création du bureau PMJ1, cette mission d'accompagnement de la réforme des SPIP faisait aussi l'objet d'une direction de projet, aujourd'hui disparue, confiée à un cadre rattaché à la sous-direction PMJ mais entretenant des relations directes avec le directeur de l'administration pénitentiaire, ce qui lui conférait un poids suffisant pour agir auprès des autres sous-directions.

Composé de dix personnes, dont trois cadres de catégorie A, cette structure apparaît désormais mal positionnée pour répondre aux missions qui sont les siennes et coordonner une action entre différents bureaux de plusieurs sous-directions.

1.1.2.2. Il existe un fort besoin de conduite du changement par l'administration centrale

Les mutations organisationnelles auraient mérité une explication plus soutenue auprès de tous les SPIP. Dès 2008, la DAP était avisée de la nécessité d'accompagner les mutations en cours. Le rapport déjà cité de la mission d'expertise et de proposition sur les SPIP rédigé en août 2008 par Charlotte Trabut soulignait que *« les travaux importants qui sont à conduire à court et moyen terme devraient l'être dans un souci de communication, de pédagogie et d'anticipation de l'impact des changements à venir pour les services, de sorte que les agents n'aient plus le sentiment d'apprendre les évolutions au dernier moment, de n'être pas associés à la réflexion, et de devoir s'adapter dans la précipitation »*.

Les SPIP disposent d'un site dédié sur l'intranet de la DAP à partir duquel les professionnels ont reçu des informations entre mai 2008 et mai 2010 sur les évolutions en cours. En revanche, depuis cette date, les évolutions proposées par l'administration centrale (DAVC, segmentation des publics, programmes de prévention de la récidive) n'ont pas fait l'objet de diffusion sur l'intranet. De même, les dépêches du directeur de l'administration pénitentiaire de janvier et mars 2011 imposant l'affectation immédiate et nominative de tous les dossiers dont les SPIP sont saisis¹¹ n'ont pas été commentées sur ce site.

Par ailleurs, depuis avril 2010, 11 SPIP ont été désignés sur la base du volontariat pour expérimenter les nouvelles méthodes de travail des SPIP : mise en place du diagnostic à visée criminologique (DAVC), déploiement du segment 1 et arrivée des personnels de surveillance en SPIP (*cf. annexe II*).

Ces services ont certes fait l'objet d'un accompagnement soutenu par le bureau PMJ1 qui a diffusé une documentation *ad hoc* et a rencontré les personnels en service déconcentré. En novembre 2010 et mai 2011, les 11 SPIP pilotes et les représentants de chaque DISP concernée ont été réunis dans le cadre du pilotage de l'expérimentation dont un bilan est prévu à l'automne 2011.

Toutefois, le contenu exact de l'expérimentation au sein de 11 SPIP-pilotes est mal connu des autres services et aurait mérité d'être diffusé et expliqué.

Depuis février 2011, le sous-directeur PMJ, accompagné de son adjoint et d'un cadre du bureau PMJ1 s'est déplacé dans les DISP pour exposer aux directeurs de SPIP, leur adjoint et parfois le personnel d'encadrement intermédiaire des SPIP les changements en cours au sein des SPIP. Le bureau PMJ1 fait de même depuis la fin du mois de mai pour présenter, dans les DISP le diagnostic à visée criminologique (DAVC), prochainement accessible sur l'application APPI¹².

¹¹ Dépêches des 27 janvier 2011 et 31 mars 2011 du directeur de l'administration pénitentiaire, et dépêche du garde des sceaux du 28 janvier 2011 aux directeurs interrégionaux des services pénitentiaires et au chef de la mission des services pénitentiaires d'outre-mer.

¹² Application des peines probation et insertion.

Il faut noter que les chefs des départements insertion et probation des DISP ont été réunis par l'administration centrale durant deux journées, trois fois en 2010, deux fois en 2011 (mars et juin). Les ordres du jour de ces rencontres comportent tous un point sur l'évolution des SPIP effectué soit par le bureau PMJ1, soit par le sous-directeur de PMJ. Les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires sont réunis une fois par mois par la DAP.

De fait l'animation par la sous-direction PMJ du réseau « insertion et probation » est en, grande partie centrée sur le développement des aménagements de peine. La MAPSE a mis en œuvre une politique de communication développée avec les services déconcentrés, chaque nouvelle mesure donnant lieu à des déplacements en région. La MAPSE dispose d'un site intranet qui organise des échanges directs avec les professionnels sur des questions techniques ainsi qu'un recueil des bonnes pratiques. Une messagerie fonctionnelle a été créée à l'attention du personnel d'encadrement des SPIP pour accompagner le déploiement de la SEFIP et de la PSAP.

Enfin, le déploiement du nouvel organigramme des DISP témoigne d'une amélioration souhaitable de la concertation entre sous-directions de l'administration centrale. Suite aux propositions des DISP et à diverses études, un nouveau schéma d'organisation des sièges des DISP a été officialisé par voie de circulaire en 2007¹³

Par circulaire du 7 juin 2011 est créé au sein des DISP un nouveau département des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive, placée directement sous l'autorité du directeur interrégional adjoint. Ce département, anciennement département d'insertion et de probation, est structuré en trois unités (unité de la méthodologie et de l'accompagnement, unité des politiques publiques d'insertion et unité de l'exécution des peines). Cette circulaire a vocation à faire des directeurs interrégionaux adjoints des leviers de l'action de PMJ1, tout en créant une nouvelle unité de la méthodologie et de l'accompagnement au sein du département nouvellement baptisé des « politiques d'insertion, de probation et de la prévention de la récidive ».

Encadré 10 : Nouvel organigramme des DISP

Il était à l'époque envisagé de mener d'abord les réflexions concernant l'organisation des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), puis dans un second temps de doter les sièges des DISP des structures aptes à fournir au niveau local les appuis nécessaires à un fonctionnement optimal.

L'état d'avancement de ces réflexions justifie aujourd'hui la mise en œuvre d'un nouveau département des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive visant à :

- accompagner la réforme organisationnelle des SPIP, la fiabilisation des outils et la diffusion des méthodologies d'intervention et des pratiques professionnelles
- assurer le suivi des politiques publiques et favoriser le développement du partenariat
- favoriser le développement des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peines, notamment le placement sous surveillance électronique en assurant la cohérence des prises en charge des publics
- identifier, pour les questions relatives à la santé et à l'éducation des personnes prises en charge des responsables issus autant que possible des départements ministériels compétents

Source : Circulaire JUSK1140041C du 7 juin 2011- organigramme type des sièges des DISP.

¹³ Circulaire de la DAP du 19 décembre 2007.

1.1.2.3. Le pilotage des SPIP au niveau national ne bénéficie pas d'outils appropriés

Les données de suivi d'activité extraites de l'application APPI¹⁴ ne sont pas contrôlées.

L'application APPI, développée conjointement par la direction de l'administration pénitentiaire et la direction des services judiciaires, est destinée à la fois aux juges d'application des peines (JAP) et aux SPIP.

Le déploiement de cet outil, dès 2004, devait répondre à quatre objectifs :

- ◆ la gestion partagée des dossiers des JAP et des SPIP ;
- ◆ la communication électronique entre d'une part les JAP et les SPIP, et d'autre part le milieu fermé et le milieu ouvert ;
- ◆ l'intégration des réformes législatives ;
- ◆ la mise à disposition d'un instrument statistique permettant, grâce à des tableaux de bord normalisés, de mesurer précisément l'activité, notamment sans rupture de séries entre les services judiciaires et les services pénitentiaires.

L'IGSJ, en 2006¹⁵, constatait qu'aucun de ces objectifs n'avait été entièrement atteint, non seulement en raison des nombreuses difficultés techniques rencontrées dans le déploiement de cette application (temps d'attente longs et déconnexions fréquentes, trames insatisfaisantes), mais encore en raison de l'insuffisante mobilisation autant des cadres que des CPIP : *« de fait, l'utilisation d'APPI est souvent un choix individuel plus qu'une politique de service et rares sont les directeurs qui parviennent à imposer son emploi systématiquement »*.

Dans une note adressée au directeur de l'administration pénitentiaire, le 3 novembre 2010, le chef de l'inspection des services pénitentiaires, synthétisant les constats effectués dans dix SPIP entre 2009 et 2010, soulignait que l'application APPI était inégalement utilisée au sein de ces services dont l'activité, de façon générale, manquait de traçabilité.

Ces constats sont nuancés par la mission : en milieu ouvert, les dossiers sont saisis sur APPI et la majorité des CPIP, dans les sites audités par la mission, utilisent cette application, certes de façon parfois encore contrastée, pour la transmission de leurs rapports aux juges d'application des peines ou aux autres SPIP. Les antennes de milieu fermé utilisent aussi cette application mais de façon moins systématique, notamment du fait de l'utilisation de l'application GIDE.

Il n'existe pas de tableau de bord national normalisé traduisant précisément le modèle de pilotage souhaité par l'administration centrale. Chaque direction interrégionale et chaque SPIP, voire chaque antenne, effectue un suivi statistique selon un modèle qui lui est propre, inexploitable au plan national faute de pouvoir être agrégé.

Les rapports d'activité ne sont pas toujours rédigés et ne sont pas exploités. Les SPIP sont tenus de produire un rapport annuel d'activité dont la trame a été modélisée par l'administration centrale¹⁶. A la demande de la mission, en avril 2011, de se voir communiquer les rapports annuels d'activité des SPIP pour 2010, l'administration centrale a transmis 75 rapports pour 2009 et un rapport pour 2010, ceux-ci n'étant pas encore réalisés à la date de la demande .

La trame commune qui explicite trop sommairement le contenu de chaque partie donne lieu à la production de rapports de qualité, de précision et de densité inégales de sorte que les agrégats et comparaisons utiles sont rendus difficilement réalisables au niveau national. Ces documents ne donnent pas toujours lieu à exploitation et restitution aux services déconcentrés.

¹⁴ Application des Peines Probation Insertion.

¹⁵ Rapport de l'IGSJ : « Mission sur le fonctionnement des SPIP », 2006.

¹⁶ Elle comporte quatre parties : les moyens et l'organisation du service, les publics pris en charge, les programmes et actions mis en œuvre, les perspectives et objectifs 2010.

Enfin, il n'existe pas d'organigramme de référence des SPIP (cf. annexe III) et la répartition des responsabilités entre les divers niveaux hiérarchiques (soit, au sein du département : chef du service insertion et probation, directeur « insertion et probation, directeur du SPIP) fait rarement l'objet de lettres de mission ou de fiches de poste.

1.1.3. Le niveau interrégional ne dispose pas toujours des moyens adaptés au pilotage des SPIP

1.1.3.1. La filière insertion et probation est peu représentée au sein des départements insertion et probation et dans les DISP

La mission a exploité les résultats d'un questionnaire adressé en juin 2011 aux neuf DISP ainsi qu'à la mission outre mer. Les constats qui suivent reposent donc sur une méthode déclarative.

Les questions suivantes ont été adressées aux DISP :

- Quels sont les effectifs affectés au département insertion et probation de la DISP ?
- Quelle est leur origine professionnelle (filière détention ou filière insertion) ?

Les réponses fournies sont présentées *infra* sous forme de tableau.

Sur 115 personnes affectées au département insertion et probation dans les DISP, 27 sont issus de cette filière, soit 23,5 %, et seulement quatre personnels issus de la filière insertion et probation.

Tableau 1 : Réponses des DISP au questionnaire « pilotage » de juin 2011

DISP	Bordeaux	Dijon	Lille	Lyon	Marseille	Paris	Rennes	Strasbourg	Toulouse	Mission outre mer
Effectif total	18	10	13	10	9	20	11	12	10	2
Dont issus filière « IP »	3	2	4	3	3	7	1	2	1	1
Origine professionnelle du CDIP	Filière I/P	DSP	DSP	Filière I/P	Filière I/P	Filière I/P	DSP	DSP	DSP	DSP

Source : Mission IGF/IGSJ. Filière I/P : filière insertion et probation.

Depuis juin 2009, pour quatre postes de CDIP offerts, 12 candidats ont postulé, dont 4 DIP seulement.

Tableau 2 : Candidatures sur les postes vacants de chef du département insertion et probation dans les DISP depuis juin 2009 et corps d'origine des agents retenus

Emploi de chef de DIP	Origine de l'agent	date d'affectation	Observations
Mission Outre-Mer	DSP	17/01/2011	2 candidatures de DSP ; 1 candidature de DIP
Bordeaux	Filière insertion et probation	01/05/2011	2 candidatures de DSP, 2 candidatures de DIP
Rennes	DSP	06/09/2010	2 candidatures de DSP ; 1 candidature de DIP
Dijon	DSP	03/01/2011	2 candidatures de DSP ; pas de candidature de DIP

Source : DAP, sous-direction des ressources humaines.

Le déploiement de la réforme des SPIP nécessite une maîtrise des techniques professionnelles employées et de l'environnement dans lesquels les SPIP déploient leur activité. Une solide connaissance des enjeux entourant les relations de ces services avec l'institution judiciaire, les services médico-psychologiques régionaux ou les dispositifs sociaux de droit commun est requise.

Selon les données fournies par la sous-direction des ressources humaines, le corps des directeurs de SPIP va connaître un important renouvellement dans les cinq à dix prochaines années, compte tenu de la pyramide des âges. Depuis juin 2009, le nombre de directeurs de SPIP renouvelés a été de 22 en 2009 et 2010, de 7 à la date de juin 2011.

Cette évolution du recrutement permet de penser que se développeront sur cette même période des candidatures à des postes faisant appel à des compétences relevant plus de la conduite de projet que de la mise en œuvre d'actions opérationnelles au sein de structures autonomes.

En effet, comme le constatait le rapport de la mission conduite par Charlotte Trabut les personnels CPIP ont un profil nouveau, *« récemment recrutés, ayant un parcours de formation plus juridique et un niveau de diplôme élevé, à l'aise dans un métier rattaché sans ambiguïté à l'exécution de la peine et dans leur appartenance à l'administration pénitentiaire »*.

1.1.3.2. Les pratiques de suivi et de pilotage des SPIP ne sont pas homogènes entre les directions interrégionales

Les tableaux de bord sont peu modélisés au plan régional. L'exploitation du même questionnaire et des documents joints à l'appui des réponses effectuées révèle que deux DISP ont construit un tableau de bord modélisé de l'activité des SPIP (Toulouse et Strasbourg), une troisième (Lille) ayant bâti un tableau de bord concernant les seuls aménagements de peine. Les autres DISP reçoivent et traitent des données statistiques relatives au suivi des personnes condamnées, sans que ces transmissions ne procèdent d'une harmonisation par le niveau interrégional des données.

La place des SPIP est réduite dans les rapports d'activité des DISP. L'étude des rapports d'activité des DISP pour 2010 met en évidence une part moindre accordée aux actions spécifiques des SPIP dans ces comptes-rendus. Les éléments fournis dans ces rapports sont essentiellement quantitatifs et il existe peu de commentaires portant une appréciation sur les dispositifs déployés et leur efficacité ou les difficultés rencontrées dans l'exercice des missions.

Les instruments d'un management par objectifs sont utilisés de façon variable. Deux documents permettent d'apprécier la réalité et la qualité du management par objectifs :

- ◆ le diagnostic orienté de la structure (DOS) qui permet de vérifier dans quelles conditions s'effectue l'analyse des besoins ;
- ◆ le plan d'objectifs prioritaire de la structure (POPS) qui définit les perspectives pour l'année n+1. Les réponses des DISP mettent en évidence un usage contrasté de ces outils.

Les DISP disposent d'une connaissance des perspectives tracées par les SPIP pour l'année n+1 (POPS), mais plus rarement d'un diagnostic orienté de la structure (DOS), ce bilan paraissant souvent confondu avec l'évaluation du DSPIP.

Tableau 3 : Réponses des DISP au questionnaire « pilotage » de juin 2011

DISP	DOS	POPS
Bordeaux	Oui, actualisés	Oui Validation chaque année, lors du dialogue de gestion et bilan en juin
Dijon	Non	Oui validation en visioconférence annuelle du bilan et des perspectives
Lille	parfois	parfois
Lyon	Oui, depuis 2010 Actualisation partielle	Oui Validation chaque année, lors du dialogue de gestion
Marseille	Seulement lors de la prise de fonction du DSPIP	Seulement lors de la prise de fonction du DSPIP
Paris	oui	oui
Rennes	Oui	Oui Validation chaque année, lors du dialogue de gestion
Strasbourg	NR Contractualisation des objectifs dans le cadre du dialogue de gestion	NR
Toulouse	Oui	Oui contractualisation lors du dialogue de gestion et bilan lors de l'évaluation des DSPIP
Mission outre-mer	Non actualisés	Non actualisés

Source : Mission IGF/IGSJ.

L'animation du réseau des SPIP par les DISP est perfectible. Les questions suivantes ont été adressées aux DISP :

- ◆ Existe-t-il des réunions entre la DISP, les DSPIP et les chefs d'établissement ? A quelle fréquence ? Selon quel ordre du jour ?
- ◆ Existe-t-il des réunions entre la DISP et les DSPIP seuls et/ou avec leurs adjoints ? A quelle fréquence ? Selon quel ordre du jour ?
- ◆ Existe-t-il des réunions à la DISP de tout le personnel d'encadrement des SPIP (DSPIP, DIP et chefs d'antenne) ? A quelle fréquence ? Selon quel ordre du jour ?
- ◆ Le DISP, son adjoint ou le chef du département insertion et probation se rendent-ils dans les SPIP ?

Les DISP réunissent régulièrement les DSPIP et les chefs d'établissement. Ces rencontres sont organisées le plus souvent sur la base d'ordres du jour traduisant peu les problématiques spécifiques aux SPIP, voire même communes aux SPIP et aux établissements, les préoccupations de la détention étant plus spécifiquement abordées. Les DSPIP sont réunis seuls par la DISP de façon plus variable, l'encadrement des SPIP (adjoints au DSPIP et chefs d'antenne) n'étant rencontrés qu'exceptionnellement par l'échelon régional. Enfin, les DISP ou leurs adjoints se rendent rarement dans les SPIP.

Tableau 4 : Réponses des DISP au questionnaire « pilotage » de juin 2011

DISP	DSPIP+CE	DSPIP et/ou leurs adjoints	Encadrement des SPIP	Visite SPIP par le DISP, ou son adjoint
Bordeaux	5/6 par an	Environ trimestrielle	Non	Annuelle
Dijon	Toutes les 6 semaines	Réunions spécifiques (4 programmées en 2011)	Ponctuelles	Oui
Lille	mensuelle	ponctuelles	ponctuelles	Oui
Lyon	3 fois par an	NR	Non	Annuelle
Marseille	5/6 par an	5/6 par an	Exceptionnelles	NR

Annexe V

DISP	DSPIP+CE	DSPIP et/ou leurs adjoints	Encadrement des SPIP	Visite SPIP par le DISP, ou son adjoint
Paris	Mensuelle	Depuis 2011	Non	Autant que possible
Rennes	Mensuelle	Mensuelle depuis 2008	Non	Oui, fréquence variée
Strasbourg	Mensuelles	Trimestrielles	Ponctuelles	Le DISP, lors des prises de fonction Le CDIP, 1 fois par an
Toulouse	Mensuelles	¾ par an + réunions thématiques	Ponctuelles	Difficile à réaliser car le poste d'adjoint est vacant
Mission outre-mer	2 séminaires par an	Non (distance)	Non (distance)	Oui

Source : Mission IGF/IGSJ.

1.1.3.3. Le déploiement du partenariat associatif fait l'objet de pratiques contrastées au niveau des DISP

Les réponses au même questionnaire sur le pilotage adressé aux DISP en juin 2011 confirment qu'une grande autonomie est laissée aux SPIP en matière de construction et de conduite de la politique associative (cf. annexe VI), de sorte que l'intervention des DISP pour harmoniser les pratiques et structurer les « remontées » entre ces services et le niveau central est variable.

Ainsi, les directions interrégionales jouent un rôle qui va de la simple incitation (un DISP) à un accompagnement soutenu des SPIP et une recherche active de partenariats régionaux ou interrégionaux déclinés ensuite au pan départemental (deux DISP), la majorité s'en remettant aux SPIP en la matière et organisant une déclinaison des convention-cadre nationales ou interrégionales.

Les besoins sont généralement recensés par les SPIP. Ce n'est que lorsque les DISP constatent qu'une activité s'étend à plusieurs département qu'une convention-cadre est parfois passée au niveau régional.

La formalisation écrite des engagements réciproques est une pratique majoritaire. En revanche elle est assez souvent confondue dans les réponses faites au questionnaire avec la contractualisation des objectifs qui suppose un bilan de l'année écoulée et la définition de perspectives pour l'année ou les années au titre de laquelle ou desquelles sont demandées des financements. Seule une DISP a indiqué procéder à un bilan annuel systématisé avec toutes les associations, conditionnant la poursuite du financement.

Tableau 5 : Réponses des DISP au questionnaire « pilotage » de juin 2011

DISP	Conduite de la politique associative	Recensement des besoins	Contractualisation des objectifs
Bordeaux	Le rôle de la DISP est de contrôler la rédaction des conventions et le service fait	Par les SPIP	Conventions de prestations par les SPIP
Dijon	Rôle d'harmonisation entre régions et diffusion de conventions cadres régionales	Pas de recensement des besoins par la DISP	Conventionnement systématique au niveau régional
Lille	Politique de conventionnement régional ou interrégional et autonomie des SPIP	Ressource allouée au SPIP au prorata des PPSMJ suivies	Conventionnement systématique

Annexe V

DISP	Conduite de la politique associative	Recensement des besoins	Contractualisation des objectifs
Lyon	Déclinaison des conventions cadres nationales et rédaction de conventions cadres interrégionales dès que l'activité est interdépartementale	Accompagnement des SPIP et relations constantes du CDIP avec le réseau des partenaires	A l'occasion du bilan annuel fait par le CDIP pour toutes les associations
Marseille	Incitations des DSPIP au partenariat	NR	NR
Paris	Politique active de prospection et de conventionnement	Besoins remontés par le DSPIP au niveau de la DISP	Conventionnement systématique
Rennes	NR	NR	NR
Strasbourg	Déclinaison des conventions cadres nationales et diffusion de conventions cadres interrégionales	NR	NR
Toulouse	Aide directe financière sur projet ou technique (rédaction de convention) Formation des associations par le CDIP	Remontée des SPIP	Convention systématique même hors financement
Mission outre-mer	Soutien des SPIP au besoin	Dans le cadre du dialogue de gestion depuis 2011	NR

Source : Mission IGF/IGSJ.

1.1.4. Au niveau départemental, la difficulté, au sein des SPIP, d'articuler les missions du milieu ouvert et du milieu fermé perdure

1.1.4.1. L'animation conjointe, au sein du SPIP, des équipes du milieu ouvert et du milieu fermé est peu développée

Dans les services rencontrés par la mission, la répartition des compétences entre les directeurs de SPIP, leurs adjoints et les chefs d'antenne ne fait pas l'objet de fiche de poste formalisée. La pratique des lettres de mission pour les chefs d'antenne n'est pas non plus développée dans les SPIP, tout comme d'ailleurs par les DISP pour les directeurs de SPIP comme en attestent les réponses au questionnaire qui leur a été adressé.

De manière non formalisée, il apparaît toutefois que le directeur du SPIP est plus spécifiquement en charge généralement de la construction et du suivi du partenariat, de la représentation du SPIP auprès des partenaires extérieurs, de la détermination des actions à conduire, de l'évaluation des personnels.

Le DIP, souvent aussi responsable d'une antenne du milieu ouvert, et les chefs d'antenne, sont ainsi en charge de l'animation des équipes et de la conduite opérationnelles des activités métier. La mission a ainsi pu constater leur grande implication dans le fonctionnement quotidien des antennes des SPIP à travers leur rôle d'accompagnement, de conseil et de soutien des personnels.

En revanche, l'animation des SPIP par la réunion régulière des antennes de milieu ouvert et de milieu fermé est rarement pratiquée au sein de ces services.

1.1.4.2. La mixité des antennes ne facilite pas l'exercice des missions des CPIP

La mixité des antennes, dans le cadre de la réforme des SPIP de 1999, répondait à l'objectif d'unification du milieu ouvert et du milieu fermé. Il apparaît toutefois, dans les SPIP rencontrés par la mission, que la mixité des antennes ne constitue pas nécessairement une bonne pratique. Ce choix d'organisation engendre d'importants déplacements des CPIP, source de perte de temps et conduit à l'instauration d'une rotation des personnels au sein des établissements pénitentiaires, qui amoindrit la connaissance de la population pénale, et en conséquence, la force des avis émis par les CPIP tant au sein de la commission pluridisciplinaire unique de l'établissement que de la commission d'application des peines.

1.1.4.3. Les relations des SPIP avec les chefs d'établissement souffrent d'un manque de formalisation

Les CPIP rencontrés par la mission et exerçant leur activité en détention ont fait part de leurs difficultés à accéder aux détenus ou à les recevoir dans le cadre des rendez-vous fixés, tout comme de garantir leur participation aux activités, en raison des mouvements contingentés par le personnel de surveillance et du manque d'organisation de l'agenda des détenus. En effet, ceux-ci peuvent être extraits pour des raisons judiciaires ou médicales ou appelés à répondre à d'autres convocations ou sollicitations (parloirs, avocats, par exemple).

Les chefs d'établissement rencontrés signalent également leurs difficultés à mettre en place une organisation satisfaisante et à définir clairement une répartition de leur rôle et de celui des DSPIP dans l'organisation des activités sportives et socioculturelles. La circulaire du 10 mars 2008 ne résout pas ces questions, même si elle fixe une ligne de partage entre les attributions des SPIP et celles des établissements en ce qui concerne les activités sportives.

Encadré 11 : L'organisation des activités physiques et sportives en détention

3.1.6. Les activités physiques et sportives

En tant que responsable de l'organisation et de la gestion de la vie quotidienne en détention, le chef d'établissement organise et finance les activités physiques et sportives.

Toutefois, lorsque des activités sportives spécifiques sont organisées dans le cadre de programmes à visée de réinsertion tels que définis au paragraphe 2-3-2, leur élaboration et leur financement relèvent du SPIP, après validation du chef d'établissement.

2.3.2. Les programmes d'insertion

Concernant l'aspect social, des programmes sont mis en place par les SPIP afin de répondre aux besoins recensés des PPSMJ. A titre d'exemple, il peut s'agir de programmes de recherche d'emploi ou de formation, et toutes actions collectives de resocialisation.

Au sein des établissements pénitentiaires, l'élaboration et la mise en œuvre de ces programmes relèvent d'une responsabilité partagée des acteurs du service public pénitentiaire. Un accent doit particulièrement être mis sur les dispositifs de préparation à la sortie.

Pour évaluer la cohérence des programmes conduits en détention, les SPIP disposent de l'application ATF-GIDE dans laquelle ils peuvent saisir des données et recevoir celles recueillies par les autres services (travail, enseignement et formation professionnelle). La connaissance de toutes les offres d'activités, leur impact auprès des personnes détenues ainsi que le bilan des parcours individuels réalisés contribuent à l'impulsion d'une politique de réinsertion et d'évaluation de ses effets.

La cohérence du parcours d'exécution de peine, construit à l'aide de ces programmes, exige un accompagnement continu des PPSMJ du début à la fin de chaque mesure.

Source : Circulaire n°113/PMJ1 du 19 mars 2008.

Cette circulaire renvoie à une concertation locale l'organisation des activités culturelles et socio-culturelles et la mise à disposition des moyens matériels aux SPIP par les établissements.

Encadré 12 : L'organisation des activités socioculturelles en détention,

3.1.5. L'action culturelle et socioculturelle

Le SPIP est chargé de développer les activités culturelles et socioculturelles. En établissement pénitentiaire, il en élabore la programmation avec l'appui des services et partenaires compétents, et le cas échéant, des opérateurs culturels. Il conventionne avec les partenaires, recherche les financements et évalue les actions entreprises.

Après validation de la programmation, le chef d'établissement détermine les conditions matérielles nécessaires à la tenue des activités ou manifestations (locaux, mouvements, surveillance de l'activité, nombre de détenus, etc.).

Source : Circulaire n°113/PMJ1 du 19 mars 2008.

L'exploitation des engagements de service qui doivent d'une part répondre au besoin d'articulation des missions des établissements et des SPIP, d'autre part constituer un outil de clarification de leurs relations, sont insuffisamment exploités. Les réponses aux questionnaires adressés aux DISP révèlent que la rédaction d'engagements de service n'est pas généralisée, seules trois DISP indiquant une pratique en ce sens. Dans les autres DISP, les engagements de services n'ont été que partiellement réalisés et lorsqu'ils existent, n'ont pas été actualisés.

Ce manque de formalisation des relations entre SPIP et établissements pénitentiaires est préjudiciable au bon fonctionnement des antennes de milieu fermé en détention alors que leur rôle d'intermédiation avec l'extérieur est crucial pour le détenu (*cf. annexe II*). Ce constat doit également s'apprécier au regard des règles pénitentiaires européennes¹⁷ qui exigent la mise en œuvre de ce type d'engagements.

1.2. La valorisation accrue de la filière « insertion et probation » et la professionnalisation du pilotage des SPIP sont des conditions essentielles de leur efficacité

1.2.1. La filière « insertion, probation » devrait être réorganisée et valorisée

La prise en charge et le suivi des condamnés par les SPIP constitue un axe stratégique de l'action du service public pénitentiaire tant en raison de la consécration par la loi pénitentiaire, avec les missions de garde et de sécurité publique, des missions d'insertion et de réinsertion en vue de la prévention de la récidive que de l'importance des publics concernés au regard de la population pénale totale.

1.2.1.1. Au niveau central : renforcer l'inscription de la filière « insertion et probation » au sein de l'organigramme de l'administration centrale

A l'instar de la sous-direction de l'état-major de sécurité qui confère à la structure pénitentiaire de l'établissement une place au sein de l'organigramme de l'administration centrale en organisant les conditions du bon déroulement de la garde (gestion de la détention, sécurité, renseignement), il convient de conférer à la structure pénitentiaire du SPIP une place au sein de cet organigramme, en organisant les conditions du bon déroulement des politiques d'insertion et de prévention de la récidive (définitions des méthodes de travail, recentrage sur l'exécution et l'aménagement des peines, évaluation des politiques et des dispositifs déployés).

¹⁷ Notamment les règles pénitentiaires européennes n°107-1 à 107-5 relatives à la préparation des détenus à la sortie.

Trois options peuvent être envisagées :

- ♦ la création d'un second poste d'adjoint au directeur en charge de l'insertion de la probation et de la prévention de la récidive, aux côtés d'un homologue en charge de la détention constitue une première option ;
- ♦ la spécialisation du directeur adjoint dans la conduite des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive ;
- ♦ la mise en place d'une sous-direction chargée de l'orientation, de suivi et d'évaluation des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive placée auprès du directeur de l'administration pénitentiaire.

Le périmètre de compétences demeure identique dans ces trois hypothèses :

- ♦ accompagner et finaliser la réforme des SPIP à partir du bilan des expérimentations en cours, à compter de septembre 2011, de stabiliser le dispositif puis d'en organiser le suivi et de structurer l'animation du réseau ;
- ♦ construire, modéliser et diffuser les outils de pilotage des SPIP ;
- ♦ mettre en place un dispositif harmonisé de mesure de la performance des SPIP ainsi que de développer une évaluation des politiques d'insertion et de prévention de la récidive conduites tant à l'échelon interrégional que national.

La mission recommande la création d'un second poste d'adjoint au directeur de l'administration pénitentiaire afin d'inscrire dans le fonctionnement de l'administration centrale la dimension transversale nécessaire à la conduite des changements en cours au sein de la filière insertion et de préfigurer les transformations de son organisation qui apparaissent désormais nécessaires.

Une refonte plus globale de l'organigramme de la DAP pourrait en effet être envisagée afin de mieux rendre compte dans la structure des aspects métier de l'administration pénitentiaire et, en particulier, de la distinction entre la gestion de la détention et les missions d'insertion et de probation, en milieu ouvert et en milieu fermé.

1.2.1.2. Au niveau interrégional : nommer, dans de plus larges proportions, en qualité de directeur adjoint du DISP et de chef des départements insertion et probation, dans les DISP, des cadres issus de la filière « insertion et probation »

Proposition : au niveau interrégional, nommer, dans de plus larges proportions, en qualité de directeur adjoint du DISP et de chef des départements insertion et probation, dans les DISP, des cadres issus de la filière « insertion et probation ».

Actuellement aucun adjoint aux directeurs interrégionaux n'est issu de la filière insertion¹⁸ et seules quatre DISP sur neuf et la mission outre-mer disposent d'un chef de département insertion et probation issu de cette filière. Concernant les postes de chefs de département « insertion et probation » notamment, ces postes sont offerts aux cadres issus des deux filières. Les DISP devraient, à moyen terme, pouvoir élargir le recrutement des responsables interrégionaux aux personnels issus de la filière insertion.

1.2.1.3. Au niveau des antennes : garantir leur encadrement et simplifier leur organisation

Proposition : pourvoir tous les postes d'encadrement au niveau des antennes de milieu ouvert des SPIP.

¹⁸ Un seul a exercé le métier d'éducateur en début de carrière avant de devenir chef d'établissement.

La structure des antennes demeure pertinente pour la gestion opérationnelle qui repose en grande partie comme constaté plus haut sur la hiérarchie intermédiaire. En conséquence, les postes d'encadrement des antennes, et notamment des antennes de milieu ouvert doivent être pourvus.

Proposition : dans la mesure du possible, donner préférence à la spécialisation des antennes plutôt qu'à leur mixité.

La mission considère que des antennes spécialisées sont préférables à des antennes mixtes afin de fidéliser les équipes de CPIP à un établissement et de consolider leur mission d'aide à la décision au sein des commissions d'application des peines et des commissions pluridisciplinaires uniques, tout comme afin de rationaliser le fonctionnement des antennes par une limitation des déplacements des personnels.

1.2.1.4. L'organisation de l'intervention des CPIP en milieu fermé doit être arrêtée par le chef d'établissement (gestion des plannings, activités sportives et socioculturelles en détention), les conditions d'accès aux personnes détenues devant être garanties sur cette base

Les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation exerçant en milieu fermé rencontrés par la mission ont fait part de difficultés importantes pour accéder dans des conditions satisfaisantes aux personnes détenues dont ils assurent le suivi (cf. *supra*).

Les constats de la mission rejoignent sur ce point le diagnostic dressé par la Cour des comptes¹⁹ et par le rapport Ciotti²⁰.

Proposition : placer l'organisation des interventions des CPIP en milieu fermé sous la responsabilité du chef d'établissement (définition concertée des plages d'entretien avec les détenus), lequel doit garantir le bon déroulement des audiences des CPIP et des activités en détention, ainsi que les conditions d'accès des CPIP aux personnes détenues.

La mission ne préconise pas l'instauration d'une autorité fonctionnelle des chefs d'établissement sur les CPIP. Elle considère plus efficace de transférer simplement aux chefs d'établissement la responsabilité de l'organisation des plannings des CPIP en détention et des activités sportives et socioculturelles, en contrepartie d'une garantie d'un accès amélioré des CPIP aux détenus.

Cette préconisation consacre de fait les bonnes pratiques que la mission a pu constater dans certains établissements concernant l'organisation des entretiens (par exemple, la mission a eu communication du projet de note de service en ce sens du directeur du centre pénitentiaire de Rennes-Vezin).

Le chef d'établissement est le mieux à même de centraliser toute l'information sur les sorties des détenus ou sur les visites qu'ils peuvent recevoir en détention.

En conséquence, la mission recommande de :

- ♦ définir de façon concertée, entre le DSPIP (ou le chef d'antenne de milieu fermé) et le chef d'établissement, les plages horaires pendant lesquelles se déroulent les rendez-vous des personnes détenues avec les CPIP ; à défaut de convention, l'organisation de ces plannings sera arrêtée par le chef d'établissement, seul ;
- ♦ généraliser l'usage du cahier électronique de liaison (CEL) qui permet aux CPIP de saisir les rendez-vous dans les plages horaires ainsi définies, aux officiers et aux surveillants en détention, d'anticiper et de contrôler les mouvements prévisibles des détenus ;

¹⁹ Rapport de la cour des comptes le service public pénitentiaire, *Prévenir la récidive ; gérer la vie carcérale*, 2010.

²⁰ Rapport parlementaire de M. Éric Ciotti en conclusions des travaux d'une mission confiée par le président de la République.

Annexe V

- ♦ dans l'attente de l'usage généralisé du CEL, demander au SPIP d'adresser au chef d'établissement, dans les meilleurs délais, la liste des rendez-vous obtenus par les personnes détenues avec le SPIP ;
- ♦ affecter par quartier ou bâtiment un personnel de surveillance à l'organisation des audiences des CPIP en milieu fermé et aux mouvements des détenus ;
- ♦ sur cette base, faire signifier aux personnes détenues qu'elles doivent demeurer en cellule jusqu'à leur audition par le CPIP ; qu'à défaut de leur présence en cellule au moment de leur appel, le rendez-vous sera considéré comme annulé.

En tant que responsables de l'organisation et de la gestion de la vie quotidienne en détention, il est préconisé que les chefs d'établissement organisent et financent les activités physiques, sportives et socioculturelles (cf. *annexe II*), sauf lorsqu'elles s'inscrivent directement dans un projet d'aménagement de peine ou de préparation à la sortie.

1.2.2. Le dispositif de pilotage des SPIP devrait évoluer vers une plus grande professionnalisation

1.2.2.1. Construire et fiabiliser les outils de pilotage des SPIP

Le pilotage de l'activité des SPIP nécessite que l'administration centrale se dote des outils nécessaires à la connaissance de leur activité, de leur organisation et de l'état de leurs effectifs.

Pour ce faire, il lui faut élaborer un **tableau de bord de l'activité des SPIP**, qui traduise à partir des données statistiques demandées, les orientations de l'administration centrale à long terme, et constitue une modélisation de l'activité de base de ces services, qui conserveront néanmoins toute latitude pour enrichir ces données. Ce tableau de bord, par exemple trimestriel, pourra utilement contenir des indicateurs qui faciliteront l'évaluation de la performance (cf. *infra*).

Par ailleurs, un **organigramme de référence des SPIP** pourra être construit et diffusé, à charge pour ceux-ci de se l'approprier, notamment en le déclinant en fiches de poste (cf. *annexe III*).

1.2.2.2. Consolider la construction d'un socle de savoir-faire commun dans l'administration pénitentiaire et faire évoluer l'animation des services

Afin de renforcer la connaissance mutuelle entre les agents des filières « insertion et probation » et « détention », le développement de relations communes entre les agents des deux filières paraît très souhaitable pour surmonter les difficultés liées en partie au cloisonnement des deux catégories de métiers, personnels de surveillance et CPIP.

Il doit être encouragé par :

- ♦ une animation commune de l'encadrement des deux filières. Les équipes d'encadrement des établissements et l'encadrement des SPIP devraient tenir des réunions de travail au cours desquelles par exemple seraient construits et actualisés les engagements de service ou réglées les difficultés relatives aux interventions des CPIP en détention ;
- ♦ une gestion des ressources humaines orientée vers un décroisement des filières. L'organisation à l'ENAP de modules de formation initiale et continue pour les fonctions de cadres des deux filières pourrait contribuer à faciliter cette mobilité fonctionnelle.

Proposition : construire un socle commun aux métiers pénitentiaires en développant des parcours de carrière et des formations communes aux cadres pénitentiaires.

Au niveau interrégional, l'encadrement des SPIP pourrait bénéficier d'un accompagnement accru des DISP. Les DSPIP sont généralement réunis par les directeurs interrégionaux environ une fois par mois en présence des chefs d'établissement. En revanche, l'encadrement intermédiaire, sur lequel repose la mise en œuvre opérationnelle des politiques conduites par la DISP est plus rarement rencontré.

La modification de l'organigramme des DISP visant à renforcer le rôle de pilotage de celles-ci dans la conduite de la réforme des méthodes de travail des SPIP et à promouvoir l'évaluation de leur activité, conduit à préconiser l'instauration de rencontres régulières (mensuelles ou bimensuelles) des directeurs interrégionaux adjoints et des responsables des départements d'insertion et de probation avec les DSPIP et l'encadrement intermédiaire (DIP, chef de service insertion et probation chefs d'antennes) afin d'échanger sur les difficultés rencontrées, les pratiques adoptées et d'harmoniser les réponses apportées.

Au niveau départemental, il convient de garantir la continuité des actions au sein de la chaîne pénale et entre le milieu ouvert et le milieu fermé. La réunion des antennes de milieu ouvert et de milieu fermé pourrait être organisée par le DSPIP.

2. Les missions d'audit et de contrôle de l'action des SPIP devraient être renforcées

2.1. Le contrôle de l'activité des SPIP est réduit

2.1.1. En administration centrale

2.1.1.1. Les procédures de contrôle de l'activité « métier » sont rares et non formalisées

Il n'existe pas de directives de l'administration centrale sur la mise en œuvre, par la hiérarchie, de contrôles de l'activité des SPIP. L'activité des SPIP ne fait pas l'objet de directives formalisées par l'administration centrale afin d'instaurer un contrôle du contenu des activités mises en œuvre par les CPIP. Les directeurs de SPIP et chefs de département « insertion et probation » en DISP ne sont pas invités à déployer des contrôles de premier et second niveau, sur la base de revues de dossiers, de contrôles des saisies sur APPI ou d'assistance aux entretiens conduits par les CPIP. Il n'existe pas d'obligation formelle de procéder à un audit de prise de fonction des directeurs de SPIP, au contraire de ce qui est effectué pour les chefs d'établissement.

La construction d'un référentiel d'activité est en cours (cf. annexe II). Il existe sur le site intranet de l'administration pénitentiaire un document intitulé « référentiel des méthodes d'intervention des SPIP » constitué de huit fiches, deux autres étant en cours de confection.

Ces documents ne constituent pas un référentiel d'activités dans la mesure où ils ne répondent pas à l'exigence d'unité et d'exhaustivité²¹ et où ils décrivent de façon assez générale des modes opératoires plus qu'ils ne norment des pratiques professionnelles et des activités.

²¹ La mission a répertorié 15 missions dévolues au SPIP et 28 nouvelles mesures depuis leur création (cf. annexe II).

2.1.1.2. La fonction d'audit interne du fonctionnement des SPIP connaît une progression

La fonction d'audit relève de la compétence de l'inspection des services pénitentiaires (ISP) exercée dans le cadre plus large des compétences de l'inspection générale des services judiciaires. L'ISP a été créée par arrêté ministériel du 28 mars 1962. Avec la mission d'inspection des greffes de la direction des services judiciaires et l'inspection des services de la protection judiciaire de la jeunesse, elle constitue une des trois inspections techniques du ministère de la justice.

À la suite d'une réforme achevée récemment, les missions de l'ISP sont définies par l'arrêté du 29 décembre 2010 qui modifie l'article 7 de l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-directions de la direction de l'administration pénitentiaire. Dans le cadre de la réforme du statut des inspections du ministère de la justice, l'ISP demeure sous l'autorité du directeur de l'administration pénitentiaire, dans la limite de l'article 1^{er} du décret 2010-1668 du 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires (IGSJ).

La fonction d'audit au sein des services pénitentiaires a donc son siège, depuis la réforme des inspections, au sein de l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) dont le chef coordonne l'action des trois inspections, a communication de tous les rapports et élabore la programmation des trois services.

Encadré 13 : Les compétences de l'Inspecteur général des services judiciaires

« L'inspecteur général des services judiciaires, placé auprès du garde des sceaux, ministre de la justice, exerce une mission permanente d'inspection sur l'ensemble des directions et services du ministère de la justice et des juridictions de l'ordre judiciaire du premier et du second degré ainsi que sur les personnes morales de droit public soumises à la tutelle du ministère de la justice et sur les personnes morales de droit privé dont l'activité relève des missions du ministère de la justice ou bénéficiant de financements publics majoritaires auxquels contribuent les programmes du ministère de la justice.

Il apprécie l'activité, le fonctionnement et la performance des juridictions, services et organismes soumis à son contrôle ainsi que la manière de servir des personnels. Il présente toutes recommandations et observations utiles ».

Source : Article 1^{er} du décret n°2010-1668 du 29 décembre 2010.

Encadré 14 : La nouvelle articulation des compétences de l'IGSJ et de l'ISP

« Sans préjudice de la compétence générale en matière d'inspection de l'inspecteur général des services judiciaires et des pouvoirs de coordination qui lui sont dévolus, l'inspection des services pénitentiaires est chargée de contrôler les services de l'administration pénitentiaire. A cet effet, elle procède à des visites, enquêtes et contrôles, veille à l'observation des textes législatifs et réglementaires en vigueur, formule tous conseils et donne toutes instructions.

Son programme annuel d'actions est élaboré conjointement par le directeur de l'administration pénitentiaire et l'inspecteur général des services judiciaires, qui veille notamment à assurer la cohérence avec le programme d'inspection de l'inspection générale. Il est soumis à l'approbation du garde des sceaux.

L'inspecteur général est tenu régulièrement informé des missions en cours de l'inspection des services pénitentiaires, à l'occasion d'une réunion mensuelle qu'il tient avec le directeur de l'administration pénitentiaire.

L'inspection des services pénitentiaires assure également une mission de conseil technique auprès du directeur de l'administration pénitentiaire. Dans ce cadre, elle effectue les missions et études qu'il lui confie. Pour les besoins de ces missions, elle assure la liaison avec les services d'inspection dépendant des autres administrations.

L'inspecteur général est rendu destinataire des rapports de l'inspection des services pénitentiaires. Il peut demander quelles suites leur ont été réservées.

L'inspection des services pénitentiaires peut être requises par le garde des sceaux, ministre de la justice, ou par l'inspecteur général des services judiciaires pour assister ce dernier dans l'exécution de ses missions.

Les membres de l'inspection des services pénitentiaires sont associés, à la demande de l'inspecteur général, aux réunions organisées avec les inspecteurs généraux adjoints et les inspecteurs, et participent aux réflexions qu'il conduit en matière de pratiques professionnelles.

L'inspecteur général des services judiciaires veille à la validité et à la cohérence des règles déontologiques appliquées par l'inspection des services pénitentiaires.

L'inspection des services pénitentiaires est placée sous l'autorité d'un inspecteur général adjoint des services judiciaires désigné à cet effet par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice ».

Source : Article 1^{er} de l'arrêté du 29 décembre 2010 modifiant l'article 7 de l'arrêté du 9 juillet 2008.

La coordination des inspections par l'IGSJ, devrait conduire à une extension de la fonction d'audit métier et au développement de l'audit en direction des SPIP, conjointement avec les audits de la chaîne pénale conduits par l'IGSJ en juridiction, sous réserve des moyens qui seront alloués à l'ISP.

Des outils ont été développés récemment. Il existe un référentiel de contrôle de fonctionnement des SPIP construit par l'ISP en novembre 2009, amodié au fil des missions, et un référentiel d'accompagnement à la prise de fonction des DSPIP, finalisé par ce même service en septembre 2010. Cependant ni l'un ni l'autre ne sont placés sur le site intranet de l'ISP ni n'ont fait l'objet d'une diffusion aux DISP et aux SPIP, qui n'en ont pas connaissance. Or, il était envisagé dans le rapport d'activité de l'ISP pour l'année 2010 sa diffusion à l'ensemble des directions interrégionales en 2011, afin qu'elles se l'approprient et l'intègrent au processus de contrôle interne des SPIP.

L'activité de l'inspection des services pénitentiaires est essentiellement tournée vers l'activité de la détention. Jusqu'en 2011, il n'existait pas de programmation des audits des SPIP par l'ISP. Une programmation pour la fin de l'année 2011 a été proposée par le chef de l'ISP au directeur de l'administration pénitentiaire. Elle est en cours de validation, au 30 juin 2011. Depuis 2009, selon les chiffres communiqués par l'ISP, sur 229 audits et contrôles, 9 seulement ont concerné les SPIP, dont un seul audit de prise de fonction. L'objectif de l'ISP est de développer le volume de temps dédié aux audits des SPIP, ces services justifiant d'être contrôlés selon lui sur une base quinquennale.

L'actualité de la détention mobilise de façon récurrente l'ISP. Les missions conduites par l'ISP sont répertoriées selon une classification qui distingue les enquêtes administratives réalisées sur saisine du garde des sceaux, notamment pour le compte de la Commission nationale de déontologie (CNDS), ou à la demande du directeur de l'administration pénitentiaire, les missions thématiques, les inspections ou audits de fonctionnement et les inspections territoriales. De nombreux incidents surviennent régulièrement en détention. Ils conduisent à de multiples saisines, chaque mois, de l'ISP pour conduire des investigations en établissement. Dès lors, les contrôles programmés en SPIP sont différés ou annulés. En 2009 et 2010, les enquêtes administratives qui exigent une réactivité immédiate de l'ISP au détriment d'autres missions, représentaient 20 % du volume global de son activité.

Tableau 6 : Activité globale de l'inspection (nombre de rapports déposés)

Type de rapport		2009	2010
Enquêtes administratives		40	42
CNDS	Saisines pour enquêtes	10	4
	Avis et recommandations	17	9
	Réponses aux observations	-	3
CGLPL	Réponses aux rapports de visite du CGLPL	27	23
	Réponses aux avis du CGLPL publiés au JO	-	2
Rapports des inspecteurs territoriaux (visites prise de fonctions et contrôles)		90	96

Annexe V

Type de rapport	2009	2010
Audits et consultations	22	23
Total	206	202

Source : Rapport d'activité 2010 de l'ISP.

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

2.1.1.3. Le suivi par l'administration centrale des recommandations des audits menés par l'ISP sur les SPIP a montré ses insuffisances dans le cas du SPIP 44

Les recommandations émises par l'ISP dans le cadre de ses audits ne font pas l'objet d'un suivi organisé en administration centrale, leur mise en œuvre étant laissée à la discrétion des DISP.

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

Les constats et recommandations effectués sont présentés *infra*.

Encadré 15 : L'identification de la problématique d'affectation des dossiers au service de milieu ouvert à Nantes en 2010

Lors de la phase préparatoire à la mission d'audit, le questionnaire de l'inspection a permis d'identifier l'existence d'environ 700 dossiers non affectés sur le milieu ouvert de Nantes.

A l'occasion de son déplacement, la mission a effectivement identifié les dossiers rangés dans une armoire ou posés au sol du secrétariat. Ces dossiers enregistrés dans APPI n'ont pas été attribués aux personnels d'insertion et de probation.

Ce dysfonctionnement n'a pas été constaté par le directeur du SPIP à son arrivée, selon ses déclarations. C'est à l'occasion de la réception d'une extraction d'APPI transmise par PMJ le 18 février 2010 que le DSPIP aurait identifié un différentiel très important de dossiers entre le chiffre produit et le nombre de mesures communiqué par le responsable de milieu ouvert.

Il a indiqué avoir alors, sans pouvoir en préciser la date, informé téléphoniquement la chef de département insertion et probation. Lors d'un échange avec le procureur de la République de Nantes, le 3 mars 2010, il lui aurait également fait part de cette situation.

Par courrier du 10 mars 2010 et sur demande orale du DSPIP, l'adjointe en charge de l'antenne de milieu ouvert à Nantes a reconnu avoir donné des consignes pour suspendre l'attribution des dossiers. Elle a expliqué cette décision par la carence des effectifs au regard des saisines des juges d'application des peines. Toutefois cette décision a été pondérée par des exceptions : dossiers PSEM, SJ, SSJ, LC, PSE, CJ affectés dès sa saisine dans le logiciel APPI [...].

Il a transmis le 28 mars 2010 un message électronique à l'adjoint du directeur interrégional afin de confirmer qu'un nombre important de dossiers n'avait pas été affecté aux personnels d'insertion et de probation depuis l'été 2009, signalant par ailleurs une maîtrise imparfaite d'APPI par son adjointe.

Le sondage des dossiers effectué par la mission a révélé qu'au 30 mars 2010, 690 mesures n'étaient pas affectées se décomposant de la manière suivante : 357 mesures de SME, 176 TIG et 157 enquêtes au titre de l'article 723-15 du CPP. En outre il ressort que la création la plus ancienne de dossiers non affectés a été effectuée au mois de juin 2009 pour une mesure de SME.

Enfin, comme l'avait indiqué le DISP dans un courrier du 22 janvier, un nombre important, 350, de nouvelles mesures d'enquêtes au titre de l'article 723-15 du CPP, TIG, sursis-TIG, SME sont au parquet ou au greffe de l'application des peines, en attente de transmission au SPIP et devront être ajoutés aux

Annexe V

chiffres énoncés ci-dessus. Un nouveau courrier du DSPIP au directeur interrégional du 30 avril 2010, transmis à la mission après son déplacement, confirme ces informations.

(...)

Recommandations

16. Donner les instructions pour une attribution rapide des 690 mesures en instance et fixer des objectifs

17. Généraliser immédiatement l'utilisation du logiciel APPI notamment ne milieu fermé.

Source : Rapport d'audit du SPIP de Loire atlantique par l'ISP, septembre 2010.

Par courrier de transmission du rapport d'audit au DISP de Rennes en date du 29 septembre 2010, le DAP demandait à la DISP d'accompagner le SPIP de Loire-Atlantique dans la mise en œuvre des recommandations émises par l'ISP et l'avisait d'une visite de suivi de ce service dans un délai de six mois. Dans ce cadre, le directeur interrégional de Rennes a entrepris une estimation de la réalité de la charge de travail des SPIP et de leurs besoins en effectifs.

Encadré 16 : Conclusions du rapport de l'ISP

L'absence de prise en charge de M. Meilhon par le SPIP, à sa libération, au titre du SME correctionnel dont il faisait l'objet s'explique par plusieurs dysfonctionnements.

Tout d'abord l'existence d'un stock important de mesures non affectées [...].

Ensuite l'absence de liens entre le milieu ouvert et le milieu fermé [...].

Par ailleurs les critères de priorisation des dossiers mis en place au sein du SPIP à compter du mois de mai 2010 [...] se sont traduits par des prises en charges des dossiers fondées davantage sur la nature de la mesure et le motif de la condamnation que sur le profil du condamné[...].

La responsabilité des ces dysfonctionnements est collective.

Pour autant, d'une part les insuffisances dont ont fait preuve les cadres de la DISP de Rennes, chacun dans leurs fonctions, s'inscrivent dans un contexte institutionnel ancien, mais encore réel, du service public pénitentiaire, qui a longtemps centré ses priorités sur les enjeux du milieu fermé au détriment de ceux du milieu ouvert.

D'autre part, le défaut de suivi de M. Meilhon à sa libération, doit être appréhendé dans un environnement d'augmentation constante des mesures prises en charge par l'antenne de milieu ouvert du SPIP de Loire-Atlantique, alors que, dans le même temps, ce service a été confronté à un absentéisme très important d'agents pour des raisons médicales.

Dans un tel contexte marqué par ailleurs par la poursuite de la réforme des SPIP entraînant une évolution des méthodes d'évaluation et des modes de prises en charge des personnes placées sous main de justice, il est nécessaire que la DISP de Rennes accompagne le SPIP de Loire-Atlantique dans l'utilisation des outils existant, tel le logiciel APPI, qui doit être immédiatement généralisé, à tous les niveaux hiérarchiques et dans la mise en place d'une organisation et de méthodes de travail permettant à ce service de répondre aux exigences de la prévention de la récidive.

Si dans le cadre de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 l'administration pénitentiaire a récemment engagé plusieurs chantiers devant aboutir à une meilleure analyse et évaluation de la population pénale placée sous main de justice, à travers notamment le « diagnostic à visée criminologique », et une prise en charge différenciée en fonction du profil des personnes concernées et non de la mesure qui l'affecte, il apparaît indispensable qu'elle se dote concomitamment d'outils de pilotage et d'évaluation des missions des SPIP.

Source : Rapport de l'ISP relatif aux conditions de la prise en charge de M. Tony Meilhon par le SPIP de Loire-Atlantique, février 2011.

2.1.2. En services déconcentrés

2.1.2.1. La fonction d'audit métier des SPIP n'est pas développée en DISP

La fonction d'audit métier des SPIP au niveau interrégional n'est pas clairement établie par les textes. Il existe actuellement au sein des DISP un service d'audit interne, rattaché à l'adjoint du directeur interrégional, qui porte essentiellement sur le contrôle de gestion, à l'exclusion de l'audit métier.

En l'état des textes actuels, il n'existe pas de disposition spécifique précisant les possibilités pour la hiérarchie des directions interrégionales de procéder à l'inspection des SPIP. Le seul texte explicite relatif au contrôle des services déconcentrés est l'article D229 du code de procédure pénale mais il ne concerne que les établissements pénitentiaires.

Encadré 17 : Le contrôle en service déconcentré

Sans préjudice du contrôle des autorités judiciaires, prévu aux articles D176 et suivants, et celui du conseil d'évaluation, les établissements pénitentiaires font l'objet du contrôle général de l'inspection des services pénitentiaires et des inspections périodiques des magistrats ou des fonctionnaires de la direction de l'administration pénitentiaire et des directeurs régionaux ou de leurs adjoints ; en outre, ils sont soumis aux inspections du préfet et du sous-préfet, ainsi que, dans le domaine de leur compétence, de toutes autres autorités administratives investies d'un pouvoir de contrôle à l'égard des différents services de l'administration pénitentiaire.

Les modalités selon lesquelles les directeurs régionaux et leurs adjoints effectuent leurs inspections et en dressent rapport sont définies par une instruction du service.

Source : Article D229- modifié par le décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010, article 16.

La circulaire du 19 avril 2005 relative à la mise en œuvre de l'organigramme type des directions interrégionales des services pénitentiaires précise les missions des départements d'insertion et de probation (DIP) sans mentionner celle de contrôle des SPIP. Toutefois, la référence dans ce même texte à l'évaluation, par le département insertion et probation, des politiques régionales de prise en charge des personnes confiées à l'administration pénitentiaire, puis au fait que le DIP « veille à la prise en charge des détenus », peut recouvrir cette mission de contrôle.

Encadré 18 : Le rôle du département de l'insertion et de la probation

Le département de l'insertion et de la probation (DIP) élabore à partir des politiques nationales, puis met en œuvre et évalue, les politiques régionales de prise en charge des personnes confiées à l'administration pénitentiaire, dans les établissements et services de la région, au titre d'une mesure privative ou restrictive de liberté.

En liaison avec les chefs d'établissement pénitentiaires et les directeurs de services pénitentiaires d'insertion et de probation de la région, il suscite et accompagne les démarches d'insertion des personnes. Il veille à la prise en charge des détenus...

Source : Circulaire JUSK0440161 du 19 avril 2005 relative à la mise en œuvre de l'organigramme type des directions interrégionales des services pénitentiaires.

Il faut souligner que l'organigramme-type des DISP a été à nouveau et récemment modifié par la circulaire du 7 juin 2011, applicable au 1^{er} juillet 2011. Le service d'audit interne est désormais intitulé « service du contrôle de gestion » et rattaché directement au secrétaire général avec le service du contrôle interne comptable. La mission n'a pas eu connaissance de la formalisation d'une « doctrine » en matière d'audit par les services déconcentrés.

La fonction de contrôle de l'activité des SPIP n'est pas développée au niveau interrégional. L'exploitation du questionnaire « pilotage » adressé aux DISP et à la MOM permet de conclure que les DISP n'ont pas mis en œuvre de contrôles de second niveau systématisés et formalisés.

Enfin, les inspecteurs territoriaux n'auditent pas les SPIP. Selon le chef de l'ISP, les inspecteurs territoriaux en fonction dans les DISP sont tous issus de la filière « détention » de sorte que leur activité, importante, est exclusivement tournée vers les établissements pénitentiaires.

2.1.2.2. Le contrôle de l'activité des antennes est globalement opéré

Au sein des SPIP, le contrôle interne prend la forme d'une validation de tous les rapports rédigés par les CPIP par le directeur du SPIP. En revanche, il n'existe pas de contrôle lors de l'affectation du dossier par le chef de service, susceptible de détecter les dossiers présentant des difficultés et de les affecter de façon adéquate.

Dans les SPIP expérimentateurs, l'orientation de la personne condamnée vers un type de suivi spécifique, après une évaluation initiale par le CPIP auquel la personne a été adressée, fait l'objet d'une validation hiérarchique, au sein d'une commission d'orientation et d'évaluation.

En revanche la pratique d'un regard extérieur sur l'activité des CPIP est assez peu développée. Les cadres des SPIP et des antennes ne procèdent pas à des revues de dossiers et n'assistent pas aux entretiens des CPIP, sauf demande expresse de ceux-ci dans certains dossiers particuliers (personnes violentes, difficultés particulières rencontrées etc.).

2.2. Les fonctions d'audit et de suivi de l'activité des SPIP devraient être renforcées au sein du service public pénitentiaire

2.2.1. Conforter la démarche de construction d'une fonction d'audit de la filière insertion et probation au sein de l'ISP

2.2.1.1. Établir une programmation annuelle de l'audit des SPIP en définissant un nombre minimum annuel de contrôle de ces services

L'ISP depuis 2009 a entrepris de développer l'audit des SPIP.

La programmation annuelle proposée par le chef de l'Inspection des services pénitentiaires, qui doit être conjointement validée par le DAP et l'Inspecteur général des services judiciaires, vise à contingenter une part minimale d'audits au sein de la filière insertion et probation.

Des critères restrictifs de la saisine de l'ISP hors programmation pourraient être établis afin de veiller à conserver un équilibre entre les contrôles des établissements et ceux des SPIP.

Proposition : établir une programmation annuelle des audits des SPIP par l'inspection des services pénitentiaires, bâtie par site et par thème, sur la base d'une cartographie des risques élaborée conjointement avec les DISP et les services judiciaires à l'échelon déconcentré.

Cela implique notamment de veiller à garantir un recrutement adéquat d'inspecteurs des services pénitentiaires issus de la filière « insertion et probation ».

Cette programmation pourrait être dressée à partir d'une cartographie des risques construite conjointement entre les DISP et l'ISP, en lien avec les services judiciaires, à l'échelon déconcentré. Il pourrait être décidé de ne pas auditer le fonctionnement global des SPIP mais seulement des segments de leur activité (affectation des dossiers, pratique du DAVC et orientation, etc.) ou d'auditer des thèmes déterminés (partenariat associatif, aménagement des peines, continuité du milieu ouvert et du milieu fermé, etc.).

2.2.1.2. Consolider la fonction d'audit des DISP

À l'occasion du déploiement du nouvel organigramme des DISP, il convient de consolider textuellement la fonction d'audit métier des départements insertion et probation. Les directions interrégionales pourraient se voir confier une fonction d'audit métier des SPIP, l'ISP intervenant en cas de difficultés majeures signalées par la DISP ou lorsque le fonctionnement même de celle-ci serait en cause.

Proposition : consolider la fonction d'audit par les DISP.

Cela implique aussi de faire évoluer le référentiel d'audit des SPIP vers un contrôle des activités métier et en organiser la diffusion à tous les services. Le référentiel d'audit des SPIP élaboré en 2009 constitue un outil de qualité mais essentiellement axé sur le pilotage. Cette priorité donnée à ce thème est partagée par la mission mais ce document doit désormais évoluer en intégrant un contrôle des activités métiers. Ainsi par exemple pourraient être détaillés les risques inhérents à divers processus : aménagement des peines, par mesure, construction d'un partenariat associatif, conduite d'un entretien etc. et définis les points de contrôle corrélatifs.

Ce référentiel devrait être diffusé à toutes les DISP, au besoin avec un accompagnement de l'ISP qui pourrait à cette occasion se déplacer au sein des services déconcentrés afin d'expliquer les bases méthodologiques de l'audit.

2.2.1.3. Instaurer un suivi des recommandations des audits par l'administration centrale

À partir des recommandations émises par l'ISP dans le cadre des audits des SPIP, il appartient à l'administration centrale de définir un plan d'action déterminant des priorités parmi les préconisations et s'assurant de leur mise en œuvre.

2.2.2. Renforcer la fonction de suivi de l'activité des SPIP à travers les rapports d'activité et l'instauration des contrôles de premier et second niveau

Proposition : renforcer la fonction de suivi de l'activité des SPIP par une modélisation accrue de la trame des rapports annuels d'activité et une définition annuelle de thèmes à traiter prioritairement.

La modélisation de la trame du rapport annuel d'activité des SPIP devrait être renforcée de façon à permettre son exploitation tant par les DISP que par l'administration centrale.

Encadré 19 : Proposition d'évolution de la trame du rapport annuel d'activité

Il faut rappeler que ce rapport, dont la trame pour l'année 2007, inchangée depuis, figure sur le site intranet de la DAP, est structuré actuellement quatre parties :

- organisation et moyens du service (ressources humaines, organisation, budget et logistique) ;
- les publics pris en charge ;
- les programmes et actions mis en œuvre ;
- les perspectives.

Chacune d'elle fait à son tour l'objet d'indications permettant à chaque SPIP de structurer ses constats et analyses selon une organisation à peu près semblable, sans toutefois permettre une réelle exploitation nationale comme déjà indiqué.

Afin de lui permettre de comparer et d'agréger les données ainsi recueillies, l'administration centrale pourrait :

- préciser au sein de chacune de ces parties les points d'analyse spécifiques qu'elle attend des services déconcentrés, notamment sur la continuité de la chaîne pénale ainsi que sur la cohérence des actions entre milieu ouvert et milieu fermé ou encore sur l'évolution de la charge d'activité ;
- modéliser des tableaux statistiques corrélant les demandes d'analyse récurrentes ;
- déterminer chaque année un ou des axe(s) d'analyse particulier(s) de l'activité des SPIP en fonction des priorités qu'elle aura préalablement définies ;
- modéliser des tableaux statistiques corrélant ses demandes.

Source : Mission IGF/IGSJ.

Proposition : centraliser les rapports annuels d'activité, les exploiter et organiser la diffusion d'une synthèse nationale à tous les services avant la fin du premier semestre de l'année n+1.

Les rapports annuels d'activité des SPIP devraient parvenir en administration centrale avant la fin du mois de février de l'année n+1 et faire l'objet d'une exploitation et d'une diffusion avant la fin du mois de mai.

Proposition : instituer des contrôles de premier et second niveau au moyen de revues bimensuelles de dossiers par le DSPIP, et d'une assistance, selon le même rythme, à des entretiens conduits par les CPIP.

Il conviendrait de mettre en place des contrôles de premier et de second niveau :

- ♦ par les directeurs de SPIP, au moyen de revues de dossiers biannuelles et d'une assistance aux entretiens de chaque CPIP selon le même rythme ;
- ♦ par les directeurs interrégionaux adjoints et/ou les chefs de département « insertion et probation » :
 - au moyen de revues de dossiers des CPIP et de visites sur site semestrielles ;
 - au moyen d'une systématisation de l'état des lieux à la prise de fonction des directeurs de SPIP donnant lieu à la rédaction d'une lettre de mission.

3. En complément d'un dispositif de performance mieux adapté à l'activité des SPIP, l'évaluation de l'impact de leurs interventions en termes de prévention de la récidive doit être renforcée

3.1. La mesure de la performance des SPIP est incomplète

3.1.1. Le dispositif de performance du programme 107 ne mesure qu'imparfaitement l'efficacité des interventions des SPIP

3.1.1.1. L'essentiel des indicateurs de performance du programme 107 concerne la détention

Le dispositif de performance du programme 107 est articulé autour de six objectifs et treize indicateurs, présentés dans l'encadre *infra*.

Encadré 23 : Objectifs et indicateurs de performance du programme 107

Objectif 1 : renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires

- Indicateur 1.1 : nombre d'évasions pour 10 000 détenus (sous garde pénitentiaire directe/hors de l'établissement)
- Indicateur 1.2 : taux d'incidents pour 10 000 détenus
- Indicateur 1.3 : taux de formation à la prévention suicide (formation « TERRA »)

Objectif 2 : adapter la gestion du parc immobilier aux catégories de populations accueillies (mineurs-majeurs)

- Indicateur 2.1 : taux d'occupation (moyen annuel) des places spécialisées
- Indicateur 2.2 : taux de places spécialisées créées depuis 2008
- Indicateur 2.3 : nombre de détenus par cellule

Objectif 3 : développer les aménagements de peine

- Indicateur 3.1 : pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine

Objectif 4 : améliorer les conditions de détention

- Indicateur 4.1 : maintien des liens familiaux
- Indicateur 4.2 : améliorer l'accès aux soins
- Indicateur 4.3 : taux d'établissements pénitentiaires labellisés dans le processus de "prise en charge et accompagnement des personnes détenues"

Objectif 5 : favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus

- Indicateur 5.1 : pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation générale ou professionnelle
- Indicateur 5.2 : pourcentage de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle)

Objectif 6 : améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert

- Indicateur 6.1 : pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes

Source : PLF 2011 – projet annuel de performance, programme 107.

3.1.1.2. L'évaluation de la performance des SPIP procède d'une mesure essentiellement quantitative de leur activité

Les indicateurs utilisés par les SPIP sont essentiellement des indicateurs de charge et d'activité. Les SPIP utilisent aussi des indicateurs de productivité inclus dans le programme 107 « administration pénitentiaire ».

Tableau 5 : Indicateurs de performance du programme 107 « Administration pénitentiaire » concernant le SPIP

	Unité	2008 – réalisé	2009 – réalisé	2010 – cible	2010 – prévision	2011 – cible	2013 – cible
Objectif 3 Développer les aménagements de peine							
Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (Placements sous surveillance électronique/Placements extérieurs/Semi-liberté)	%	3,6	14,5	-	56,6	83,7	100
Objectif 5 Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus							

Annexe V

	Unité	2008 – réalisé	2009 – réalisé	2010 – cible	2010 – prévision	2011 – cible	2013 – cible
Pourcentage de personnes détenues stagiaires de la formation professionnelle	%	8,6	8,5	9,3	9,3	9,3	10,2
Pourcentage de personnes détenues scolarisées par l'Éducation Nationale	%	22,8	23,4	23,1	23,4	23,4	25,2
Pourcentage de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle)	%	36,4	35,7	36,4	36,4	37	37,4
Objectif 6 Améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert							
Pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes	%	58,6	54	63	60	66	72

Source : PLF 2011 – projet annuel de performance programme 107.

Trois objectifs (objectifs 3, 5 et 6) et quatre des treize indicateurs associés aux objectifs du programme 107 portent sur l'activité des SPIP. De façon indirecte, l'indicateur 4.3 évalue également la performance des SPIP en milieu fermé puisque l'appréciation des modalités de leur intervention est une condition de labellisation des établissements pénitentiaires.

L'indicateur 3.1 : « pourcentage des personnes placées sous écrou et bénéficiant d'un aménagement de peine » comporte les limites suivantes :

- ◆ concernant son mode de calcul, le dénominateur est la moyenne des douze relevés mensuels de l'ensemble des personnes condamnées sous écrou et non des personnes condamnées sous écrou éligibles à un aménagement de peine. La réalité de l'action des SPIP est donc minorée dans la mesure où il leur est ainsi imputé une marge d'échec correspondant également aux exclusions légales du bénéfice d'un aménagement de peine ;
- ◆ les CPIP émettent des propositions positives ou négatives en direction des magistrats qui peuvent, indépendamment de la qualité des interventions des SPIP, décider un aménagement de peine. Le taux d'aménagement des peines révélé par cet indicateur ne leur est donc pas exclusivement imputable.

Les indicateurs associés à l'objectif 5 « favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus » traduisent plutôt la performance de l'activité des partenaires des SPIP.

Cet objectif est servi par des indicateurs révélant les taux de détenus bénéficiant d'une formation, d'un enseignement ou d'une activité rémunérée. S'ils rendent compte de l'une des conditions essentielles de l'insertion des probationnaires (l'emploi et la formation), ils ne reflètent pas nécessairement l'activité des SPIP en milieu fermé. La performance de ces services dépend à la fois des moyens mis à disposition par l'éducation nationale en matière de formation, de la politique pénale des juridictions et de la conjoncture économique concernant l'activité rémunérée.

La mesure de l'objectif 6 par l'indicateur 6.1 : « pourcentage des personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes » doit être complétée par un autre indicateur.

L'indicateur 6.1 concerne la majorité des personnes faisant l'objet d'un suivi en milieu ouvert par les SPIP²² et l'indemnisation de la victime est prévue de façon quasi systématique par les juridictions au titre des obligations imposées aux condamnés.

Cependant, cet indicateur traduit imparfaitement l'action des personnels d'insertion et de probation : l'indemnisation financière de la victime ne rend compte qu'indirectement du travail sur le passage à l'acte effectué par les conseillers et de la qualité de l'accompagnement du probationnaire ou du recours effectif à un réseau partenarial par les SPIP, ainsi que du contrôle d'autres obligations.

3.1.2. La production des données statistiques sur l'activité des SPIP manque d'homogénéité

La production statistique n'est ni modélisée, ni consolidée au niveau central, chaque DSPIP construisant de façon autonome et empirique ses outils de pilotage et d'évaluation de l'activité de sa structure.

Cette carence apparaît particulièrement dans la rédaction des rapports annuels d'activité des SPIP, dont l'exploitation par les DISP et l'administration centrale ne peut être opérée de façon efficiente faute de possibilité de comparer et d'agréger des données homogènes. Les outils de requêtage devraient de ce point de vue constituer des outils de suivi efficaces²³.

3.1.3. La mesure de la performance des SPIP reste un exercice difficile

3.1.3.1. La performance des SPIP est conditionnée par leur place dans la chaîne pénale et la pluridisciplinarité de leurs interventions

L'efficacité des interventions des SPIP est conditionnée par l'organisation et le fonctionnement des services judiciaires. Situé en fin du processus d'exécution de la peine, ces services sont soumis, concernant le volume, la nature et la fréquence des mesures qui leur sont confiées, aux aléas de la gestion des flux judiciaires inducteurs, aux aléas de la jurisprudence des juridictions pénales (juge d'application des peines et tribunaux correctionnels notamment) et aux orientations de la politique pénale locale.

Dès lors, il est délicat de mesurer leur performance au moyen des indicateurs les plus fréquemment utilisés ou évoqués par les professionnels :

- ◆ le taux d'aménagement des peines mesure autant l'activité du SPIP que celle des juges d'application des peines et, plus exactement l'efficacité de l'articulation entre ces deux services ;
- ◆ le taux de révocation des mesures d'aménagement de peine ou des mesures probatoires, pour ce qui concerne l'activité en milieu ouvert, se rapporte autant à l'activité des SPIP qu'à celle des magistrats ou au comportement de la personne condamnée ;
- ◆ le taux des incidents signalés à l'autorité judiciaire est dépendant de la définition de la notion d'incident entre les autorités judiciaires et les services d'application des peines au niveau local. En outre, son interprétation est ambiguë : son évolution peut refléter tout autant une amélioration qu'une dégradation de la qualité du travail des CPIP.

²² Les mesures de SME représentent environ 75 % des mesures confiées aux SPIP dans ce cadre.

²³ Une nouvelle version de l'infocentre APPI a été installée et permet aux cadres des SPIP d'interroger cet infocentre via des requêtes qu'ils construisent eux-mêmes, ou via des « rapports prédéfinis », requêtes créées à la demande de la DAP. La réécriture des requêtes accessibles via le requêteur d'APPI est en cours au sein du bureau des systèmes d'information, SD4, et du bureau des études et de la prospective, PMJ5.

Enfin, l'intervention des SPIP n'est qu'une composante parmi d'autres interventions judiciaires, éducatives, économiques et sociales. Situés en fin de chaîne pénale, ils sont placés au carrefour de champs de compétence divers influant directement sur leur intervention. Ainsi, leur performance dépend pour partie de celle de l'éducation nationale ou de celles des agences locales « pôle emploi » et des missions locales, ou de celle des dispositifs sociaux de droit commun.

3.1.3.2. En particulier, l'évaluation de la récidive se prête difficilement à une mesure annuelle de la performance par des indicateurs

La loi 87-432 du 22 juin 1987 assignait à l'administration pénitentiaire une mission de « *réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire* ». L'article 2 de la loi du n°2009-1436 du 24 novembre 2009, dite loi pénitentiaire, dispose que le service public pénitentiaire contribue « *à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique* ».

La mesure de la performance des services d'insertion et de probation demeure difficile en raison de l'objet même de l'activité des SPIP et de difficultés pratiques de calcul.

En effet, l'évaluation de la qualité de l'accompagnement des PPSMJ, des entretiens conduits avec elles, de leur nombre et de leur durée, peut être difficilement corrélée avec leur efficacité sociale (l'insertion ou la réinsertion du condamné) et pénale (la prévention de la récidive), car il est difficile d'établir un lien de causalité certain et direct entre l'absence de récidive et l'activité des CPIP. Par conséquent, l'efficacité de l'action de ces services ne peut être réduite à l'absence de récidive.

Enfin, la mesure des résultats des SPIP se trouve limitée par la perspective annuelle des indicateurs de performance, le calcul du taux de récidive se prêtant difficilement à une mesure annuelle. La description méthodologique exposée par les chercheurs du bureau PMJ5 de la DAP (cf. *infra*)²⁴ dans la dernière étude portant sur un échantillon national en 2011 de sortants de prisons entre le 1^{er} juin et le 31 décembre 2002 atteste de ces difficultés.

Par conséquent, la détermination d'un taux-cible de récidive dans le programme 107 apparaît peu réaliste.

Encadré 20 : Les critères de la récidive

« Pour qu'il y ait « récidive », de nouveaux faits doivent avoir été sanctionnés par une condamnation inscrite au casier judiciaire au cours de la période d'observation, soit après la date de libération (qui se situe entre le 1^{er} juin et le 31 décembre 2002). Nous fixons cette période à cinq ans, les casiers judiciaires ayant été obtenus au cours des années 2007-2008.

Comme pour la cohorte des libérés de 1996/1997, nous avons utilisé plusieurs critères emboîtés de la récidive (ceux-ci ne relèvent pas de la récidive légale, qui ne porte que sur la répartition des mêmes infractions et dont les conditions peuvent apparaître trop restrictives d'un point de vue sociologique). Le critère le plus large retient toute condamnation pour des faits commis pendant les cinq années suivant la libération quelle que soit la nature de la peine prononcée. En rapportant le nombre d'individus correspondant à ce critère à l'ensemble des libérés on obtient un taux de recondamnation. Il est de 59 % dans les cinq ans qui suivent la libération en 2002.

Parmi ces individus on recherche ensuite ceux dont le casier judiciaire mentionne au moins une peine d'emprisonnement ferme pour délit ou crime. Toujours rapporté au total des libérés, on calcule ainsi le taux de « prison ferme », qui s'établit à 46 %. Il ne s'agit pas d'un taux de retour en prison ni même d'un taux de retour sous écrou. Ainsi un individu peut être de nouveau écroué, sans pour autant être de nouveau condamné par la suite à une peine ferme privative de liberté. A l'inverse, un prévenu libre peut être condamné à une peine privative de liberté, laissé libre à l'audience sans que sa peine soit exécutée par la suite. C'est pourquoi ce taux est appelé taux de prison ferme au lieu de taux de retour en prison.

²⁴ « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation », Annie Kensey, Abdelmalik Benaouda, in *Cahier d'études pénitentiaires et criminologiques*, n°36, mai 2011.

Enfin, pour chaque condamné libéré, nous examinons son casier judiciaire, 5 ans après la date de libération, à la recherche d'au moins une condamnation prononcée pour des faits sanctionnée par une peine de réclusion criminelle. Le taux de réclusion criminelle se situe à 0,5 % pour l'ensemble de la cohorte. Ces différents taux varient de façon importante selon la durée de la période d'observation, la nature de l'infraction initiale, les caractéristiques sociodémographiques et pénales des individus. »

Source : Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, n°36, mai 2011.

3.1.3.3. L'évaluation de la récidive se prête en revanche à des études spécialisées à moyen terme

Les études disponibles, réalisées par le ministère de la justice (DAP), s'appuient sur deux types de méthodes :

- ♦ l'analyse rétrospective. Cette méthode est employée par la sous-direction de la statistique et des études du secrétariat général du ministère de la justice. Elle consiste à partir du seul casier judiciaire à établir, parmi les personnes condamnées une année donnée, la proportion de condamnés avec antécédents dans les cinq ans qui précèdent la condamnation de référence. Elle mesure moins un taux de réitération qu'une proportion d'anciens condamnés dans les sanctions d'une année, ce qui ne permet pas d'analyser les conditions d'une récidive ;
- ♦ le suivi de cohortes. Cette méthode est employée par les démographes du bureau des études et de la prospective de la DAP (PMJ 5). Elle consiste à observer le devenir judiciaire des condamnés libérés sur une période donnée pour identifier les infractions commises, leur degré de gravité et le délai les séparant de la fin de la précédente peine.

Depuis le début des années 1980, six enquêtes²⁵ dont une étude récente²⁶, ont été réalisées en France sur la récidive, à partir de cohortes de sortants de prison, selon une méthodologie constamment évolutive quant à la définition de la population étudiée, du temps d'observation, des critères de la récidive, du traitement de la nature de l'infraction (initiale, nouvelle infraction). La méthode de calcul des taux de récidive n'étant pas stable d'une enquête à l'autre, des conclusions définitives ne peuvent être dégagées de ces travaux.

Selon la responsable du bureau PMJ5 de la sous-direction PMJ à la direction de l'administration pénitentiaire, l'étude en matière de récidive nécessite *a minima* un délai de trois ans.

3.1.3.4. Les modalités de la mesure de la performance des SPIP au plan international sont difficilement transposables

La comparaison des taux de récidive et des données disponibles au plan européen est rendue malaisée en raison de la diversité des définitions et des approches de ce phénomène comme en raison de la diversité des systèmes pénaux et pénitentiaires. Il existe peu de recherches à visée comparative portant sur la mesure de la performance des services d'insertion et de probation.

²⁵ Enquête sur les condamnés à mort graciés et les condamnés à perpétuité, sur les libérés de 1973 initialement condamnés à trois ans et plus, sur les libérés de 1982 initialement condamnés à trois ans et plus, sur les libérés entre le 1^{er} mai 1996 et le 30 avril 1997- Prison et récidive- par Annie Kensey

²⁶ Déjà cité : « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation », in *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, mai 2011- n°36 Annie Kensey et Abdelmalik Benaouda.

Encadré 21 : Éléments de recherche comparative en Europe

Deux initiatives récentes à visée comparative ont été lancées en Europe. Le centre de recherche et de documentation du ministère de la justice hollandais (WODC) a constitué en 2006 le groupe de recherche européen sur les taux nationaux de récidive (*European research group on national reconviction rates*) et, en France, deux institutions universitaires (le centre d'histoire sociale du XX^{ème} siècle à l'université Paris I et le laboratoire « cultures et sociétés en Europe » à l'université Marc Bloch de Strasbourg II) ont mis en place en septembre 2005, le Groupe d'Etude de la récidive en Europe (GERE).

Source : Annie Kensey, Prison et récidive, A. Colin, 2007.

Toutefois, il est possible de comparer les outils d'évaluation de la performance des services de probation par rapprochement avec des systèmes qui présentent de fortes similitudes avec le système de probation français.

Le cas britannique apporte un éclairage pertinent de ce point de vue. En Angleterre et au Pays de Galles, la probation est confiée au *National Offender Management System* (NOMS), récemment créé par le gouvernement et sous l'autorité duquel opèrent désormais tous les services locaux de probation. Le *National Offender Management System* est comparable au SPIP.

Encadré 26 : Le *National Offender Management System*

Les mesures d'exécution des peines sont gérées par un organisme qui dépend du ministère de la justice, le *National Offender Management System* (NOMS) qui assure le suivi des personnes condamnées en détention et hors détention, en milieu ouvert.

Le NOMS est une agence créée par le ministère de la justice. Ce service comprend le *HM Prison Service* pour le milieu fermé et le *National Probation Service* (NPS) pour le milieu ouvert.

Le NOMS est chargé de gérer l'aménagement des peines des personnes condamnées tant en prison qu'en milieu ouvert, tant dans l'aménagement des peines que dans leur exécution.

Le NOMS est aussi responsable de la coordination de l'ensemble du dispositif lié à la réhabilitation et à la réinsertion des personnes condamnées pour tout ce qui concerne la santé, l'éducation, l'emploi ou la recherche d'emploi, ainsi que la recherche d'un logement.

Le NPS est divisé par régions sous forme de *Probation Trusts* - 42 pour l'Angleterre et le Pays de Galles - qui comprennent des *probation officers*, agents de probation chargés d'assurer le suivi des personnes condamnées dans l'exécution de leurs sanctions.

Les *Probations Trusts* sont donc chargés :

- du suivi de la personne condamnée ;
- de la promotion des services de probation ;
- du développement d'un plan pour réduire la récidive ;
- de la coordination des partenariats.

Source : Enquête par questionnaire menée par la mission auprès du magistrat de liaison de l'ambassade de France au Royaume-Uni.

Le NOMS a déployé des méthodes d'évaluation qui procèdent d'une stratégie comparable à celle actuellement développée en France. Le système OASys (*Offender Assessment System*) d'évaluation des délinquants en Angleterre et au Pays de Galles permet de mieux cibler les interventions²⁷. Développé entre 1999 et 2001 suite à la perception croissante de l'intérêt d'évaluer systématiquement les délinquants, il a permis de mieux cibler les interventions.

Le système OASys est bâti autour de cinq chapitres :

- ◆ le risque de nouvelle condamnation et les facteurs associés à la délinquance ;

²⁷ *Probation en Europe* n°38, *Le système OASys d'évaluation des délinquants en Angleterre et au Pays de Galles*, Dr. Robin Moore, p. 12, juin 2006.

Annexe V

- ◆ le risque de passage à un acte grave, risques pour l'individu et autres types de risques ;
- ◆ le document de synthèse du système OASys ;
- ◆ la planification des peines ;
- ◆ l'auto-évaluation.

Les indicateurs utilisés pour mesurer la performance en Angleterre et au Pays de Galles sont aussi comparables.

Le NOMS travaille avec douze indicateurs dont quatre sont transposables aux SPIP français. L'un est comparable au taux d'aménagement de peine (taux de mise en œuvre des *community orders* et des *licenses*), deux autres se rapportent au travail social (pourcentage des personnes ayant un emploi ou ayant un logement à la fin de leur placement sous main de justice) et le dernier évalue l'absentéisme des personnels (nombre moyen de jours de congés maladie). L'absentéisme des personnels est un indicateur recommandé par la mission (cf. *infra*).

Tableau 7 : Les douze indicateurs de performance du NOMS (2009-2010)

Champ d'action	Indicateur	Cible	Résultat
Ordre public	Nombre d'évasions de détenus de catégorie A (détenus dont l'évasion est très dangereuse pour la sécurité publique ou nationale)	0	0
	Taux d'évasions d'établissements pénitentiaires et d'évasions lors de transfèrements rapportées au nombre moyen de détenus	0,05 %	0,01 %
	Taux d'évasions lors de transfèrements effectués par des partenaires privés	1/20 000	1/81 499
Conditions de détention	Taux d'agressions graves en établissement pénitentiaire rapportées au nombre moyen de détenus	1,90 %	1,67 %
	Taux de détenus dans des cellules en surpopulation	26 %	24 %
Gestion des condamnés	Taux de tests positifs à la drogue	9,3 %	7,8 %
	Taux de programmes de suivi correspondant au profil du détenu commencés	80 %	89 %
	Taux de mise en œuvre des <i>community orders</i> et des <i>licenses</i>	70 %	75 %
Prévention de la récidive	Taux de personnes ayant un emploi à la fin de leur placement sous main de justice	35 %	35 %
	Taux de personnes ayant un logement à la fin de leur placement sous main de justice	79 %	84 %
Ressources humaines	Nombre moyen de jours de congés maladie	10,50	10,48
	Taux de personnels du NOMS issus de la diversité	8,5 %	9,1 %

Source : National Offender Management Service, Annual Report and Accounts 2009-2010.

Chacun des 42 *Probation Trust* décline ses propres indicateurs de performance qui complètent ceux du NOMS (délai de remise des rapports, niveau de succès des mesures ou présence aux entretiens). A titre d'exemple, le *Probation Trust* du comté de *Merseyside* reprend en les précisant l'indicateur fondé sur l'emploi utilisé par le NOMS.

Tableau 7 : Exemples d'indicateurs de performance du Merseyside Probation Trust

Objectif	Indicateur	Cible	Résultat 2009-2010
Rapports	Fournir les rapports dans le délai imparti	90 %	94,8 %
<i>Orders/licenses</i> achevés avec succès	Pourcentage de mesures achevées avec succès	71 %	77,3 %
Présence aux entretiens	Proportion d'entretiens prévus auxquels la PPSMJ a assisté durant les 26 premières semaines	85 %	85 %

Objectif	Indicateur	Cible	Résultat 2009-2010
Emploi stable	Nombre de PPSMJ qui trouvent du travail pour au moins quatre semaines	434	351
Emploi en fin de mesure	Pourcentage de PPSMJ qui ont un emploi à la fin de leur mesure	40 %	36 %

Source : Merseyside Probation Trust 2009-2010.

3.2. L'évaluation de l'impact de la politique d'insertion, de probation et de prévention de la récidive devrait être approfondie

3.2.1. La prévention de la récidive passe par une maîtrise des délais de prise en charge, de la fréquence et du contenu des interventions des SPIP

3.2.1.1. Indicateur « pourcentage de propositions d'aménagement de peine émises par le SPIP avec avis favorable et suivies par le juge de l'application des peines »

L'indicateur proposé par la DAP doit être amélioré. La sous-direction PMJ de la DAP propose un nouvel indicateur visant à mesurer l'amélioration de la prise en charge du condamné en milieu ouvert. Il est ainsi formulé : « *pourcentage de propositions d'aménagement de peine avec un avis favorable du SPIP au regard du nombre de dossiers dont le SPIP a été saisi dans le cadre des articles 712-6, 723-15 et 723-19 du CPP* ».

L'indicateur suivant est proposé par la mission : « *pourcentage de propositions d'aménagement de peine avec un avis favorable du SPIP et suivies par le juge de l'application des peines dans le cadre des articles 712-6, 723-15 et 723-19 du CPP* ».

Le numérateur est le nombre de propositions d'aménagements de peine avec un avis favorable du SPIP et suivies par le JAP dans le cadre des articles 712-6, 723-15 et 723-19 du CPP.

Le dénominateur est le nombre de dossiers proposés par le SPIP au titre des articles 712-6, 723-15 et 723-19 du CPP.

Pour plus de cohérence, cet indicateur, doit inclure la nouvelle mesure PSAP. Dans cette hypothèse, la mesure de surveillance électronique de fin de peine (SEFIP) est alors exclue : elle relève de l'exécution de la peine et non de l'aménagement de la peine.

3.2.1.2. Indicateur « taux d'aménagement de peine »

Dans le schéma proposé, **l'indicateur relatif au taux d'aménagement de peine, déjà inscrit dans le programme 107 est conservé.** De façon similaire, cet indicateur pourrait être modifié en intégrant la PSAP. Il doit ainsi être reformulé comme suit : « *pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées et bénéficiant d'un aménagement de peine y compris dans le cadre d'une PSAP* ».

Il serait calculé comme suit :

- ♦ au numérateur, moyenne des douze relevés mensuels du nombre de personnes condamnées sous écrou bénéficiant d'un aménagement de peine y compris dans le cadre d'une PSAP ;
- ♦ au dénominateur, moyenne des douze relevés mensuels de l'ensemble des personnes condamnées sous écrou.

3.2.1.3. Indicateur « pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes »

L'indicateur relatif à la mesure de l'efficacité des sursis avec mise à l'épreuve assortis d'une obligation d'indemniser la victime doit être conservé car il concerne la majorité des mesures de milieu ouvert et peut être amélioré, accompagné par les deux indicateurs qui suivent.

3.2.1.4. Indicateur « pourcentage de dossiers ayant fait l'objet d'une prise en charge effective dans le délai de 45 jours »

Un nouvel indicateur de délai est proposé : « pourcentage de dossiers ayant fait l'objet d'une prise en charge effective dans le délai de 45 jours » (délai légal prévu par l'article 474 du code de procédure pénale).

Le mode de calcul est le suivant :

- ♦ au numérateur : nombre de dossiers dont le SPIP a été saisi et ayant fait l'objet d'une prise en charge effective dans le délai de 45 jours à compter de cette saisine ;
- ♦ au dénominateur : nombre de dossiers dont le SPIP a été saisi depuis 45 jours.

Il conviendra de préciser la date de saisine du SPIP, *i.e.* la date à laquelle le dossier complet est transmis par le service d'application des peines au SPIP et la date à laquelle a lieu le premier entretien de suivi.

3.2.1.5. Indicateur « taux de réalisation de DAVC »

Dans la mesure où l'évaluation de la charge d'activité procède d'une normalisation du temps de travail passé en entretien (soit la moitié du temps dédié à l'activité professionnelle par un CPIP – *cf. annexe II*), il est recommandé de prévoir un indicateur retraçant le temps consacré par les CPIP aux personnes condamnées.

Le nombre d'entretiens pris isolément ne rend pas compte de la performance du SPIP dans la mesure où il n'est pas révélateur de la qualité ou de la durée des prestations des CPIP. Il apparaît toutefois pertinent de mesurer les entretiens conduits dans le cadre du diagnostic à visée criminologique (DAVC) afin d'inciter au niveau national les services à s'engager dans une démarche d'accompagnement structuré permettant de mettre en œuvre un projet individuel d'accompagnement et le suivi différencié des PPSMJ.

Il est donc proposé de construire un indicateur sur la base de ces entretiens qui déterminera le taux de réalisation de DAVC par les SPIP :

- ♦ au numérateur, figure le nombre de personnes dont le dossier a été pris en charge par le SPIP et ayant bénéficié d'un DAVC ;
- ♦ au dénominateur le nombre de personnes prises en charge par le SPIP.

Cet indicateur s'applique tant aux PPSMJ du milieu fermé que du milieu ouvert.

3.2.1.6. Récapitulatif

Proposition : introduire dans le programme 107 de l'administration pénitentiaire un nouvel objectif par fusion des deux existants concernant les SPIP, corrélé de cinq indicateurs dont trois nouveaux.

Ces pistes pourraient faire l'objet d'une expérimentation locale dans le cadre du dialogue de gestion entre la DAP et les DISP au cours de l'exercice 2012.

Encadré 22 : Proposition d'une nouvelle organisation du programme 107

Objectif 1 : renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires (inchangé)
Objectif 2 : adapter la gestion du parc immobilier aux catégories de populations accueillies (inchangé)
Objectif 3 : garantir la mise en œuvre des dispositifs de prévention de la récidive
Indicateur 3.1. : pourcentage des personnes placées sous écrou et bénéficiant d'un aménagement de peine (inchangé)
Indicateur 3.2. : pourcentage de propositions d'aménagement de peine émises par le SPIP avec avis favorable et suivies par le juge de l'application des peines dans le cadre des articles 712-6, 723-15 et 723-19 du CPP (nouveau)
Indicateur 3.3 : pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes (inchangé, anciennement indicateur 6.1)
Indicateur 3.4. : pourcentage de personnes ayant fait l'objet d'une prise en charge effective par les SPIP dans le délai de 45 jours à compter de la saisine (nouveau)
Indicateur 3.5 : pourcentage de personnes ayant bénéficié d'un DAVC (nouveau)
Objectif 4 : améliorer les conditions de détention (inchangé)
Objectif 5 : favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus (inchangé)
Objectif 6 : améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert (supprimé)

Source : Mission IGF/IGSJ.

3.2.2. L'amélioration du pilotage des SPIP doit devenir une priorité du dispositif de performance

La qualité du pilotage des SPIP est déterminante dans la mesure où elle conditionne :

- ♦ la qualité de l'organisation interne des services c'est-à-dire la mise en cohérence des diverses missions des SPIP (évaluation, suivi, probation, construction des projets d'aménagement de peine, formation) et des divers métiers (CPIP, personnel administratif, personnels de surveillance, assistants sociaux et psychologues ou psychiatres) ;
- ♦ l'inscription efficace des SPIP dans les politiques publiques conduites sur les territoires où ils déploient leur activité.

Deux types d'outils peuvent être utilisés :

- ♦ au niveau central, le contrat d'objectifs avec les DISP ;
- ♦ au niveau déconcentré, l'utilisation d'un tableau de bord modélisé comportant une partie dédiée au pilotage.

3.2.2.1. Des contrats d'objectifs entre la DAP et les neuf DISP ainsi que la mission outre-mer pourraient contribuer à améliorer la performance du pilotage des SPIP

Proposition : établir entre le directeur de l'administration pénitentiaire et les neuf directeurs interrégionaux ainsi que le chef de la MOM, des contrats d'objectifs triennaux, autour de quatre axes communs et d'axes spécifiques, assortis chacun d'indicateurs de performance, sur la base d'un diagnostic des structures dont ils ont la charge et des territoires sur lesquels ils déploient leur politique d'insertion, de probation et de prévention de la récidive.

Il est proposé que la DAP conventionne avec les neuf interrégions des objectifs triennaux dans le cadre de la programmation budgétaire triennale.

Dans ce cadre, ces contrats d'objectifs seraient constitués d'un tronc commun aux interrégions et portant sur :

- ◆ la garantie de la continuité de la chaîne pénale ;
- ◆ l'amélioration de l'articulation entre le milieu ouvert et le milieu fermé ;
- ◆ le suivi de l'activité des SPIP ;
- ◆ l'évaluation de la performance.

Ils seraient assortis d'indicateurs appropriés à chacun de ces axes et permettant d'évaluer pour chacun d'eux la performance des trois échelons : central, interrégional et départemental.

Ces conventions comporteraient en outre une partie, propre à chaque interrégion, destinée à contractualiser des objectifs spécifiques établis à partir d'un diagnostic des structures dont elle a la charge et des territoires sur lesquels elle déploie ses dispositifs.

3.2.2.2. Le tableau de bord de l'activité des SPIP doit comporter des indicateurs portant sur leur pilotage

Proposition : intégrer dans le tableau de bord de l'activité des SPIP quatre indicateurs destinés à évaluer la qualité du pilotage de leur activité. Le tableau de bord modélisé proposé plus haut pourrait contenir les indicateurs suivants.

Premier indicateur : taux d'encadrement des SPIP (dont taux d'encadrement par les DIP)

L'encadrement des SPIP, et notamment l'encadrement intermédiaire, est un facteur essentiel de la qualité de leur pilotage. Pour être efficace, cela suppose une répartition équilibrée des diverses catégories de cadres au sein des services.

Au numérateur : nombre d'emplois de cadres, localisés dans les SPIP :

- dont postes non pourvus ;
- dont CSIP et DIP ;
- dont postes de CSIP et de DIP non pourvus

Au dénominateur : nombre de postes de personnels d'insertion et de probation titulaires, personnels de surveillance et personnels administratifs localisés dans les SPIP :

- dont postes non pourvus ;
- dont CSIP et DIP ;
- dont postes de CSIP et DIP non pourvus.

La détermination de cette cible s'effectuera en cohérence avec les ratios déterminés par l'administration centrale et devrait permettre un redéploiement progressif des effectifs de cadres compte tenu des grandes disparités observées par la mission entre SPIP sur tout le territoire national (*cf. annexe III*).

Deuxième indicateur : taux d'absentéisme hors congés maternité et décharge syndicale

Le renseignement de cet indicateur constitue une donnée majeure pour l'administration centrale pour conduire le dialogue de gestion avec les services déconcentrés en matière d'effectifs. Ces données sont actuellement disponibles en région et devront être précisées par SPIP.

Troisième indicateur : taux de propositions d'exécution de peines sous SEFIP par le SPIP

La mesure de SEFIP est un dispositif important de la loi pénitentiaire que le ministère de la justice et des libertés entend développer.

S'agissant du calcul du troisième indicateur :

- ◆ le numérateur est le nombre de propositions d'exécution de peine du SPIP dans le cadre de l'article 723-28 du CPP ;

- ♦ le dénominateur est le nombre de personnes détenues éligibles à la procédure prévue à l'article 723-28 du CPP.

Quatrième indicateur : pourcentage de dossiers affectés aux personnels d'insertion et de probation par le responsable du service

Les dossiers dont sont saisis les SPIP ne sont pas souvent affectés par le responsable même de la structure aux personnels d'insertion et de probation alors que ce moment constitue un moment clé où peut être évalué une difficulté particulière conduisant à une affectation en direction d'un personnel d'insertion et de probation expérimenté. Ce contrôle de l'affectation du dossier va devenir d'autant plus crucial que le personnel d'insertion et de probation qui aura à construire le DAVC aura une influence déterminante dans le choix du suivi, même s'il existe un contrôle collégial de son évaluation.

S'agissant du calcul du quatrième indicateur :

- ♦ le numérateur est le nombre de dossiers affectés par un cadre du service aux conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation ;
- ♦ le dénominateur est le nombre de dossiers affectés aux CPIP.

3.2.3. L'évaluation des politiques et des dispositifs d'insertion, de probation et de prévention de la récidive doit être amplifiée

3.2.3.1. Les études de cohortes des sortants de prison et de probationnaires ayant fait l'objet d'un suivi en milieu ouvert devraient être développées par le bureau PMJ5 en matière de récidive

Proposition : développer les études de cohortes des sortants de prison et des probationnaires ayant fait l'objet d'un suivi en milieu ouvert par le bureau PMJ5, en matière de récidive.

Les études sur la récidive demeurent indispensables pour permettre à la DAP et aux SPIP de déterminer les axes de leurs interventions et de circonscrire les risques sur lesquels ils doivent agir. Les évaluations réalisées par le ministère de la justice²⁸ constituent dans cette perspective une démarche nécessaire de construction de la performance des SPIP, de sa mesure et de la prévention de la récidive.

Elles présentent un intérêt d'autant plus grand qu'elles éclairent les décideurs sur les facteurs propices à la prévention de la récidive tenant à la fois aux personnes mais aussi à l'efficacité et l'efficience des politiques et dispositifs déployés.

Les chercheurs du bureau PMJ5 considèrent que le délai requis pour procéder au calcul d'un taux peut être de l'ordre de trois années, c'est-à-dire comme déjà indiqué compatible avec une programmation triennale.

Ce service doit pouvoir très efficacement contribuer à une telle évaluation compte tenu du volume de ses effectifs, soit deux personnels administratifs et dix chercheurs dont un poste de chargé de mission encore à pourvoir et de leur qualification²⁹. Il pourrait en outre étendre son activité à l'étude de cohortes de probationnaires ayant bénéficié d'un suivi en milieu ouvert, et non aux seuls sortants de prison.

²⁸ Ces études reposent soit sur des analyses rétrospectives réalisées à partir du casier judiciaire national en examinant de façon statique la part des personnes condamnées ayant des antécédents judiciaires sur une période antérieure donnée, soit sur le suivi de cohortes retraçant l'évolution judiciaire des individus observés et l'éventuelle récidive en examinant les délais de commissions de nouvelles infractions et leur gravité. Le bureau PMJ5 a développé une méthodologie rodée en la matière et conduit diverses études sur la question de la récidive.

²⁹ Ce bureau comprend trois démographes, deux docteurs en démographie, un docteur en sciences politiques, deux docteurs en histoire et un docteur en sociologie.

3.2.3.2. Les chercheurs du bureau PMJ5 devraient être associés à l'évaluation des politiques d'insertion et de prévention de la récidive et des dispositifs d'intervention des SPIP

Proposition : développer les études portant sur l'impact des dispositifs et des méthodes d'intervention des SPIP et y associer le bureau des études et de la prospective de la sous-direction PMJ, en étroite concertation avec le futur pôle « évaluation » de l'actuel bureau PMJ1.

La recherche devrait porter non seulement sur l'étude des publics et des mesures dont ils font l'objet mais aussi sur les méthodes de travail des personnels en charge de la prévention de la récidive et sur l'adéquation des dispositifs déployés avec les résultats des recherches accomplies, tant en France qu'à l'étranger.

L'activité du bureau PMJ5 devrait en outre être tournée vers les services déconcentrés de manière à les aider à la construction d'un diagnostic de l'efficacité des dispositifs déployés pour prévenir la récidive, tout comme à les conseiller pour améliorer la performance des services en cette matière.

En ce sens, il devrait être associé à l'activité du pôle évaluation en cours de constitution au sein du bureau PMJ1.

Ces modalités de développement d'une recherche appliquée en DISP pourraient être organisées dans le cadre des contrats d'objectifs proposés *supra*.

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

Elle s'inscrirait également dans le cadre des règles européennes relatives à la probation n°16 qui indique que « *les autorités compétentes soutiennent l'efficacité des mesures de probation en encourageant la recherche scientifique, dont les résultats doivent orienter les politiques et les pratiques en matière de probation* »³⁰.

³⁰ Conseil de l'Europe, recommandation Rec (2010) du comité des ministres des États membres sur les Règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation, 20 janvier 2010.

ANNEXE VI

**Les relations de l'administration
pénitentiaire avec les partenaires
associatifs pour les mesures de placement
à l'extérieur et de sursis avec mise à
l'épreuve et leur contrôle**

SYNTHÈSE

La mission a examiné la capacité des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) à contrôler l'intervention des partenaires associatifs pour les mesures de placement à l'extérieur et de sursis avec mise à l'épreuve (SME). Elle a également abordé les conditions de suivi, au niveau central, des partenariats noués avec les associations.

Sur ce point et de façon générale, le contrôle de l'emploi des fonds alloués aux associations par l'administration pénitentiaire pourrait être renforcé. Ces subventions ont représenté 5,4 M€ en 2010. Or, il apparaît que certaines actions financées au niveau national ne sont pas réalisées. La mission recommande :

- ◆ le recours à la facturation de prestations sur la base d'un contrôle du service fait plutôt que l'attribution de subventions annuelles ;
- ◆ le renforcement de la qualité du conventionnement sur le fondement de la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 ;
- ◆ la mise en place d'une chaîne de contrôle impliquant l'encadrement des SPIP (contrôle interne de premier niveau), la direction interrégionale (contrôle de second niveau) et l'intervention de l'Inspection des services pénitentiaires, qui pourrait utilement retenir parmi ses thèmes d'audit la mise en œuvre des partenariats associatifs.

Les SPIP ne mettent pas pleinement en œuvre leurs prérogatives de contrôle du respect du cahier des charges de novembre 2006 pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur.

Sur le plan budgétaire, le coût global des mesures de placement à l'extérieur n'est pas précisément identifié. Plus de 2 600 mesures de placement à l'extérieur ont été prononcées en 2010. La mission estime à 8 M€ le montant versé en 2010 par l'administration pénitentiaire aux associations sur la base d'un prix de journée.

Sur le plan juridique, le choix des partenaires associatifs ne résulte pas d'une procédure de mise en concurrence dans le cadre d'appels d'offre. La mission recommande l'accompagnement des SPIP par la direction de l'administration pénitentiaire, après exploitation des résultats de la phase d'expérimentation en cours.

Enfin, les procédures de contrôle des associations demeurent insuffisamment systématisées et formalisées. S'inspirant de bonnes pratiques constatées au cours de ses investigations, la mission recommande le développement d'une évaluation formalisée de la prestation des associations par la participation régulière de référents du SPIP à des réunions de suivi, de contrôle et d'évaluation de ces associations donnant lieu à la rédaction de comptes-rendus soumis au contrôle de leurs cadres.

Le contrôle des associations collaboratrices occasionnelles du service public chargées du suivi de mesures de SME n'incombe pas explicitement aux SPIP. Les textes prévoient un entretien au SPIP, dont la mission a constaté qu'il n'était pas systématiquement réalisé, mais pas la saisine de ce service. Un projet de loi en cours d'examen par le Parlement, prévoit une saisine formelle du SPIP sur ce point.

SOMMAIRE

1. ...LE PARTENARIAT ASSOCIATIF PRÉSENTE DES RISQUES INSUFFISAMMENT MAÎTRISÉS, EN DÉPIT D'UNE VIGILANCE DE LA DAP	1
1.1. Les dispositifs prévus par la circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces du 26 février 2002 relative à la politique associative du ministère de la justice n'ont pas été mis en place.....	1
1.2. Le contrôle de l'emploi des fonds alloués aux associations partenaires de l'administration pénitentiaire demeure peu développé	2
1.2.1. ... <i>Le suivi des partenaires associatifs nationaux ne garantit pas toujours la bonne réalisation des actions prévues</i>	2
1.2.2. ... <i>Le contrôle au niveau local des partenariats associatifs constitue un point d'attention</i>	4
1.2.3. ... <i>Les DISP n'exercent pas pleinement leur capacité de contrôle</i>	7
2. ...EN CAS DE PLACEMENT À L'EXTÉRIEUR, LE CONTRÔLE PAR LE SPIP DU RESPECT DU CAHIER DES CHARGES PAR LES PARTENAIRES ASSOCIATIFS EST LACUNAIRE ET PEU FORMALISÉ.....	7
2.1. La mesure de placement sous surveillance électronique se développe au détriment de la mesure de placement à l'extérieur	7
2.2. Sur le plan budgétaire, le coût global des mesures de placement à l'extérieur n'est pas clairement identifié	9
2.2.1. ... <i>Compte tenu de difficultés d'imputation budgétaire, le volume des crédits consacrés aux mesures de placement à l'extérieur est sous-estimé par la DAP</i>	9
2.2.2. ... <i>Les documents budgétaires successifs retracent de façon imprécise les montants consacrés aux mesures de placement à l'extérieur</i>	10
2.2.3. ... <i>La mission estime à 8 M€ le montant consacré aux mesures de placement à l'extérieur</i>	12
2.3. Certaines associations qui assurent des placements à l'extérieur connaissent des difficultés financières en dépit d'une qualité de prise en charge reconnue	14
2.3.1. ... <i>Le développement du placement à l'extérieur est encouragé et sa prise en charge par les associations est considérée de qualité par l'administration pénitentiaire</i>	14
2.3.2. ... <i>Plusieurs associations mettent en évidence des obstacles essentiellement financiers à la mise en œuvre des mesures de placement à l'extérieur</i>	15
2.4. Des procédures de contrôle de la conformité au cahier des charges des prestations des partenaires associatifs sont prévues	16
2.4.1. ... <i>De manière générale, la circulaire de la DAP du 19 mars 2008 confie au SPIP la responsabilité de la politique partenariale</i>	16
2.4.2. ... <i>Le cahier des charges national pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur est encore peu respecté</i>	18
2.4.3. ... <i>Un contrôle régulier des foyers de placement à l'extérieur est prévu par le code de procédure pénale</i>	20
2.5. La mise en concurrence des partenaires associatifs dans le cadre d'un appel d'offres est souhaitable.....	21
2.5.1. ... <i>Les prestataires de placement à l'extérieur ne sont pas mis en concurrence dans le cadre d'appels d'offre</i>	21

2.5.2. ... <i>La mise en concurrence rencontre des difficultés pratiques de mise en œuvre</i>	24
2.5.3. ... <i>Le passage à la mise en concurrence est accompagné de façon insuffisante par la DAP</i>	25
3. ... LE RECOURS À DES COLLABORATEURS OCCASIONNELS DU SERVICE PUBLIC POUR LE SUIVI DES SME N'EST PAS SOUMIS AU CONTRÔLE DU SPIP	25
3.1. Une association chargée du suivi d'un contrôle judiciaire peut poursuivre le suivi dans le cadre du SME en tant que collaborateur occasionnel du service public.....	26
3.2. Le suivi des SME par des collaborateurs occasionnels du service public reste très exceptionnel	27
3.3. Le contrôle des collaborateurs occasionnels du service public chargés du suivi des SME ne relève pas de la compétence de l'administration pénitentiaire	28
4. ... RECOMMANDATIONS	29
4.1. Renforcer le contrôle des partenaires associatifs subventionnés	29
4.2. Mettre en place une chaîne de contrôle de premier, de deuxième et de troisième niveau.....	30
4.2.1. ... <i>Assurer un contrôle de premier niveau par l'encadrement des SPIP</i>	30
4.2.2. ... <i>Assurer un contrôle de deuxième niveau par les directions interrégionales</i>	32
4.2.3. ... <i>Assurer un contrôle de troisième niveau par l'Inspection des services pénitentiaires</i>	32
4.3. Systématiser la mise en concurrence des partenaires associatifs en charge de mesures de placement à l'extérieur	33
4.4. Clarifier les modalités de suivi des partenaires associatifs en charge de certaines mesures de sursis avec mise à l'épreuve.....	33

Annexe VI

Le principe du recours aux associations par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) pour le suivi de certaines mesures d'aménagement de peines est prévu à l'article 3 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : *« le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du Garde des Sceaux, ministre de la justice, avec le concours des autres services de l'État, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées ».*

La présente annexe vise à mesurer la capacité des SPIP à contrôler le respect par les partenaires associatifs d'un cahier des charges précis en cas de placement à l'extérieur et à s'assurer de la qualité de la prestation en cas de recours à des collaborateurs occasionnels du service public pour le suivi des sursis avec mise à l'épreuve (SME).

Le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur existe depuis novembre 2006. La possibilité du recours à des collaborateurs occasionnels du service public pour le suivi des SME est prévue par la loi n°2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs. La période d'étude retenue couvre la période 2006-2011.

1. Le partenariat associatif présente des risques insuffisamment maîtrisés, en dépit d'une vigilance de la DAP

1.1. Les dispositifs prévus par la circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces du 26 février 2002 relative à la politique associative du ministère de la justice n'ont pas été mis en place

La circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du 26 février 2002 relative à la politique associative du ministère de la justice prévoit l'élaboration d'un schéma directeur national de la politique associative du ministère de la justice devant être décliné au niveau des directions interrégionales de l'administration pénitentiaire.

La circulaire prévoit que le schéma directeur est élaboré par une commission nationale de la politique associative. Cet organe permanent de concertation placé auprès du Garde des Sceaux se réunit au moins quatre fois par an. Il se compose :

- ◆ des directeurs et directrices de l'administration centrale du ministère de la justice ainsi que les chefs des services directement rattachés au ministre ;
- ◆ d'un magistrat délégué à la politique associative, désigné par le Garde des Sceaux ;
- ◆ d'un directeur régional de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), désigné par le Garde des Sceaux ;
- ◆ d'un directeur régional des services pénitentiaires, désigné par le Garde des Sceaux ;
- ◆ du président de l'Institut national d'aide aux victimes et de la médiation ;
- ◆ du président de la fédération des associations socio-judiciaires « Citoyens et Justice » ;
- ◆ du président de l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence ;
- ◆ du président d'Unir les associations pour développer les solidarités en France ;
- ◆ du président de la fédération des associations réflexion action prison et justice (FARAPEJ) ;
- ◆ du président de l'association nationale des visiteurs de prison (ANVP) ;
- ◆ des présidents de deux associations intervenant hors du champ des grands réseaux associatifs mais conduisant des actions significatives, nommés par le Garde des Sceaux pour une durée de deux ans.

La commission nationale de la politique associative du ministère de la justice s'est réunie à une seule reprise, le 9 avril 2002¹, puis a été supprimée le 9 juillet 2004. Aucun schéma directeur de la politique associative du ministère de la justice n'a été mis en place.

1.2. Le contrôle de l'emploi des fonds alloués aux associations partenaires de l'administration pénitentiaire demeure peu développé

1.2.1. Le suivi des partenaires associatifs nationaux ne garantit pas toujours la bonne réalisation des actions prévues

Deux types de partenariats associatifs nationaux ont été mis en place par l'administration pénitentiaire :

- ◆ des partenariats structurés au niveau national ;
- ◆ les partenariats conclus avec deux fédérations nationales d'associations (la fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale – FNARS – et la fédération d'associations socio-judiciaires « Citoyens et Justice »).

La fédération d'associations socio-judiciaires « Citoyens et Justice » regroupe 120 associations qui exercent des missions de service public déléguées dans le domaine judiciaire. Leur activité s'étend à l'ensemble du territoire national, y compris les départements et territoires d'outre-mer. Ces associations interviennent auprès des juridictions et mettent en œuvre des mesures socio-éducatives, notamment les alternatives à l'incarcération et aux poursuites.

La FNARS regroupe des associations de solidarité et des organismes depuis 1956. La FNARS est un réseau qui lutte contre les exclusions, promeut le travail social et ouvre des espaces d'échanges entre les acteurs du secteur social. La FNARS fédère 850 associations et organismes publics qui gèrent quelque 2 700 établissements et services.

Encadré 1 : Les associations nationales partenaires de l'administration pénitentiaire en 2010

Treize associations nationales partenaires sont conventionnées :

- l'ANVP qui visite les détenus et aide leur famille ;
- Auxilia « Formation et amitié, une nouvelle chance » qui propose aux détenus de l'enseignement par correspondance ;
- le Comité inter mouvements auprès des évacués (Cimade) qui intervient auprès des personnes de nationalité étrangère ;
- le club informatique pénitentiaire (CLIP) qui intervient auprès des détenus dans le cadre de formations informatiques ;
- le Courrier de Bovet qui correspond avec des personnes incarcérées ;
- la Croix-Rouge française qui propose un dispositif de téléphonie sociale et d'écoute ainsi qu'un réseau d'intervenants en milieu pénitentiaire ;
- la FARAPEJ ;
- la fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) ;
- la fédération des relais enfants-parents (FREP) ;
- le groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (GENEPI) ;
- la ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA) ;
- le Sidaction qui propose des programmes de lutte contre le VIH et les hépatites en détention ;

¹ Déclaration de Mme Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux, ministre de la justice, sur le partenariat entre le ministère de la justice et les associations et le rôle de la commission nationale de la politique associative, à l'occasion de l'installation de la commission nationale de la politique associative, Paris, 9 avril 2002.

Annexe VI

- l'union des fédérations régionales d'associations de maisons d'accueil des familles et proches de personnes incarcérées (UFRAMA).

Deux autres associations nationales sont partenaires sans être conventionnées :

- AIDES qui mène des actions portant sur la prévention du VIH, des hépatites et des infections sexuellement transmissibles au sein des établissements pénitentiaires, du suivi à l'extérieur ainsi que des actions de soutien aux familles ;
- le Secours catholique qui propose des aides aux indigents, aux familles des personnes détenues et aux sortants de prison.

Par ailleurs, plusieurs fédérations sportives sont partenaires de l'administration pénitentiaire.

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire 2010.

D'après les données de la DAP, les évolutions suivantes sont constatées entre 2006 et 2010 :

- ◆ les subventions de l'administration pénitentiaire aux associations nationales ont diminué de 3,1 % ;
- ◆ les subventions de l'administration pénitentiaire aux associations locales ont augmenté de 45,8 %.

Selon le bureau PMJ2 des politiques sociales et d'insertion de la DAP, les subventions de l'administration pénitentiaire se répartissent de la façon suivante en 2010 :

- ◆ 4,6 M€ consacrés aux subventions des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) et des SPIP aux associations locales, soit 85 % du total ;
- ◆ 0,6 M€ consacrés aux subventions de la DAP aux associations nationales (cf. Tableau 2), soit 11 % du total ;
- ◆ 0,2 M€ consacrés aux subventions de la DAP aux fédérations sportives, soit 4 % du total.

Ces subventions sont imputées au programme 107 « Administration pénitentiaire ».

Elles n'incluent pas le paiement par prix de journée des associations qui prennent en charge des mesures de placement à l'extérieur.

Tableau 1 : Subventions versées par l'administration pénitentiaire aux associations

Année	Subventions aux associations nationales et fédérations sportives		Subventions aux associations locales		Subvention totale
	En €	Part des subventions totales	En €	Part des subventions totales	En €
2006	822 954	20,7 %	3 155 723	79,3 %	3 978 677
2007	790 569	18,5 %	3 471 759	81,5 %	4 262 328
2008	795 769	16,6 %	3 988 854	83,4 %	4 784 623
2009	733 775	15,0 %	4 166 225	85,0 %	4 900 000
2010	797 610	14,8 %	4 602 390	85,2 %	5 400 000

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire.

En 2011, le bénéficiaire le plus important des subventions allouées aux associations nationales conventionnées par la DAP est la Croix-Rouge française qui perçoit 153 000 €, soit 29 % des subventions versées par la DAP aux associations nationales partenaires conventionnées.

Tableau 2 : Subventions versées aux associations nationales conventionnées par la DAP

Association	Subventions (en €)					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
FREP	11 000	11 672	8 204	11 672	12 500	12 500
Courrier de Bovet	16 000	15 353	15 353	15 354	15 000	15 000
FNARS	16 500	16 299	16 299	16 301	17 000	17 000
Citoyens et Justice	0	0	15 000	15 000	20 000	20 000
UFRAMA	16 000	10 095	10 095	30 286	30 700	30 700
ANVP	25 000	24 887	24 887	34 889	25 000	25 000
Sidaction	10 000	30 000	48 000	30 000	30 000	30 000
FARAPEJ	30 500	33 300	33 300	33 302	33 000	33 000
CLIP	35 000	35 000	30 000	40 000	35 000	35 000
Auxilia	50 000	40 000	45 400	45 400	45 400	45 400
LICRA	0	0	0	0	50 000	0
Cimade	20 000	45 000	60 000	60 000	60 000	60 000
GENEPI	85 000	75 020	73 000	73 000	74 000	53 000
Croix-Rouge	155 267	64 423	88 847	113 271	153 000	153 000
Total	470 267	401 049	468 395	518 475	600 600	529 600

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, bureau PMJ2 des politiques sociales et d'insertion.

En dépit d'un suivi vigilant de la part de la DAP, la bonne réalisation des actions prévues à l'échelon national n'est pas toujours assurée. Le suivi réalisé par la DAP se trouve ponctuellement confronté à des difficultés. Ainsi, selon le bureau PMJ2 des politiques sociales et d'insertion de la DAP, la ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA) a reçu en 2010 une subvention de 50 000 € dans le cadre d'un conventionnement avec l'administration pénitentiaire mais n'a pas réalisé la prestation financée². La convention nationale entre l'administration pénitentiaire et la LICRA prévoit la production de justificatifs (comptes annuels approuvés, rapport d'activité, compte-rendu financier, rapport détaillé de l'action subventionnée, rapport d'évaluation) dans les six mois de la clôture de l'exercice ; au 30 juin 2011, la DAP (PMJ2) indique n'avoir reçu aucun élément et ne pas parvenir à organiser une réunion d'évaluation avec la LICRA.

1.2.2. Le contrôle au niveau local des partenariats associatifs constitue un point d'attention

Les conclusions de trois missions d'inspection et d'audit conduites par l'Inspection des services pénitentiaires (ISP) ont été portées à la connaissance de la mission :

- ♦ une mission d'inspection sur les dysfonctionnements du SPIP de Martinique³ ;
- ♦ une mission d'audit sur l'organisation des processus de travail entre SPIP d'Île-de-France⁴ ;
- ♦ une mission d'audit du SPIP de l'Allier⁵.

² Le 14 avril 2011, ce partenariat avec la LICRA a été abordé lors de la réunion des référents Culture et Sports en DISP avec le bureau PMJ2. La mention suivante figure sur le compte-rendu de cette réunion : « Les référents sont interrogés sur les projets en cours avec la LICRA. Seul le projet de la MA de Villefranche est prévu pour mai 2011. Les référents font part de leur difficulté à joindre les correspondants LICRA qui leur ont été communiqués (notamment Dijon et Paris). » Selon le bureau PMJ2 des politiques sociales et d'insertion, la mise en œuvre des actions à Villefranche-sur-Saône n'a pas eu lieu en mai 2011.

³ Inspection des services pénitentiaires, *Rapport de l'enquête portant sur les dysfonctionnements du SPIP de Martinique*, 4 mars 2009.

⁴ Inspection des services pénitentiaires, *Rapport de la mission relative à l'organisation des processus de travail entre Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) d'Île-de-France*, 4 décembre 2009.

⁵ Inspection des services pénitentiaires, *Rapport d'audit – SPIP de l'Allier*, décembre 2010.

L'ISP a mis en évidence plusieurs dysfonctionnements concernant l'intervention de quatre associations partenaires du SPIP de la Martinique : « *une absence totale du suivi des conventions, des prestations réellement effectuées par les associations conventionnées, et des dépenses versées à leur profit* ». Son rapport met également en évidence une absence de contrôle externe par l'unité opérationnelle et par la mission Outre-mer (MOM) : « *le peu de contrôle qui a été effectué par la MOM ne l'a été qu'en se fondant sur des déclarations non vérifiées du DSPIP, sans recoupement ni analyse* ».

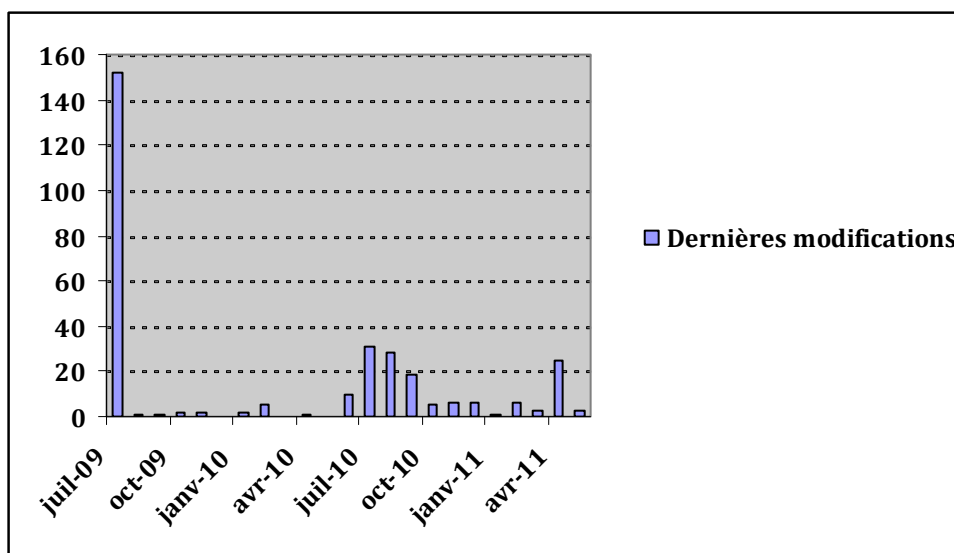
La mission d'audit sur l'organisation des processus de travail entre SPIP d'Île-de-France constate que le taux de rotation important des personnels d'insertion et de probation ne leur permet pas d'acquérir une connaissance satisfaisante des structures associatives. Elle préconise la mise en place d'un catalogue régional ou interrégional des partenariats relatifs à l'hébergement et aux placements à l'extérieur. Cette fonctionnalité existe sur l'application APPI⁶ depuis le 22 juillet 2009 sous la forme d'un répertoire des structures d'aménagements de peine.

La DAP a transmis à la mission une extraction de ce répertoire effectuée le 21 juin 2011 :

- ♦ pour chaque structure d'aménagement de peines, la date de la dernière modification est indiquée dans le répertoire. Sur 309 entrées, 152 d'entre elles, soit 49 %, correspondent aux structures inscrites par la DAP le 22 juillet 2009 lors du lancement de la fonctionnalité sur APPI (cf. Graphique 1) ;
- ♦ par ailleurs, la mission a mené une enquête par collecte de conventions de placements à l'extérieur⁷. Dans 19 départements, la mission a collecté plus de conventions à l'extérieur que de structures de placement à l'extérieur indiquées par le répertoire (cf. Tableau 3).

Au 30 juin 2011, cette fonctionnalité n'est pas pleinement opérationnelle car elle n'est pas renseignée de façon exhaustive.

Graphique 1 : Dates des dernières modifications effectuées dans le répertoire des structures d'aménagements de peine



Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Répertoire des structures d'aménagements de peine, 21 juin 2011.

⁶ Application des peines, probation, insertion.

⁷ Enquête effectuée auprès des DISP par le truchement de la mission de développement des aménagements de peine et du placement sous surveillance électronique mobile (MAPSE). 135 conventions ont été collectées (cf. *infra*).

Tableau 3 : Départements dans lesquels la mission a collecté plus de conventions de placement à l'extérieur que de structures de placement à l'extérieur indiquées par le répertoire

SPIP	Nombre de structures de placement à l'extérieur indiquées par le répertoire	Nombre de conventions collectées par la mission	Taux de remplissage du répertoire
Ardèche (07)	0	1	0 %
Charente (16)	1	2	50 %
Charente-Maritime (17)	0	3	0 %
Doubs-Jura (25-39)	0	1	0 %
Drôme (26)	5	7	71 %
Eure (27)	0	7	0 %
Finistère (29)	4	5	80 %
Isère (38)	3	7	43 %
Loire (42)	2	4	50 %
Manche (50)	2	4	50 %
Morbihan (56)	0	1	0 %
Haut-Rhin (68)	1	4	25 %
Rhône (69)	5	6	83 %
Savoie (73)	0	3	0 %
Yvelines (78)	0	1	0 %
Vosges (88)	0	4	0 %
Hauts-de-Seine (92)	0	2	0 %
Val-de-Marne (94)	0	2	0 %
Val-d'Oise (95)	2	3	67 %

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Répertoire des structures d'aménagements de peine, 21 juin 2011. Enquête par collecte de conventions effectuée par la mission IGF/IGSJ en juin 2011.

La mission d'audit du SPIP de l'Allier met en évidence la méconnaissance du réseau associatif existant de la part des personnels d'insertion et de probation ainsi que l'absence d'un outil synthétisant l'ensemble des conventions actives. Le rapport souligne également le défaut d'actualisation de certaines conventions.

D'autres difficultés ont été signalées à la mission. À titre d'exemple, à Marseille, entre 2004 et 2007, l'association « Attitude Médiation » est intervenue à la maison d'arrêt des Baumettes dans le cadre d'un partenariat avec le SPIP des Bouches-du-Rhône. À ce titre, le SPIP lui a alloué des subventions d'un montant total de 32 875 € entre 2004 et 2007. Les démarches entreprises par le SPIP pour s'assurer de la nature et de la réalité de la prestation ont abouti à la cessation de ce partenariat. Après avoir sollicité en 2007 un état retraçant l'emploi des crédits perçus⁸, le prestataire a été reçu au siège du SPIP afin de présenter le coût exact de ses interventions. Par deux courriers en date du 4 décembre 2007 et du 28 janvier 2008, le DSPIP des Bouches-du-Rhône constate l'absence de justification claire de l'utilisation de la subvention attribuée pour 2007 autrement que pour son affectation quasi-exclusive au paiement du salaire de l'intervenante. Cet exemple met en évidence l'importance que revêt le contrôle de la qualité voire de la réalité, de la nature et du caractère adapté de l'intervention subventionnée.

Au total, ces exemples de dysfonctionnements dans le cadre de partenariats locaux mettent en évidence les limites suivantes :

- ◆ **manque de rigueur dans le conventionnement ;**
- ◆ **attribution de subventions sans contrôle suffisant de leur utilisation ;**
- ◆ **défait de contrôle annuel approfondi.**

⁸ Par un courrier en date du 5 septembre 2007, le DSPIP sollicite de l'intervenant de l'association « un état intermédiaire de l'emploi des crédits perçus. Cet état peut être constitué des factures correspondant aux rubriques de la trame de budget prévisionnel du dossier de demande de subventions ».

1.2.3. Les DISP n'exercent pas pleinement leur capacité de contrôle

En juin 2011, la mission a effectué une enquête par questionnaire auprès des départements insertion et probation (DIP) des neuf DISP et de la MOM portant sur la politique conduite par la DISP pour le suivi et le contrôle des partenaires associatifs.

Les DIP exercent un contrôle formel et principalement budgétaire sur les conventions signées localement, les factures transmises par les SPIP et les attestations de service fait signées par les DSPIP.

Les pratiques relevées sont toutefois hétérogènes dans ce domaine :

- ♦ la DISP de Lyon indique que son chef de DIP rencontre annuellement les associations conventionnées ;
- ♦ aucun contrôle sur place n'est effectué auprès des associations et des SPIP, comme le précise la DISP de Rennes : « *Le secteur associatif subventionné par les SPIP et les établissements ne fait pas l'objet d'une campagne spécifique de contrôle.* » ;
- ♦ relevant de façon similaire l'absence de contrôle spécifique, la MOM explique cette situation par le faible effectif de son DIP.

Un contrôle rigoureux du partenariat associatif pourrait utilement s'exercer à trois niveaux (cf. *infra*) :

- ♦ un contrôle de premier niveau exercé par le DSPIP qui, aux termes de la circulaire de la DAP du 19 mars 2008⁹, « *fixe aux partenaires privés les prestations de services attendues* » ;
- ♦ un contrôle de deuxième niveau exercé par le DIP des DISP, voire par un personnel d'audit mis en place à l'échelon interrégional (cf. annexe V) ;
- ♦ un contrôle de troisième niveau exercé par l'ISP, qui pourrait utilement retenir le partenariat associatif comme thème d'audit.

2. En cas de placement à l'extérieur, le contrôle par le SPIP du respect du cahier des charges par les partenaires associatifs est lacunaire et peu formalisé

2.1. La mesure de placement sous surveillance électronique se développe au détriment de la mesure de placement à l'extérieur

Il existe trois mesures d'aménagement de peine sous écrou :

- ♦ le placement à l'extérieur (cf. Encadré 2) ;
- ♦ le placement sous surveillance électronique (PSE) ou bracelet électronique, qui permet d'exécuter une peine de prison sans être incarcéré ;
- ♦ la semi-liberté, qui permet à une personne condamnée de bénéficier d'un régime particulier de détention l'autorisant à quitter l'établissement pénitentiaire afin d'exercer une activité professionnelle, de suivre un enseignement, une formation professionnelle ou un emploi temporaire, de rechercher un emploi, de participer de manière essentielle à sa vie de famille, de suivre un traitement médical ou bien de s'investir dans tout projet d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive.

⁹ Direction de l'administration pénitentiaire, Circulaire relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP, 19 mars 2008.

Encadré 2 : La mesure de placement à l'extérieur

Le placement à l'extérieur est un aménagement de peine sous écrou, qui permet à une personne condamnée de bénéficier d'un régime particulier de détention l'autorisant à quitter l'établissement pénitentiaire afin d'exercer une activité professionnelle, de suivre un enseignement, une formation professionnelle, de rechercher un emploi, de participer de manière essentielle à sa vie de famille, de subir un traitement médical ou de s'investir dans tout autre projet d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive.

Dans ce cadre, il est possible de participer à des chantiers d'insertion liés par exemple à la préservation du patrimoine ou de sites maritimes.

Chaque jour, l'activité terminée, la personne placée doit se rendre, selon la décision du juge de l'application des peines, soit dans les locaux d'une association qui l'encadre et l'héberge, soit au domicile d'un proche ou à l'établissement pénitentiaire.

Elle doit obligatoirement respecter toutes les conditions fixées par le juge de l'application des peines en fonction de sa situation.

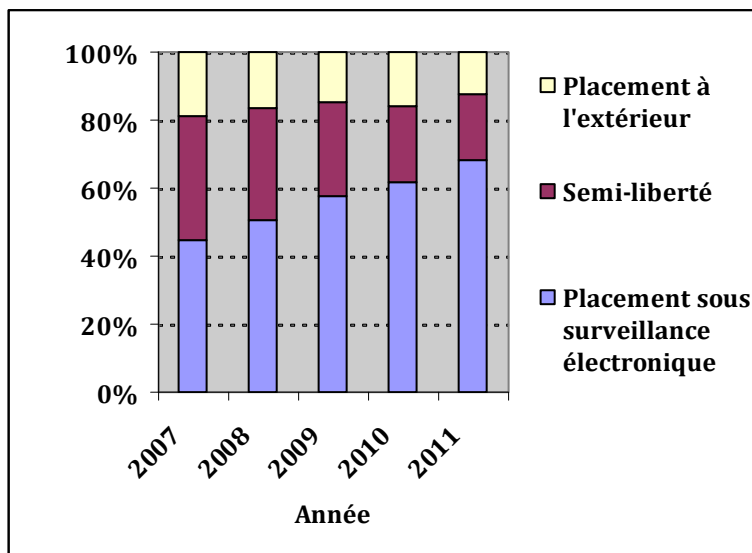
La mesure peut être octroyée avant le début ou au cours de l'incarcération.

Source : Ministère de la justice et des libertés, plaquette d'information sur le placement à l'extérieur.

La part des mesures de placement à l'extérieur dans l'ensemble des mesures d'aménagements de peine sous écrou est passée de 19,1 % à 12,1 %, alors que celle des mesures de PSE est passée de 44,6 % à 68,1 %. Selon la DAP¹⁰, les évolutions suivantes sont observées entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2011 :

- ◆ le nombre de mesures de placement à l'extérieur simultanées (stock) est passé de 705 à 1 023, soit une augmentation de 45,1 % qui équivaut à une augmentation moyenne annuelle de 9,8 % ;
- ◆ le nombre de mesures de PSE simultanées (stock) est passé de 1 648 à 5 767, soit 3,5 fois plus, ce qui équivaut à une augmentation moyenne annuelle de 36,8 %.

Graphique 2 : Répartition des aménagements de peine sous écrou au 1^{er} janvier (2007-2011)



Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2007, 2008, 2009, 2010 et 2011.

¹⁰ Direction de l'administration pénitentiaire, Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2007 et 2011.

2.2. Sur le plan budgétaire, le coût global des mesures de placement à l'extérieur n'est pas clairement identifié

2.2.1. Compte tenu de difficultés d'imputation budgétaire, le volume des crédits consacrés aux mesures de placement à l'extérieur est sous-estimé par la DAP

Selon le bureau SD1 en charge du budget, de la comptabilité et des finances de la DAP, les mesures de placement à l'extérieur représentent un coût global d'un montant de 5,5 M€ en 2010.

Cinq DISP, ainsi que la MOM, imputent le volume des crédits budgétaires qu'elles consacrent aux mesures de placement à l'extérieur sur le seul budget des SPIP et trois d'entre elles l'imputent uniquement sur leur budget, ce qui met en évidence **un manque de normalisation des pratiques d'imputation de ces dépenses au sein de l'administration pénitentiaire**.

Le coût annuel moyen d'une mesure de placement à l'extérieur varie fortement, puisqu'il s'établit entre 771 € en Outre-mer et 8 872 € pour la DISP de Lyon. Selon le RAP 2010, le coût journalier moyen d'une mesure de placement à l'extérieur s'élève à 26,8 € ; si l'on retient cette estimation, la MOM aurait financé l'équivalent de 29 jours de placement à l'extérieur en 2010 et la DISP de Lyon l'équivalent de 332 jours de placement à l'extérieur en 2010.

Tableau 4 : Coût global des mesures de placement à l'extérieur par les DISP

DISP	Imputation (en €)			Total	Moyenne du nombre de mesures de placement à l'extérieur simultanées			Coût annuel moyen
	SPIP	DISP	EP		Écroués détenus	Écroués non détenus	Total	En €
Bordeaux	233 996	0	0	233 996	93	39	132	1 773
Centre-est Dijon	210 996	0	0	210 996	25	33	58	3 638
Est- Strasbourg	0	705 257	0	705 257	28	81	109	6 470
Lille	707 688	0	0	707 688	20	73	93	7 610
Lyon	0	834 000	0	834 000	19	75	94	8 872
Marseille	669 235	0	0	669 235	46	76	122	5 486
Paris	0	1 103 044	0	1 103 044	48	138	187	5 899
Rennes	822 019	0	0	822 019	38	84	122	6 738
Toulouse	175 661	0	178	175 839	44	30	74	2 376
MOM	74 782	0	0	74 782	70	27	97	771
Total	2 894 377	2 642 301	178	5 536 856	431	656	1 087	-

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, bureau SD1 du budget, de la comptabilité et des finances.

Ces données doivent être traitées avec précaution en raison du caractère récent du déploiement de Chorus et des difficultés liées à la qualité de l'imputation des dépenses (cf. annexe III) :

- selon le rapport annuel de performance (RAP) 2010¹¹, certaines dépenses liées au placement à l'extérieur ont été imputées en action 2 « Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice » par les DISP, alors qu'elles devraient relever de l'action 1 « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice » ;

¹¹ Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, *Rapport annuel de performances*, 2010, Programme 107 « Administration pénitentiaire ».

Annexe VI

- selon le RAP 2007¹², certains gestionnaires ont choisi d'imputer une partie de leurs dépenses, liées notamment aux mesures de placement à l'extérieur, sur l'action 4 « Soutien et formation » plutôt que sur l'action 1 « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice ».

Le RAP 2010 indique qu'un guide d'utilisation des crédits a été réalisé par la DAP à l'automne 2010 afin d'améliorer la qualité de l'imputation des dépenses par les services déconcentrés. Le bureau SD1 du budget, de la comptabilité et des finances précise que les chiffres sont à analyser avec prudence, dans la mesure où il s'agit de données déclaratives des DISP. Selon le RAP 2010, le coût journalier d'une mesure de placement à l'extérieur est égal à 26,8 €, ce qui représente l'équivalent de 206 599 journées de placement à l'extérieur en 2010. D'après les statistiques de la DAP¹³, le nombre de journées de placement à l'extérieur d'écroués non détenus peut être estimé pour l'exercice 2010 à 236 709 et le nombre de journées de placement à l'extérieur d'écroués détenus à 102 029.

Les dépenses consacrées aux mesures de placement à l'extérieur sont identifiées en 2011, avec la présence d'une ligne dédiée dans l'application Chorus.

2.2.2. Les documents budgétaires successifs retracent de façon imprécise les montants consacrés aux mesures de placement à l'extérieur

2.2.2.1. Les crédits budgétaires consacrés aux mesures de placement à l'extérieur ne sont pas clairement identifiés dans les documents budgétaires

Les projets annuels de performance (PAP) et les RAP fournissent des estimations du coût global des mesures de placement à l'extérieur. En particulier, le RAP 2010 estime à 10,7 M€ le volume de crédits consacrés aux mesures de placement à l'extérieur en 2010, soit 1,9 fois plus que l'estimation de la DAP.

Plusieurs incohérences sont observées :

- ♦ le coût global des mesures de placement à l'extérieur est significativement sous-estimé depuis 2007 ;
- ♦ les prévisions du nombre de mesures de placement à l'extérieur simultanées et du coût global des mesures de placement à l'extérieur tiennent peu compte des réalisations des années précédentes et des estimations du coût journalier du placement à l'extérieur.

Tableau 5 : Prévisions et réalisations des projets et rapports annuels de performance

Année	Prévisions (PAP)		Réalizations (RAP)		Écarts		Estimation du coût journalier du placement à l'extérieur (en €)
	Nombre de mesures de placement à l'extérieur simultanées	Coût global des mesures de placement à l'extérieur (en M€)	Nombre de mesures de placement à l'extérieur simultanées	Coût global des mesures de placement à l'extérieur (en M€)	Nombre de mesures de placement à l'extérieur simultanées	Coût global des mesures de placement à l'extérieur	
2007	-	1,0	791	5,6	-	+460 %	25,20 (*)
2008	-	1,0	837	4,2	-	+320 %	28,22
2009	135 ¹⁴	1,2	967	4,8	+616 %	+300 %	26,76

¹² Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, *Rapport annuel de performances*, 2007, Programme 107 « Administration pénitentiaire ».

¹³ Direction de l'administration pénitentiaire, *Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée*.

¹⁴ Plus précisément, le PAP 2009 prévoit entre 130 et 140 mesures de placements à l'extérieur simultanément prises en charge. La mission a retenu la moyenne de ces deux nombres pour effectuer ses calculs.

Annexe VI

Année	Prévisions (PAP)		Réalizations (RAP)		Écarts		Estimation du coût journalier du placement à l'extérieur (en €)
	Nombre de mesures de placement à l'extérieur simultanées	Coût global des mesures de placement à l'extérieur (en M€)	Nombre de mesures de placement à l'extérieur simultanées	Coût global des mesures de placement à l'extérieur (en M€)	Nombre de mesures de placement à l'extérieur simultanées	Coût global des mesures de placement à l'extérieur	
2010	1 500	4,0	1 087	10,7	-28 %	+168 %	-
2011	483	5,0	-	-	-	-	-

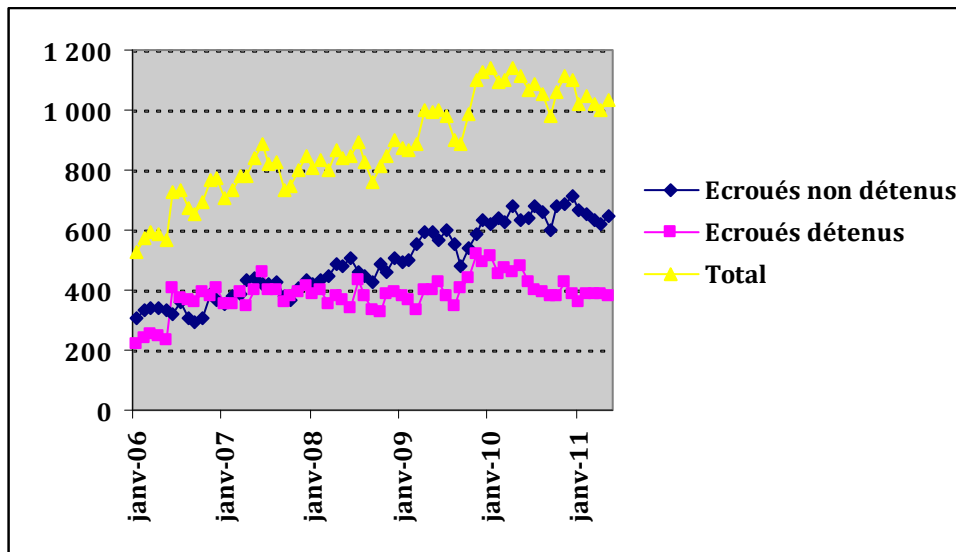
Source : Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, Projets et rapports annuels de performance, traitement mission IGF/IGSJ.

(*) Coût journalier du placement à l'extérieur d'un écroué non détenu.

2.2.2.2. Le RAP 2010 surestime légèrement la masse budgétaire allouée aux mesures de placement à l'extérieur

Selon la DAP, le nombre de placements à l'extérieur simultanés est passé de 525 au 1^{er} janvier 2006 à 1 023 le 1^{er} janvier 2011, soit une augmentation de 94,9 % et une progression annuelle de 14,3 %.

Graphique 3 : Nombre de placements à l'extérieur au 1^{er} du mois (janvier 2006–mai 2011)



Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée.

Note : Les écroués qui bénéficient des mesures de placement à l'extérieur peuvent être détenus ou non.

Annexe VI

Le RAP 2010 propose la méthode d'estimation suivante du coût global des mesures de placement à l'extérieur (cf. Encadré 3).

Encadré 3 : Méthodologie de l'estimation du coût global des mesures de placement à l'extérieur par le RAP 2010

Le coût annuel de la mesure de placement à l'extérieur est estimé par le produit :

- du coût journalier moyen du placement à l'extérieur ;
- du nombre de jours de l'année (365) ;
- du nombre moyen de mesures de placement à l'extérieur simultanées calculé comme la moyenne du nombre de mesures de placement à l'extérieur au 1^{er} de chaque mois de l'année considérée.

Source : Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, Projet annuel de performances 2011.

Cette méthode estime le coût global des mesures de placement à l'extérieur à un montant de 10,6 M€ en 2010.

Tableau 6 : Les estimations issues des projets et rapports annuels de performance

Année	Coût journalier moyen (en €)	Nombre moyen de mesures de placement à l'extérieur simultanées	Coût annuel (en M€)
2007	25,20	791,0	7,3
2008	28,22	836,5	8,6
2009	26,76	966,5	9,4
2010	26,76	1 087,2	10,6
2011 (prévisions)	26,76	1 025,0	10,0

Source : Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, Projets et rapports annuels de performance, traitement mission IGF/IGSJ. Direction de l'administration pénitentiaire, Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée, traitement mission IGF/IGSJ.

Ce calcul surestime le coût global des mesures de placement à l'extérieur pour deux raisons :

- ♦ il suppose que le coût journalier moyen d'un écroué non détenu en placement à l'extérieur est égal au coût journalier moyen d'un écroué détenu en placement à l'extérieur. Selon le schéma directeur de la prise en charge financière de la mesure de placement à l'extérieur par l'administration pénitentiaire (cf. Tableau 10), ce dernier coût est inférieur d'environ 10 € au coût retenu ;
- ♦ il suppose que la prise en charge d'une mesure de placement à l'extérieur s'étend sur 365 jours de l'année. Dans le cadre d'un écroué non détenu en placement à l'extérieur, la prise en charge peut n'avoir lieu qu'en semaine, soit pendant 260 jours.

2.2.3. La mission estime à 8 M€ le montant consacré aux mesures de placement à l'extérieur

La mission évalue à 8,0 M€ le coût global des mesures de placement à l'extérieur en 2010, qui est imputée au programme 107 « Administration pénitentiaire », comme présenté *infra*.

Annexe VI

Tableau 7 : Estimation du coût de la mesure de placement à l'extérieur (2007-2011)

Année	Écroués non détenus			Écroués détenus			Coût total (M€)
	Coût journalier moyen (en €)	Nombre de jours de placement à l'extérieur	Coût (M€)	Coût journalier moyen (en €)	Nombre de jours de placement à l'extérieur	Coût (M€)	
2007	25,20	146 306,0	3,69	15,20	93 364,0	1,42	5,11
2008	28,22	167 903,0	4,74	18,22	89 473,5	1,63	6,37
2009	26,76	202 631,5	5,42	16,76	99 420,5	1,67	7,09
2010	26,76	236 709,0	6,33	16,76	102 028,5	1,71	8,04
2011 (janvier – avril)	26,76	76 957,0	2,06	16,76	30 609,0	0,51	2,57
2011 (projection)	26,76	230 871,0	6,18	16,76	91 827,0	1,54	7,72

Source : Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, Projets et rapports annuels de performance, traitement mission IGF/IGSJ. Direction de l'administration pénitentiaire, Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée, traitement mission IGF/IGSJ.

Encadré 4 : Méthodologie de l'estimation du coût annuel de la mesure de placement à l'extérieur par la mission

Pour évaluer le coût annuel du placement à l'extérieur, deux hypothèses sont formulées :

- chaque écroué non détenu en placement à l'extérieur est hébergé, accompagné et éventuellement restauré par une association qui facture sa prestation pendant 30 jours par mois (hypothèse 1) ;
- chaque écroué détenu en placement à l'extérieur est accompagné et éventuellement restauré par une association qui facture sa prestation pendant 20 jours par mois (hypothèse 2).

Compte tenu du schéma directeur de la prise en charge financière de la mesure de placement à l'extérieur par l'administration pénitentiaire le montant auquel est facturé la prestation exécutée au profit d'un écroué détenu est de 10 € inférieur au montant auquel est facturée la prestation exécutée au profit d'un écroué non détenu.

Les *Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée* publiées par la DAP permettent de calculer le nombre annuel de jours de placement à l'extérieur à indemniser (colonnes 3 et 6 du Tableau 7). Les hypothèses 1 et 2 permettent de calculer le coût annuel correspondant (colonnes 4, 7 et 8 du Tableau 7).

Source : Mission IGF/IGSJ.

Le montant total de la masse budgétaire consacrée aux mesures de placement à l'extérieur en 2010 est donc estimé :

- ♦ à 5,5 M€ par la DAP qui sous-estime ce montant en raison de difficultés d'imputations budgétaires ;
- ♦ à 10,7 M€ par le RAP ;
- ♦ à 8,0 M€ par la mission de l'IGF et de l'IGSJ.

2.3. Certaines associations qui assurent des placements à l'extérieur connaissent des difficultés financières en dépit d'une qualité de prise en charge reconnue

2.3.1. Le développement du placement à l'extérieur est encouragé et sa prise en charge par les associations est considérée de qualité par l'administration pénitentiaire

Selon la DAP, le nombre de mesures de placements à l'extérieur prononcées par les juges de l'application des peines est passé de 1 980 en 2006 à 2 653 en 2010, soit une augmentation de 34,0 % et une progression annuelle de 7,6 %.

Tableau 8 : Nombre de mesures de placement à l'extérieur prononcées (2006-2010)

Année	Moment du prononcé de l'ordonnance		Total	Progression annuelle
	Dès l'incarcération (y compris <i>ab initio</i>)	En cours d'exécution de peine		
2006	494	1 486	1 980	-
2007	619	1 670	2 289	+15,6 %
2008	717	1 891	2 608	+13,9 %
2009	678	2 212	2 890	+10,8 %
2010	-	-	2 653	-8,2 %

Source : Annuaire statistique du ministère de la justice 2009-2010. Direction de l'administration pénitentiaire, Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire 2010.

Les acteurs de la chaîne pénale s'accordent à reconnaître les atouts des associations qui prennent en charge des mesures de placement à l'extérieur :

- ♦ dans le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur¹⁵, la DAP indique que « le secteur associatif, intervenant dans le champ de la lutte contre les exclusions, est un partenaire privilégié du SPIP dans le cadre des placements à l'extérieur, en raison de la prise en charge globale qu'il peut offrir et de l'existence de réseaux qu'il a construits, notamment dans les domaines de l'insertion professionnelle, du logement, de la prise en charge médico-sociale ». La DAP précise qu'« il est également en mesure d'apporter des réponses adaptées à des publics présentant des difficultés particulières » car « pour ce faire, le secteur associatif a développé des compétences et des savoir-faire appropriés » ;
- ♦ par une note adressée à la mission¹⁶ (cf. pièce jointe n°5), l'association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP) indique que les associations « qui assurent les placements à l'extérieur offrent dans leur grande majorité une qualité de prise en charge appréciée ».

¹⁵ Direction de l'administration pénitentiaire, Bureau PMJ1 des études, de la prospective et des méthodes, *Cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur*, novembre 2006.

¹⁶ Association nationale des juges de l'application des peines, Note complémentaire à l'audition du 20 mai 2011 par la mission d'inspection conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des services judiciaires sur les services pénitentiaires d'insertion et de probation, 30 mai 2011.

2.3.2. Plusieurs associations mettent en évidence des obstacles essentiellement financiers à la mise en œuvre des mesures de placement à l'extérieur

Trois associations partenaires du SPIP dans le cadre de la mise en œuvre de mesures de placement à l'extérieur ont fait l'objet de questions parlementaires entre 2007 et 2011 :

- ♦ la situation de l'association pour la prévention de la récidive par l'évolution des sanctions (APRES), à Amiens¹⁷, et les conditions de son rétablissement financier montrent que des associations dont les prestations sont d'une qualité reconnue peuvent être fragilisées par une décision de l'administration pénitentiaire. Cette association, spécialisée dans la lutte contre la délinquance et la prévention de la récidive, existe depuis 1988. Son centre de placement à l'extérieur est le plus important de France. En 2007, elle connaît de graves difficultés financières suite à la baisse du nombre de mesures de placement à l'extérieur qui lui ont été confiées ;
- ♦ la situation de l'association de réponses éducatives et sociales dans le champ judiciaire (ARESCJ), à Bordeaux¹⁸, met en évidence les risques présentés par un partenariat associatif insuffisamment formalisé dans le cadre de conventions entre le SPIP et l'association ou de protocoles entre le tribunal et l'association. L'ARESCJ, créée en 1982 et aujourd'hui disparue sous cette forme, était l'association socio-judiciaire la plus importante de France. Son objectif était de prévenir la récidive des délinquants qui lui étaient confiés en développant des actions visant l'insertion et la réinsertion sociale, parmi lesquelles l'accueil de condamnés dans leur centre d'hébergement et de réinsertion sociale dans le cadre de placement à l'extérieur. Selon la réponse du ministère de la justice, cette association a connu des difficultés parce qu'elle a procédé à de trop nombreux recrutements, qu'elle n'a pas su se positionner sur des actions porteuses et que la qualité de ses services a été qualifiée de médiocre par la cour d'appel de Bordeaux ;
- ♦ l'association Saint-Paul, située à Rouen¹⁹, existe depuis 1957. Cette association est reconnue pour l'accueil de personnes sortant de prison ou faisant l'objet d'une mesure de placement à l'extérieur. Par des courriers en date du 31 mars 2011 et du 4 avril 2011 respectivement, les directeurs des SPIP (DSPIP) de Seine-Maritime et de l'Eure indiquent à l'association Saint-Paul que compte tenu de restrictions budgétaires, elle ne devra plus réserver de suite favorable à toute nouvelle mesure de placement à l'extérieur. La DSPIP de la Seine-Maritime explique sa décision par la réduction de 66 % du budget du SPIP de la Seine-Maritime destiné à l'accompagnement du public. Le DSPIP de l'Eure explique sa décision par la réduction de 25 % du budget alloué à son service pour l'accompagnement des publics placés sous main de justice, les subventions aux associations et le placement à l'extérieur.

¹⁷ 13^{ème} législature, Question écrite n°11 803 de M. Maxime Gremetz, député de la Somme, publiée au JO le 27 novembre 2007, p. 7 418. 13^{ème} législature, Question écrite n°25 352 de M. Maxime Gremetz, député de la Somme, publiée au JO le 17 juin 2008, p. 5 025.

¹⁸ 13^{ème} législature, Question écrite n°15 042 de M^{me} Michèle Delaunay, députée de la Gironde, publiée au JO le 22 janvier 2008, p. 449. 13^{ème} législature, Question écrite n°24 133 de M. Philippe Plisson, député de la Gironde, publiée au JO le 3 juin 2008, p. 4 622.

¹⁹ 13^{ème} législature, Question écrite n°108 917 de M. François Loncle, député de l'Eure, publiée au JO le 17 mai 2011, p. 4 974. 13^{ème} législature, Question écrite n°109 541 de M. Jean-Paul Lecoq, député de la Seine-Maritime, publiée au JO le 24 mai 2011, p. 5 330.

2.4. Des procédures de contrôle de la conformité au cahier des charges des prestations des partenaires associatifs sont prévues

2.4.1. De manière générale, la circulaire de la DAP du 19 mars 2008 confie au SPIP la responsabilité de la politique partenariale

La circulaire de la DAP du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP prévoit qu' « *au niveau départemental, le directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation joue un rôle d'interface auprès des divers partenaires institutionnels et associatifs pour impulser une dynamique de projets prenant en considération les problématiques sociales des personnes placées sous main de justice* » et qu' « *il fixe aux partenaires privés les prestations de services attendues* ». Elle dispose également que « *sauf intervention ponctuelle, les collaborations avec les partenaires privés doivent faire l'objet de conventions. Certaines d'entre elles peuvent donner lieu à versement d'une subvention. Dans tous les cas, une évaluation annuelle doit être formalisée* ».

La mission a examiné la politique associative conduite par les SPIP lors de ses déplacements, en particulier pour le SPIP des Bouches-du-Rhône et le SPIP de la Gironde. Seule une convention partenariale parmi les onze conventions conclues par ces services a conduit à la réalisation d'une évaluation annuelle de l'association partenaire par le SPIP : « *l'évaluation du dispositif est prévue tous les six mois dans le cadre des comités de pilotage semestriels et lors de trois comités de suivi* ».

En juin 2011, la mission a effectué une enquête par collecte de conventions de placement à l'extérieur auprès de la MAPSE. 135 conventions de placement à l'extérieur prenant effet après le 1^{er} janvier 2010 ont été collectées auprès des DISP²⁰. Parmi ces conventions :

- ♦ 19 % ne sont pas datées ou bien ne sont pas signées par le président de l'association, le DSPIP et le directeur interrégional ;
- ♦ 24 % sont signées au moins un mois après leur prise d'effet ;
- ♦ 29 % prévoient une reconduction tacite ;
- ♦ 17 % ne prévoient aucune modalité de suivi, de contrôle ou bien d'évaluation.

L'hétérogénéité des résultats par DISP s'explique par l'utilisation de modèles de convention élaborés par chacune d'entre elles. Si cette pratique est souhaitable dans une perspective de normalisation et d'encadrement des pratiques de conventionnement, elle a pour conséquence de systématiser les défauts du modèle de convention adopté. À titre d'exemple, les modèles majoritairement utilisés dans la DISP de Lyon présentent le défaut de ne prévoir, ni suivi, ni contrôle, ni évaluation (38 % des conventions) tout en prévoyant la reconduction tacite de la convention (85 % des conventions). Les conventions qui prévoient le suivi, le contrôle ou bien l'évaluation de l'association recouvrent des situations très hétérogènes.

Tableau 9 : Suivi et contrôle prévus par les conventions de placement à l'extérieur (2010-2011)

DISP	Nombre de conventions de placement à l'extérieur collectées*	Conventions non datées ou non signées**		Conventions signées tardivement***		Conventions reconduites tacitement		Conventions ne prévoyant pas le suivi, le contrôle et l'évaluation de l'association	
Bordeaux	8	3	38 %	5	63 %	0	0 %	3	38 %
Est-Strasbourg	32	2	6 %	1	3 %	0	0 %	2	6 %
Lille	16	7	44 %	5	31 %	4	25 %	0	0 %
Lyon	40	6	15 %	4	10 %	34	85 %	15	38 %
Paris	16	0	0 %	7	44 %	0	0 %	0	0 %

²⁰ Les conventions des DISP du centre-est Dijon et de Marseille n'ont pu être collectées.

Annexe VI

DISP	Nombre de conventions de placement à l'extérieur collectées*	Conventions non datées ou non signées**		Conventions signées tardivement***		Conventions reconduites tacitement		Conventions ne prévoyant pas le suivi, le contrôle et l'évaluation de l'association	
Rennes	14	4	29 %	9	64 %	0	0 %	0	0 %
Toulouse	3	1	33 %	1	33 %	0	0 %	0	0 %
MOM	6	3	50 %	0	0 %	1	17 %	3	50 %
Total	135	26	19 %	32	24 %	39	29 %	23	17 %

Source : Enquête par collecte de conventions effectuée en juin 2011 par la mission auprès de la mission MAPSE de développement des aménagements de peine et du placement sous surveillance électronique mobile. Traitement mission IGF/IGSJ.

**Parmi l'ensemble des conventions collectées, seules celles prenant effet à partir du 1^{er} janvier 2010 sont décomptées.*

***Dans le cas d'une convention interrégionale, la signature du DSPIP n'est pas attendue.*

****Une convention est considérée comme signée tardivement lorsqu'elle est signée plus d'un mois après sa prise d'effet.*

L'analyse par la mission des conventions collectées permet de mettre en évidence les bonnes pratiques suivantes :

- ◆ la mention « *La présente convention est conclue pour une durée d'un an.* » permet d'éviter des difficultés liées à une signature tardive ;
- ◆ les mentions « *son éventuel renouvellement ne peut en aucun cas se faire par tacite reconduction.* » (DISP Est-Strasbourg) et « *elle devra faire l'objet d'une reconduction expresse après présentation par l'association du bilan annuel et des comptes approuvés.* » (DISP de Paris) soulignent le besoin d'évaluation ;
- ◆ la mise en place d'indicateurs qui permettent d'évaluer l'action de l'association et de prendre la décision de renouveler ou non le partenariat.

À titre d'illustration, les conventions signées par la DISP Est-Strasbourg prévoient les indicateurs suivants :

- ◆ le nombre de personnes orientées par le SPIP vers le partenaire ;
- ◆ le nombre de demandes instruites par le partenaire ;
- ◆ le taux d'acceptation par le partenaire des personnes orientées par le SPIP ;
- ◆ le nombre de prestations offertes par le partenaire par rapport aux prestations définies par la convention locale ;
- ◆ le nombre de placements à l'extérieur aboutis/révoqués.

L'évaluation des partenaires associatifs en charge de mesures de placement à l'extérieur est centrale dans la perspective de la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations (cf. Encadré 5).

Encadré 5 : L'évaluation prévue par la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010

L'association s'engage à fournir, au moins trois mois avant le terme de la convention, un bilan d'ensemble, qualitatif et quantitatif, de la mise en œuvre du programme d'actions ou de l'action [au choix] dans les conditions précisées en annexe III de la présente convention.

L'administration procède, conjointement avec l'association, à l'évaluation des conditions de réalisation du programme d'actions ou de l'action [au choix] auquel (à laquelle) elle a apporté son concours sur un plan quantitatif comme qualitatif.

Source : Circulaire du Premier ministre relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, Annexe II « Modèle de convention (pluri-)annuelle d'objectifs avec une association », Article 9, 18 janvier 2010.

2.4.2. Le cahier des charges national pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur est encore peu respecté

Encadré 6 : Le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur

Adopté en novembre 2006 suite aux réflexions d'un groupe de travail constitué de représentants de la DAP et de deux fédérations nationales d'associations, la FNARS et Citoyens et Justice, le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur clarifie les rôles respectifs de l'administration pénitentiaire et des associations dans l'exécution d'une mesure de placement à l'extérieur et établit une grille de financement au niveau national tenant compte des différentes prestations fournies par les associations.

Ce cahier des charges est complété par quatre fiches :

- l'élaboration d'une convention de partenariat entre l'administration pénitentiaire et les structures associatives ;
- le cadre juridique du placement à l'extérieur ;
- le statut de la personne en placement à l'extérieur ;
- le schéma directeur de la prise en charge financière par l'administration pénitentiaire.

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur, 2006.

La fédération « Citoyens et Justice » s'est dotée d'un *Guide déontologique et méthodologique* sur le placement à l'extérieur. En particulier, ce guide comporte une fiche technique sur « Les rapports des associations pendant la mesure de placement à l'extérieur » qui décrit les différents rapports devant être communiqués par l'association au SPIP. Ces rapports permettent de formaliser le suivi de la mesure pour les SPIP.

Encadré 7 : Les rapports des associations pendant la mesure de placement à l'extérieur

Dans le cadre du placement à l'extérieur, trois types de rapport peuvent être rédigés :

- les rapports intermédiaires (notes de situation, rapports de situation, rapports d'évaluation, bilans mensuels, notes de synthèse) qui peuvent être orientés suivant le but dans lequel ils sont rédigés ;
- le rapport final ;
- le rapport de carence ou d'incident.

Le rapport intermédiaire est une photographie de la situation de la personne. Il relate donc sa situation globale avant son incarcération et en début de mesure, les éléments significatifs depuis le début du placement. Il rappelle les obligations liées à la mesure et la façon dont elles sont respectées. Il permet de :

- rappeler le projet initial et les objectifs de départ ;
- faire état des démarches effectuées ou en cours de réalisation ;
- donner du sens à la modification de certains objectifs et dégager les projets élaborés ;
- mettre en avant les étayages éducatifs, les partenaires sociaux, institutionnels, associatifs sollicités ;
- décrire la dynamique générale de la personne eu cours de cette mesure et la manière dont elle peut s'en saisir.

Le rapport final dresse un bilan global de la mesure et évalue les écarts entre les objectifs initiaux, leur construction et leur concrétisation. Il reprend les éléments significatifs de la mesure depuis le début du placement jusqu'à son terme. Dans la conclusion peuvent être suggérées des propositions de suivi et des pistes éventuelles de travail futur ou bien de logement par exemple, si le temps écoulé n'a pas permis à la personne de mettre en place l'ensemble des actions prévues. La nature du lien qui va demeurer entre la personne et le service après la levée d'écrou est également évoquée.

En cas d'incident majeur, le référent établit un rapport d'incident en urgence qu'il adresse au SPIP, au DSPIP, au JAP et à la maison d'arrêt. Dans ce rapport, il retrace le parcours de la personne depuis le début de son placement en y inscrivant les éléments positifs ou négatifs susceptibles d'apporter un éclairage le plus objectif possible de la situation de la personne et de ses capacités en termes de démarches et d'insertion. On y fait part de la date de la dernière rencontre et des conditions dans lesquelles on a été amené à rédiger ce rapport. Dans le cadre de son rapport, l'association mentionne

Annexe VI

ses attentes vis-à-vis du JAP et du SPIP et son positionnement par rapport à la poursuite de la mesure. Les incidents mineurs sont gérés par les équipes éducatives et peuvent être signalés oralement au CPIP ou au JAP, mais ne font pas l'objet d'un rapport d'incident.

Les rapports sont rédigés par l'éducateur référent de l'association. Les rapports peuvent être cosignés par l'éducateur référent et le responsable du service, signés par l'éducateur référent uniquement, signés par le directeur ou le responsable du service uniquement, signés par l'équipe éducative en tant qu'écrit collectif.

Ces rapports sont adressés au référent SPIP, au DSPIP, au JAP et à l'établissement pénitentiaire.

Ils sont lus aux personnes concernées avant d'être envoyés.

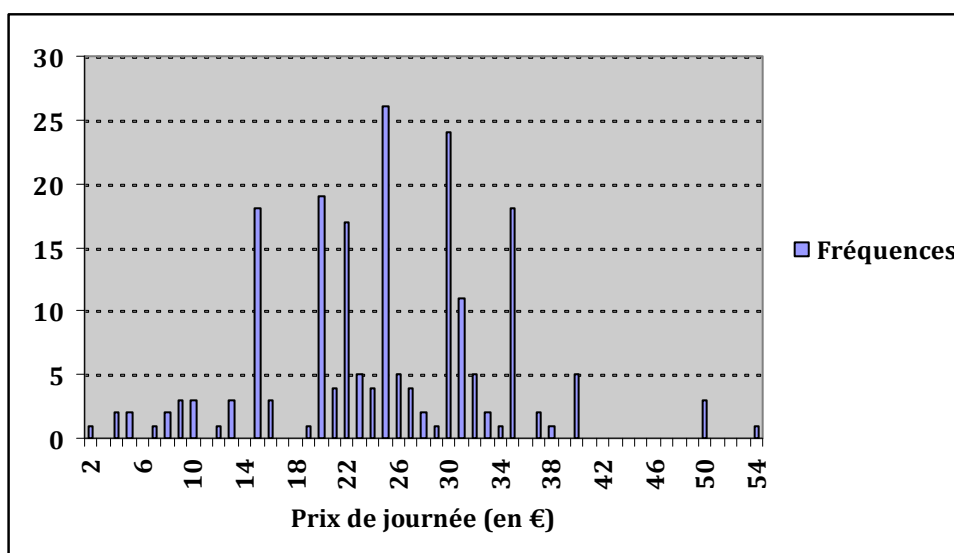
*Source : Citoyens et Justice, Guide déontologique et méthodologique sur le placement à l'extérieur.**

Un répertoire des structures d'aménagements de peine (placement à l'extérieur, semi-liberté et placement sous surveillance électronique) est accessible sur l'application APPI. Ce répertoire est renseigné par les SPIP sur le fondement des conventions qu'ils signent. La MAPSE a transmis une extraction de ce répertoire effectuée à la date du 21 juin 2011.

À partir de ce répertoire, la mission a effectué une analyse des prix de journée indiqués (cf. Graphique 4). Ceux-ci ont ensuite été comparés aux prix de journée prévus par le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur (cf. Tableau 10). L'analyse a porté sur 200 structures de placement à l'extérieur :

- ◆ 70 structures (35,0 %) affichent l'un des prix de journée prévus ;
- ◆ 59 structures (29,5 %) affichent un prix de journée pouvant correspondre à l'un de ceux prévus, dans la mesure où ils peuvent provenir de suppléments correspondants à des activités complémentaires ;
- ◆ 67 structures (33,5 %) affichent un prix de journée ne pouvant correspondre à l'un de ceux prévus ;
- ◆ 4 structures (2,0 %) affichent un prix de journée strictement supérieur au maximum prévu, soit 40 €.

Graphique 4 : Le prix de journée des structures de placement à l'extérieur



Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Répertoire des structures d'aménagement de peines, 21 juin 2011. Les structures pour lesquelles le prix de journée était nul ou égal à 1 €, ainsi que celles pour lesquelles plusieurs prix de journée étaient indiqués ont été écartées.

Annexe VI

Tableau 10 : Taux par jour de placement en fonction des services proposés et réalisés par les associations à compter du 1^{er} janvier 2007

Actions proposées par les structures partenaires	Montant de la prise en charge par l'administration pénitentiaire (en €)	Fréquences du montant dans le répertoire des structures d'aménagement de peines
Hébergement seul	13	3
Restauration seule	13	
Accompagnement seul	15	18
Hébergement et restauration	23	5
Hébergement et accompagnement	25	26
Restauration et accompagnement	25	
Hébergement, restauration et accompagnement	35	18
Activités complémentaires	3 à 5	(59)

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur, Fiche technique n°4 « Schéma directeur de prise en charge financière par l'administration pénitentiaire », novembre 2006, Répertoire des structures d'aménagement de peines, 21 juin 2011.

2.4.3. Un contrôle régulier des foyers de placement à l'extérieur est prévu par le code de procédure pénale

L'article D. 578 du CPP (cf. Encadré 8) prévoit que le DSPIP visite chaque année les lieux d'hébergement dans lesquels les partenaires associatifs accueillent les personnes soumises à une mesure de placement extérieur.

Encadré 8 : La visite des divers foyers et organismes d'hébergement par le DSPIP

Le JAP et le DSPIP visitent chaque année les divers foyers ou organismes d'hébergement accueillant les personnes visées aux articles D. 544 et D. 574, c'est-à-dire les personnes libérées depuis moins de six mois (article D. 544 CPP), les personnes sous contrôle judiciaire et les personnes placées sous main de justice (article D. 574 CPP).

Source : Articles D. 544, D. 574 et D. 578 du code de procédure pénale.

L'une des questions de l'enquête par questionnaire menée par la mission auprès des DISP et de la MOM en juin 2011 (cf. *supra*) était libellée ainsi « Comment vous assurez-vous que l'article D. 578 du CPP est mis en œuvre par le DSPIP ? » (cf. Tableau 11). À cette question :

- ◆ quatre DISP (Bordeaux, Est-Strasbourg, Lille, Toulouse) et la MOM indiquent n'assurer aucun contrôle ;
- ◆ trois DISP (Centre-est Dijon, Lyon, Rennes) indiquent que ce point fait l'objet d'un suivi sans être formellement contrôlé ;
- ◆ deux DISP (Marseille et Paris) n'ont pas répondu sur ce point.

Tableau 11 : Contrôle par les DISP et par la MOM du respect de l'art. D. 578 du CPP par les DSPIP

DISP	Réponse à la question « Comment vous assurez-vous que l'article D. 578 du CPP est mis en œuvre par le DSPIP ? »
Bordeaux	Aucun contrôle n'est effectué.
Centre-est Dijon	Ce point n'a pas été étudié en raison de la prise de fonction récente du chef de département insertion et probation. Un contrôle des structures (foyers et organismes d'hébergement) est demandé aux DSPIP par le chef de département pour l'année en cours.
Est-Strasbourg	Non vérifié.

Annexe VI

DISP	Réponse à la question « Comment vous assurez-vous que l'article D. 578 du CPP est mis en œuvre par le DSPIP ? »
Lille	Ce point n'est pas contrôlé par le DIP. Selon les déclarations des DSPIP, les visites ne sont pas effectuées de façon systématique et concertée entre le DSPIP et le JAP. Cependant les lieux d'hébergement sont régulièrement visités par le DSPIP (le plus souvent par son représentant, le chef d'antenne) et par les JAP.
Lyon	Pas de visite JAP-DSPIP mais les DSPIP et personnels d'insertion et de probation rencontrent régulièrement les directeurs de structure et se déplacent sur les lieux d'hébergement. Pas de contrôle spécifique de la DISP, il arrive que le chef de département visite des lieux d'accueil collectif (exemple pour le placement à l'extérieur).
Marseille	NC
Paris	NC
Rennes	Le DIP n'assure pas ce contrôle sur les DSPIP. En revanche la situation est abordée dans le cadre du dialogue annuel de gestion.
Toulouse	Non vérifié.
MOM	Ce contrôle n'a pour le moment pas été mis en place.

Source : Directions interrégionales des services pénitentiaires, Mission Outre-mer. Enquête par questionnaire menée par la mission en juin 2011.

2.5. La mise en concurrence des partenaires associatifs dans le cadre d'un appel d'offres est souhaitable

2.5.1. Les prestataires de placement à l'extérieur ne sont pas mis en concurrence dans le cadre d'appels d'offre

Par trois notes en date du 14 décembre 2006²¹, du 8 août 2008²² et du 4 mars 2011²³, la **DAP affirme le principe de la mise en concurrence des prestations de placement à l'extérieur dans le cadre d'un marché public.**

Ces notes sont confortées par l'analyse²⁴ de la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'économie et des finances, en date du 14 mai 2008. Cette note précise que ces marchés peuvent être passés selon une procédure adaptée prévue par le code des marchés publics²⁵. En particulier, « *le pouvoir adjudicateur peut négocier avec les candidats ayant présenté une offre. Cette négociation peut porter sur tous les éléments de l'offre, notamment sur le prix.* »²⁶.

Tableau 12 : Notes de la DAP et de la DAJ

Date	Acteur	Document
14/12/2006	DAP	Note aux DISP sur le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur : « <i>Ces prestations relèvent du secteur concurrentiel puisqu'il s'agit d'achats publics. Une fiche technique sera élaborée.</i> »
14/05/2008	DAJ	Note sur les conventions passées avec des associations pour le placement à

²¹ Direction de l'administration pénitentiaire, Note sur le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur, 14 décembre 2006.

²² Direction de l'administration pénitentiaire, Note sur le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement extérieur, 8 août 2008.

²³ Direction de l'administration pénitentiaire, Analyse juridique sur la qualification de marché public des conventions de placement extérieur, 4 mars 2011.

²⁴ Direction des affaires juridiques, note sur les conventions passées avec des associations pour le placement à l'extérieur de détenus, 14 mai 2008.

²⁵ Article 30 du code des marchés publics renvoyant à l'article 28 du code des marchés publics.

²⁶ Article 28 du code des marchés publics.

Annexe VI

Date	Acteur	Document
		l'extérieur de détenus : « <i>L'application d'une procédure adaptée de mise en concurrence paraît inévitable.</i> »
08/08/2008	DAP	Note aux DISP sur le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur : « <i>Les éléments constitutifs du marché public sont réunis et la procédure de mise en concurrence paraît dès lors souhaitable.</i> »
04/12/2008	DAJ	Note sur la convention de délégation de la mise en œuvre de la mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP).
04/03/2011	DAP	Note sur l'analyse juridique sur la qualification de marché public des conventions de placement à l'extérieur : « <i>Les conventions de mise en œuvre de la mesure du placement extérieur répondent aux caractéristiques d'un marché public et doivent donc être soumises aux règles de la commande publique.</i> »

Source : Mission IGF/IGSJ.

L'une des questions de l'enquête par questionnaire menée par la mission auprès des DISP et de la MOM en juin 2011 (cf. *supra*) était formulée ainsi « *Mettez-vous les associations qui prennent en charge des mesures de placement à l'extérieur en concurrence dans le cadre d'appels d'offre ?* ». À cette question, sept DISP (Bordeaux, Centre-est Dijon, Est-Strasbourg, Lille, Marseille, Paris et Rennes) et la MOM ont répondu par la négative. La DISP de Marseille précise à cette occasion que « *la note du 4 mars 2011 n'a pas été portée à sa connaissance* ». Toutefois, la DISP de Lyon mène actuellement une expérimentation sur la question (cf. Encadré 11 11). La DISP de Toulouse n'a pas répondu sur ce point.

Trois raisons peuvent expliquer cette situation :

- ◆ les questions juridiques soulevées ont nécessité le recours à l'expertise de la DAJ ;
- ◆ la mise en concurrence pose des problèmes pratiques aux DISP ;
- ◆ le passage à la mise en concurrence est faiblement accompagné par la DAP.

La fédération d'associations socio-judiciaires « Citoyens et Justice » intervient à plusieurs reprises auprès de la DAP pour contester le bien-fondé juridique de la décision de passer contrat avec les prestataires de placement à l'extérieur dans le cadre de marchés publics.

Tableau 13 : Documents

Date	Source	Document
06/04/2007	Conseil d'État	Arrêt <i>Commune d'Aix-en-Provence</i> (cf. Encadré 10)
02/05/2007	Alcyaconseil	Analyse relative à la nature des relations juridiques existant entre l'administration pénitentiaire et les organismes d'accueil de condamnés dans le cadre de mesures de placement à l'extérieur.
14/06/2007	Citoyens et Justice	Lettre à la DAP : « <i>Nous sollicitons que votre décision de recourir aux appels d'offres soit dès maintenant reportée à une date ultérieure.</i> »
27/08/2008	Citoyens et Justice	Lettre à la DAP : « <i>Nous vous demandons de bien vouloir surseoir à l'application de ce dispositif.</i> »
02/09/2009	Citoyens et Justice	Note comparative sur l'analyse du MINEFI concernant la mesure de placement extérieur et la mesure d'accompagnement social personnalisé.

Source : Conseil d'État, 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, n°284 736. Fédération d'associations socio-judiciaires « Citoyens et Justice ».

Le débat juridique se concentre autour du champ d'application :

- ◆ de l'article 1^{er} du code des marchés publics (cf. Encadré 9) ;
- ◆ de l'arrêt *Commune d'Aix-en-Provence* (cf. Encadré 10).

Encadré 9 : L'article 1^{er} du code des marchés publics

Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 2 et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.

Source : Code des marchés publics.

Annexe VI

La question la plus délicate est de savoir si les associations socio-judiciaires peuvent ou non être qualifiées d'opérateurs économiques : la note de la DAJ sur les conventions passées avec des associations pour le placement à l'extérieur de détenus conclut qu'ils peuvent l'être :

- ♦ selon le Parlement européen et le Conseil²⁷, le terme opérateur économique couvre à la fois les notions d'entrepreneur, fournisseur et prestataire de services. La notion est particulièrement large comme en témoigne la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes ;
- ♦ le fait qu'un marché est peu concurrentiel ne retire rien au caractère économique de l'activité qui est exercée par des opérateurs sur ce marché et ce quel que soit leur statut, associatif ou commercial ;
- ♦ dans son avis *Fondation Jean Moulin*²⁸, le Conseil d'État considère qu'une activité sociale prise en charge contre rémunération par une association peut être considérée comme n'étant pas exercée sur un marché concurrentiel et ne relevant pas du droit des marchés publics. Le Conseil d'État prend en considération les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre ces prestations. En l'occurrence, elles étaient gérées au seul bénéfice des agents du ministère de l'intérieur et la fondation avait été créée spécialement à cette fin par ledit ministère qui dispose d'une majorité au conseil d'administration de l'organisme.

Selon ces analyses, les autres éléments de définition du marché public sont caractérisés :

- ♦ les droits et obligations des parties sont bien définis par un contrat conclu entre l'État et chacune des associations socio-judiciaires cocontractantes et un cahier des charges spécifique est rédigé pour chaque convention ;
- ♦ le caractère onéreux des prestations ne fait pas de doute. Les associations reçoivent en contrepartie de leurs services une rémunération prenant la forme d'un prix versé par jour et par placé ;
- ♦ les conventions que passe l'administration pénitentiaire ont pour objet de répondre à ses besoins.

Encadré 10 : L'arrêt *Commune d'Aix-en-Provence*

Des collectivités publiques peuvent verser des subventions à un organisme en charge d'une mission de service public dès lors qu'est exercé sur cet organisme un contrôle comparable à celui exercé sur les propres services de ces collectivités publiques. Le service public est alors regardé comme géré directement par ces collectivités.

Lorsqu'une personne privée exerce, sous sa responsabilité et sans qu'une personne publique en détermine le contenu, une activité dont elle a pris l'initiative, son activité peut cependant se voir reconnaître un caractère de service public, alors même qu'elle n'a fait l'objet d'aucun contrat de délégation de service public procédant à sa dévolution, si une personne publique, en raison de l'intérêt général qui s'y attache et de l'importance qu'elle revêt à ses yeux, exerce un droit de regard sur son organisation et, le cas échéant, lui accorde, dès lors qu'aucune règle ni aucun principe n'y font obstacle, des financements.

Lorsqu'une collectivité publique délègue la gestion d'un service public à un tiers, elle n'est pas tenue de conclure un marché public ou une délégation d'un service public lorsque, eu égard à la nature de l'activité en cause et aux conditions particulières dans lesquelles il l'exerce, le tiers auquel elle s'adresse ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel.

Source : Conseil d'État, 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, n°284 736. Direction des affaires juridiques, Note sur les conventions passées avec des associations pour le placement à l'extérieur de détenus, 14 mai 2008.

²⁷ Article 1^{er}-8 de la directive 2004/18/CE relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

²⁸ CE, 23 octobre 2003, *Fondation Jean Moulin*, n°369 315.

L'application du droit des marchés publics ne peut être écartée sur le fondement de la jurisprudence *Commune d'Aix-en-Provence* :

- ◆ l'État n'exerce pas sur les associations socio-judiciaires avec lesquelles contracte l'administration pénitentiaire un contrôle comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services ;
- ◆ si à l'origine les associations peuvent avoir pris l'initiative des activités qu'elles exercent, l'État détermine le contenu des prestations qu'il commande. Il s'agit moins pour l'État d'accompagner financièrement par la subvention une activité reconnue d'intérêt général que de commander des prestations bien définies dont l'administration pénitentiaire a besoin dans le cadre de sa politique de réinsertion et dont elle détermine avec précision le contenu ;
- ◆ un marché est concurrentiel lorsqu'il est économiquement contestable. Un marché n'est pas contestable lorsqu'un droit exclusif a légalement été attribué à un prestataire unique ou lorsqu'il est établi qu'un seul opérateur est en mesure de satisfaire au besoin exprimé par le pouvoir adjudicateur. Aucun droit exclusif n'a été attribué aux associations socio-judiciaires dont l'activité est également exercée par d'autres opérateurs au statut associatif ou commercial.

2.5.2. La mise en concurrence rencontre des difficultés pratiques de mise en œuvre

À l'occasion de l'enquête par questionnaire menée par la mission en juin 2011 (cf. *supra*), la DISP de Paris a indiqué que le SPIP des Hauts-de-Seine avait tenté de mettre en place un appel d'offre concernant la mise en œuvre de mesures de placement à l'extérieur mais que faute de candidats ce projet est resté « *lettre morte* ». **Une expérimentation est actuellement menée par la DISP de Lyon dans le département de l'Isère depuis le 1^{er} avril 2011** (cf. Encadré 11).

Plusieurs difficultés de mise en œuvre peuvent apparaître :

- ◆ compte tenu de la structure de l'appel d'offre, le prestataire titulaire de l'offre se trouve en situation de monopole pendant la durée du marché, ce qui conduit à écarter des associations historiques proposant des prestations spécifiques ;
- ◆ l'absence de réponse à l'appel d'offre faute d'associations intéressées.

Encadré 11 : L'expérimentation menée par la DISP de Lyon dans le SPIP de l'Isère

Entre 1^{er} et le 27 avril 2011, la DISP de Lyon a publié un appel d'offre pour la mise en place de mesures de placement à l'extérieur avec hébergement dans le département de l'Isère. Cet appel d'offre indique que la structure partenaire qui sera titulaire de l'offre, qui peut être soit une association, soit une entreprise, sera chargée, pendant la durée du placement et conformément à la décision du JAP, d'accompagner les PPSMJ concernant le transport, l'hébergement, la restauration, la formation et l'insertion professionnelle, le travail, l'accompagnement social et l'orientation vers les soins, la prise en charge pouvant en outre présenter des problématiques addictives.

Les caractéristiques du marché sont les suivantes :

- le nombre de places maximum en simultané est fixé à 27 ;
- la durée du marché est fixée à un an renouvelable deux fois par expresse reconduction ;
- la rémunération est mensuelle selon un prix de journée par personne placée fixé conformément au schéma directeur de la prise en charge financière par l'administration pénitentiaire (cf.).

Source : DISP de Lyon.

2.5.3. Le passage à la mise en concurrence est accompagné de façon insuffisante par la DAP

Les DISP pourraient être davantage conseillées et accompagnées par la DAP dans ce processus. La note du 8 août 2008, signée par le directeur de l'administration pénitentiaire, est accompagnée de la mention manuscrite suivante : « Ceci étant je laisse à chacun d'entre vous en fonction des critiques locales le soin d'apprécier la procédure qui doit être retenue ».

Selon la mission aménagement de peines et PSEM (MAPSE), un guide devrait être élaboré à l'automne 2011, soit au moins six mois après la parution de la note du 4 mars 2011. Ce guide aurait la double fonction :

- ♦ d'actualiser le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur de novembre 2006, sans toutefois réévaluer le « schéma directeur de la prise en charge financière par l'administration pénitentiaire » compte tenu du contexte budgétaire contraint ;
- ♦ d'aider les DISP à proposer des modèles de cahier des charges adaptés aux demandes locales.

3. Le recours à des collaborateurs occasionnels du service public pour le suivi des SME n'est pas soumis au contrôle du SPIP

Encadré 12 : La mesure de SME

Le SME est une peine restrictive de liberté qui a pour objectif de lutter contre les effets désocialisants des courtes peines d'une part et d'aider le condamné en l'accompagnant dans ses efforts de resocialisation d'autre part.

Le condamné reste en liberté, mais est contraint à respecter durant un temps déterminé des mesures de contrôle (art. 132-44 du code pénal) et des obligations particulières (art. 132-45 du code pénal). Ces obligations sont imposées soit par la juridiction de jugement, soit par le juge de l'application des peines (JAP) chargé de suivre le déroulement de la mesure.

Le SME peut assortir tout ou partie de la peine d'emprisonnement. Dans ce cas le condamné exécute d'abord la partie ferme de l'emprisonnement.

Le condamné peut être contraint à respecter durant un temps déterminé les mesures de contrôle suivantes :

- répondre aux convocations du JAP ou du conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP) désigné ;
- recevoir les visites du CPIP et lui permettre de contrôler ses moyens d'existence et l'exécution de ses obligations ;
- prévenir le CPIP de ses changements d'emploi ;
- prévenir le CPIP de ses changements de résidence ou de tout déplacement dont la durée excéderait quinze jours et rendre compte de son retour ;
- obtenir l'autorisation préalable du JAP pour tout déplacement à l'étranger et, lorsqu'il est de nature à mettre obstacle à l'exécution de ses obligations, pour tout changement d'emploi ou de résidence.

Le condamné peut être contraint à respecter durant un temps déterminé les obligations particulières suivantes :

- exercer une activité professionnelle ou suivre un enseignement ou une formation professionnelle ;
- établir sa résidence en un lieu déterminé ;
- se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement ou de soins, même sous le régime de l'hospitalisation ;
- justifier qu'il contribue aux charges familiales ou acquitte régulièrement les pensions alimentaires dont il est débiteur ;

Annexe VI

- réparer en tout ou partie, en fonction de ses facultés contributives, les dommages causés par l'infraction, même en l'absence de décision sur l'action civile ;
- justifier qu'il acquitte en fonction de ses facultés contributives les sommes dues au Trésor public à la suite de la condamnation ;
- s'abstenir de conduire certains véhicules déterminés par les catégories de permis prévues par le code de la route ;
- ne pas se livrer à l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise ou ne pas exercer une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs ;
- s'abstenir de paraître en tout lieu, toute catégorie de lieux ou toute zone spécialement désignés ;
- ne pas engager de paris, notamment dans les organismes de paris mutuels ;
- ne pas fréquenter les débits de boissons ;
- ne pas fréquenter certains condamnés, notamment les auteurs ou complices de l'infraction ;
- s'abstenir d'entrer en relation avec certaines personnes, dont la victime, ou certaines catégories de personnes, et notamment des mineurs, à l'exception, le cas échéant, de ceux désignés par la juridiction ;
- ne pas détenir ou porter une arme ;
- en cas d'infraction commise à l'occasion de la conduite d'un véhicule terrestre à moteur, accomplir, à ses frais, un stage de sensibilisation à la sécurité routière ;
- s'abstenir de diffuser tout ouvrage ou œuvre audiovisuelle dont il serait l'auteur ou le co-auteur et qui porterait, en tout ou partie, sur l'infraction commise et s'abstenir de toute intervention publique relative à cette infraction ; les dispositions du présent alinéa ne sont applicables qu'en cas de condamnation pour crimes ou délits d'atteintes volontaires à la vie, d'agressions sexuelles ou d'atteintes sexuelles ;
- remettre ses enfants entre les mains de ceux auxquels la garde a été confiée par décision de justice ;
- accomplir un stage de citoyenneté qui réunit des adultes et des jeunes pour une meilleure prise de conscience de leurs actes sur la vie en société ;
- en cas d'infraction commise soit contre son conjoint, son concubin ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, soit contre ses enfants ou ceux de son conjoint, concubin ou partenaire, résider hors du domicile ou de la résidence du couple et, le cas échéant, s'abstenir de paraître dans ce domicile ou cette résidence ou aux abords immédiats de celui-ci, ainsi que, si nécessaire, faire l'objet d'une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique ; ces dispositions sont également applicables lorsque l'infraction est commise par l'ancien conjoint ou concubin de la victime, ou par la personne ayant été liée à elle par un pacte civil de solidarité, le domicile concerné étant alors celui de la victime.

Source : Ministère de la justice et des libertés, articles 132-44 et 132-45 du code pénal.

3.1. Une association chargée du suivi d'un contrôle judiciaire peut poursuivre le suivi dans le cadre du SME en tant que collaborateur occasionnel du service public

D'après la lettre circulaire n°2008-065 de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale du 28 juillet 2008 sur les collaborateurs occasionnels du service public, qui précise le décret n°2000-35 du 17 janvier 2000 modifié portant rattachement de certaines activités au régime général, les collaborateurs occasionnels du service public susceptibles de suivre un SME sont les personnes physiques ou morales y contribuant dans le cas prévu par le cinquième alinéa de l'article 471 du CPP (cf. Encadré 13).

Annexe VI

Cette disposition du CPP est en vigueur depuis la loi n°2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs telle que modifiée par la loi n°2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein du couple et aux incidences de ces dernières sur les enfants²⁹.

Encadré 13 : Le cadre légal de la prise en charge d'une mesure de SME par une association

Lorsque le jugement est exécutoire et que le condamné est placé sous le régime de la mise à l'épreuve, le tribunal correctionnel ou le JAP peut désigner, pour veiller au respect des obligations, la personne physique ou morale qui était chargée de suivre l'intéressé dans le cadre du contrôle judiciaire.

Source : Code de procédure pénale, article 471, alinéa 5.

Le recours à des associations en tant que collaborateurs occasionnels du service public dans le cadre des mesures de SME relève des frais de justice, qui sont les dépenses que l'État prend en charge ou dont il fait l'avance en contrepartie d'une prestation prescrite par un magistrat ou un officier de police judiciaire dans le cadre d'une procédure judiciaire déterminée, et est imputé au programme 166 « Justice judiciaire ». Celles-ci sont rémunérées sur la base d'un forfait de 370 € pour six mois de suivi.

3.2. Le suivi des SME par des collaborateurs occasionnels du service public reste très exceptionnel

Selon le ministère de la justice et des libertés, le nombre de mesures de SME simultanément prises en charge par les SPIP est passé de 120 676 au 1^{er} janvier 2006 à 143 670 au 1^{er} janvier 2011, soit une augmentation de 19,1 %, ce qui équivaut à une augmentation annuelle de 3,5 %. Depuis 2006, le suivi des mesures de SME représente entre 74 % et 76 % des mesures suivies en milieu ouvert par les SPIP.

Tableau 14 : Nombre de mesures de SME prises en charge par les SPIP (2006-2011)

Année	Mesures de SME en cours au 1 ^{er} janvier		Mesures prises en charge par les SPIP en milieu ouvert en cours au 1 ^{er} janvier	
	Nombre	Progression annuelle	Nombre	Part des mesures de SME
2006	120 676	-	160 984	75,0 %
2007	117 225	-2,9 %	156 535	74,9 %
2008	121 700	+3,8 %	162 491	74,9 %
2009	132 726	+9,1 %	174 551	76,0 %
2010	141 156	+6,4 %	186 600	75,6 %
2011	143 670	+1,8 %	193 112	74,4 %

Source : Ministère de la justice et des libertés, Annuaire statistique de la justice 2009 - 2010. Direction de l'administration pénitentiaire, Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2011, bureau PMJ5 des études et de la prospective.

²⁹ Les délégués du procureur de la République sont des collaborateurs occasionnels du service public. D'après la circulaire de la direction des affaires criminelles du 12 juin 2006 relative à l'activité et aux missions des délégués et médiateurs du procureur de la République, ils ne peuvent plus exercer la fonction de contrôleur judiciaire depuis le 1^{er} octobre 2009. Ils ne sont pas susceptibles de suivre des SME dans le cadre de l'article 471 du CPP.

Au cours de ses investigations auprès d'associations chargées du suivi des mesures de SME, la mission a constaté que ces mesures de SME avaient souvent trait à des infractions liées aux violences conjugales. La portée du cinquième alinéa de l'article 471 du CPP (cf. Encadré 13) est précisée par la circulaire de la DACG du 19 avril 2006 présentant les dispositions de droit pénal et de procédure pénale de la loi n°2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs (cf. Encadré 14) qui indique que ces dispositions ne doivent conduire à écarter l'intervention des SPIP que de façon très exceptionnelle, dans la mesure où ces services doivent intervenir en matière post-sentencielle.

Encadré 14 : La circulaire de la DACG du 19 avril 2006 présentant les dispositions de droit pénal et de procédure pénale de la loi n°2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs

Dans le cas où un contrôleur judiciaire ou une association de contrôle judiciaire aurait été désigné pour suivre le prévenu, celui-ci pourra continuer sa mission dans le cadre du SME après avoir été mandaté par le JAP. En pratique, cette décision interviendra après le premier rendez-vous devant le SPIP prévu par l'article 474 du code de procédure pénale (qui deviendra obligatoire à compter du 31 décembre 2006).

Il doit être observé que ces dispositions, de nature générale, ne concernent pas que les auteurs de violences sexuelles, et pourront donc trouver à s'appliquer dans d'autres contentieux. Elles ne devront toutefois conduire à écarter l'intervention des SPIP que de façon très exceptionnelle, dans la mesure où c'est bien évidemment à ces services d'intervenir en principe en matière post-sentencielle.

La mise en œuvre effective de ces dispositions est conditionnée à une modification des dispositions réglementaires du code de procédure pénale relative au frais de justice afin de prévoir l'indemnisation des contrôleurs judiciaires ou des associations de contrôle judiciaire qui interviendront dans le cadre d'un SME.

Source : Direction des affaires criminelles et des grâces, circulaire du 19 avril 2006 présentant les dispositions de droit pénal et de procédure pénale de la loi n°2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs.

3.3. Le contrôle des collaborateurs occasionnels du service public chargés du suivi des SME ne relève pas de la compétence de l'administration pénitentiaire

D'après l'article 471 du CPP : « *le juge de l'application des peines peut désigner, pour veiller au respect des obligations, la personne physique ou morale chargée de suivre l'intéressé dans le cadre du contrôle judiciaire* ». Des protocoles sont signés avec les associations à cette fin. Par conséquent, **le SPIP ne contrôle pas l'exécution de la mesure SME confiée par le juge à l'association**. L'article 739 du code de procédure pénale confie cette responsabilité au JAP : « *Lorsqu'une condamnation est assortie du sursis avec mise à l'épreuve, le condamné est placé sous le contrôle du juge de l'application des peines territorialement compétent.* ».

Si l'article R. 57-3 du CPP pose le principe de l'assistance du JAP par le SPIP, il apparaît que cette assistance relève de la saisine du SPIP par le JAP. Plus précisément, l'article D. 579 du CPP dispose que « *le DSPIP s'assure du suivi de chaque mesure dont le service est saisi* », ce qui est confirmé par la circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP qui dispose que « *les SPIP interviennent auprès des personnes incarcérées et sur saisine des autorités judiciaires* ».

Par un message électronique en date du 23 mai 2011, la DAP a indiqué à la mission :

- ◆ que les SPIP ne contrôlaient pas l'exécution d'une mesure de sursis avec mise à l'épreuve confiée par un juge à une association ;
- ◆ qu'elle ne pouvait quantifier le nombre d'associations collaboratrices occasionnelles du service public en charge de ces mesures.

Annexe VI

Toutefois, d'après la circulaire de la DACG du 19 avril 2006 présentant les dispositions de droit pénal et de procédure pénale de la loi n°2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs (cf. Encadré 14), la décision de désignation d'une association de contrôle judiciaire pour suivre le prévenu intervient après le premier rendez-vous devant le SPIP prévu par l'article 474 du CPP (cf. Encadré 15).

Encadré 15 : L'article 474 du CPP

En cas de condamnation d'une personne non incarcérée à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à deux ans ou pour laquelle la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à deux ans, il est remis au condamné qui est présent à l'issue de l'audience un avis de convocation à comparaître, dans un délai qui ne saurait excéder trente jours, devant le JAP en vue de déterminer les modalités d'exécution de la peine. Le condamné est également avisé qu'il est convoqué aux mêmes fins devant le SPIP dans un délai qui ne saurait être supérieur à 45 jours. Les durées de deux ans prévues par le présent alinéa sont réduites à un an si le condamné est en état de récidive légale.

L'avis de convocation devant le JAP précise que, sauf exercice par le condamné des voies de recours, la peine prononcée contre lui sera mise à exécution en établissement pénitentiaire s'il ne se présente pas, sans excuse légitime, devant ce magistrat.

Les dispositions du premier alinéa sont également applicables lorsque la personne est condamnée à une peine d'emprisonnement assortie du SME, à une peine d'emprisonnement avec sursis assortie de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général ou bien à une peine de travail d'intérêt général. Toutefois, dans ces hypothèses, le condamné n'est convoqué que devant le SPIP.

Source : Code de procédure pénale.

4. Recommandations

4.1. Renforcer le contrôle des partenaires associatifs subventionnés

Les modalités de financement des associations, la qualité de leur conventionnement et les méthodes d'évaluation du partenariat constituent trois voies d'amélioration.

Proposition : Privilégier la facturation de prestations à l'attribution de subventions annuelles, tout en assurant une certaine prévisibilité de l'activité pour les associations.

Les difficultés que peuvent poser les associations conventionnées par l'administration pénitentiaire sont, au terme des investigations de la mission, essentiellement liées à des actions non réalisées mais préalablement subventionnées.

Le paiement des associations partenaires de l'administration pénitentiaire devrait s'effectuer après réalisation de la prestation sur présentation de factures et après contrôle du service fait. Les conventions passées par l'administration pénitentiaire avec des associations doivent donc prévoir ce mode de rémunération. La généralisation de cette pratique doit s'appuyer sur l'utilisation de modèles de conventions dans les DISP et sur un contrôle systématique du conventionnement des partenaires associatifs (*cf. infra*).

Toutefois, la prévisibilité de l'activité pour les associations doit être garantie autant que possible dans les conventions afin de sécuriser un minimum de prévision budgétaire pour celles-ci. Cela implique la mise en place de partenariats pluriannuels établis sur la base d'un calendrier d'actions précis.

Proposition : Généraliser l'utilisation de modèles de convention dans les SPIP.

Le contrôle des partenaires associatifs doit reposer sur les critères d'évaluation prévus par la convention passée entre l'association et l'administration pénitentiaire.

La circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations (cf. Encadré 5) propose un modèle de convention d'objectifs avec une association. La fiche technique n°1 du cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur (cf. Encadré 6) propose un canevas pour l'élaboration d'une convention de partenariat entre l'administration pénitentiaire et les structures associatives.

La mission recommande la généralisation de l'utilisation de ces modèles de convention dans les SPIP afin de faciliter le conventionnement par les SPIP et de sécuriser leurs relations partenariales. Pour être rapidement effective, cette généralisation devra faire l'objet de directives, d'un accompagnement et d'un contrôle de la part des départements insertion et probation des DISP et de la MOM.

Pour être rapidement effective, cette généralisation devra faire l'objet de directives, d'un accompagnement et d'un contrôle de la part des départements insertion et probation des DISP et de la MOM.

29 % des conventions de placement à l'extérieur recueillies par la mission auprès de la MAPSE prévoient une reconduction tacite de la convention annuelle passée entre le SPIP et l'un de ses partenaires associatifs (cf. Tableau 9). À titre d'exemple, la mission a pris connaissance d'une convention de chantier extérieur datant de 1995. **La mission recommande de privilégier systématiquement, lors de la rédaction des conventions, la reconduction expresse à la reconduction tacite.**

17 % des conventions de placement à l'extérieur recueillies par la mission auprès de la MAPSE ne prévoient aucune modalité de suivi, de contrôle ou d'évaluation, ce chiffre atteignant 38 % dans la DISP de Lyon (cf. Tableau 9). Dans la perspective de la généralisation de l'utilisation de modèles de convention dans les SPIP (cf. *supra*), la mission recommande de prévoir de manière explicite les modalités d'évaluation au cours et à l'issue du partenariat, afin de garantir la conformité aux normes de suivi, de contrôle et d'évaluation notamment introduites par la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010.

Proposition : Harmoniser les méthodes d'évaluation des partenariats subventionnés.

L'enquête par questionnaire menée par la mission en juin 2011 auprès des neuf DISP et de la MOM met en évidence l'hétérogénéité des méthodes d'évaluation des partenariats subventionnés. En particulier, la MOM indique : « *Nous sommes en attente d'un outil de contrôle des objectifs fixés dans le cadre des conventions partenariales subventionnées. PMJ2 y travaille.* ».

La mission recommande d'élaborer un guide d'évaluation des partenariats subventionnés afin d'harmoniser les méthodes d'évaluation quantitative, qualitative et financière du travail de réinsertion des partenaires par les SPIP. Ce guide pourrait comporter :

- ♦ des indicateurs applicables aux mesures de placement à l'extérieur ;
- ♦ des méthodes d'évaluation de la situation financière des associations afin d'éviter de conventionner des associations en grave difficulté financière.

4.2. Mettre en place une chaîne de contrôle de premier, de deuxième et de troisième niveau

4.2.1. Assurer un contrôle de premier niveau par l'encadrement des SPIP

Proposition : Mettre en place un tableau de bord « partenaires associatifs » dans les SPIP.

Annexe VI

Le SPIP est l'échelon naturel du contrôle des partenariats associatifs puisqu'il est le bénéficiaire direct des prestations assurées aux PPSMJ. À son niveau, l'enjeu est essentiellement un enjeu de formalisation du contrôle des partenariats associatifs.

La mission a constaté que la DAP et les DISP ont une visibilité limitée de la situation du partenariat associatif. La transmission d'informations fiables par les SPIP à leur hiérarchie est de nature à assurer un pilotage plus pertinent par la DAP et par les DISP. La mise en place d'un tableau de bord « partenaires associatifs », dont le contenu serait transmis mensuellement aux DISP puis à la DAP, est souhaitable. Ce tableau de bord pourrait notamment comprendre les éléments suivants :

- ◆ les associations partenaires du SPIP ;
- ◆ les actions menées par ces associations ;
- ◆ les versements effectués mensuellement à ces associations au titre des actions réalisées ;
- ◆ le nombre de conventions actives ;
- ◆ le nombre de mesures suivies prises en charge par des associations, le nombre de postes libres.

Proposition : Dans chaque SPIP, constituer un recueil des conventions et protocoles accessible aux personnels d'insertion et de probation.

24 % des conventions de placement à l'extérieur recueillies par la mission sont signées au moins un mois après la prise d'effet de cette convention. Ces conventions sont souvent négociées par le DSPIP ou par son adjoint, donc les personnels d'insertion et de probation, à moins d'être spécialisés par mesure, ont une visibilité limitée du partenariat associatif local.

Afin d'améliorer cette situation, la mission recommande la mise en place d'un recueil des conventions et protocoles en vigueur dans le ressort du SPIP. Il serait accessible à tout moment aux personnels d'insertion et de probation dans le cadre de leur fonction, par exemple en prenant une forme dématérialisée. Ce recueil présenterait deux avantages :

- ◆ celui de faciliter le recours à des partenaires associatifs par les personnels d'insertion et de probation ;
- ◆ celui de développer un contrôle interne sur le conventionnement par les personnels d'insertion et de probation qui consulteraient régulièrement les conventions et seraient à même de formuler des propositions d'amélioration du conventionnement.

Proposition : Dans chaque SPIP, mettre en place des procédures formalisées de contrôle des partenaires associatifs chargés de mesures de placement à l'extérieur.

Parmi les conventions de placement à l'extérieur recueillies par la mission auprès de la MAPSE, plusieurs prévoient la participation du SPIP à des réunions de suivi et de pilotage. La mission recommande que cette pratique soit généralisée.

La visite annuelle des divers foyers d'hébergement par le DSPIP constitue une obligation légale. La mission a constaté l'attention limitée accordée à cette disposition (cf. Tableau 11).

La mission recommande la désignation au sein des SPIP d'un ou plusieurs personnels d'insertion et de probation référents « placement à l'extérieur » qui seraient les correspondants des associations qui prennent en charge des mesures de placement à l'extérieur. La mission a constaté au cours de ses déplacements dans les SPIP que cette fonction est assurée par des cadres. La désignation de personnels d'insertion et de probation serait de nature à rapprocher les conseillers des associations, de manière à assurer un contrôle plus régulier de celles-ci. Toutefois ce choix doit être apprécié au regard de la charge d'activité à laquelle sont soumis cadres et personnels d'insertion et de probation.

Annexe VI

Dans la perspective du développement de plusieurs niveaux de contrôle du partenariat associatif développé par les SPIP, la mission recommande une plus grande formalisation des rapports entre SPIP et associations. Cette formalisation pourrait utilement consister en :

- ♦ la mise en place des rapports intermédiaires décrits dans la fiche technique n°16 du *Guide déontologique et méthodologique* du placement à l'extérieur (cf. Encadré 7) ;
- ♦ la rédaction de comptes-rendus des réunions de suivi, de pilotage et d'évaluation des associations partenaires du SPIP ;
- ♦ la rédaction par le DSPIP de bilan annuel des structures de placement à l'extérieur à l'occasion de la visite annuelle prévue par les textes (cf. *supra*) ;
- ♦ la rédaction par les cadres du SPIP de synthèses d'évaluation des partenariats associatifs à destination des DISP.

4.2.2. Assurer un contrôle de deuxième niveau par les directions interrégionales

Proposition : Dans chaque DISP, effectuer une centralisation et un contrôle des conventions signées par les SPIP.

19 % des conventions recueillies par la mission ne sont pas datées ou pas signées. À titre d'exemple, ce chiffre atteint 44 % dans la DISP de Lille.

Pour cette raison, la mission recommande de centraliser les conventions signées par les SPIP afin d'assurer :

- ♦ un contrôle de la régularité des conventions signées localement ;
- ♦ le respect des modalités de suivi, de contrôle et d'évaluation mises en place par la convention.

La MAPSE a transmis à la mission le répertoire des structures d'aménagement des peines tel qu'il était renseigné sur l'application APPI le 21 juin 2011. À cette date, au moins 36 % des structures de placement à l'extérieur ne respectent pas le schéma directeur de la prise en charge financière par l'administration pénitentiaire prévu par le cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur (cf. Tableau 10).

Dans chaque DISP, la mission recommande le contrôle de la conformité des conventions de placement à l'extérieur signées par les SPIP au cahier des charges, afin de garantir une facturation conforme à celle prévue par la DAP.

Proposition : Dans chaque DISP, contrôler le respect de l'article D. 578 du code de procédure pénale par les DSPIP, qui prévoit une visite annuelle des lieux d'hébergement dans lesquels les partenaires associatifs accueillent les personnes soumises à une mesure de placement à l'extérieur.

Proposition : Compléter le répertoire des structures d'aménagement des peines sur APPI de façon à le rendre fiable et exhaustif.

4.2.3. Assurer un contrôle de troisième niveau par l'Inspection des services pénitentiaires

Proposition : Le contrôle des partenaires associatifs par les SPIP pourrait faire l'objet d'un audit thématique par l'Inspection des services pénitentiaires.

Cette recommandation vise à accroître la capacité de l'administration pénitentiaire à détecter d'éventuels dysfonctionnements de la prise en charge des PPSMJ par ces associations.

Encadré 16 : L'Inspection des services pénitentiaires

L'Inspection des services pénitentiaires est chargée de contrôler les services de l'administration pénitentiaire et l'école nationale d'administration pénitentiaire. À cet effet, elle procède à des visites, enquêtes et contrôles, veille à l'observation des textes législatifs et réglementaires en vigueur, formule tous conseils et donne toutes instructions.

L'Inspection des services pénitentiaires assure également une mission de conseil technique auprès du directeur de l'administration pénitentiaire. Dans ce cadre, elle effectue les missions et études qu'il lui confie.

Source : Arrêté du 9 juillet 2008 modifié fixant l'organisation en sous-directions de l'administration pénitentiaire, article 7.

4.3. Systématiser la mise en concurrence des partenaires associatifs en charge de mesures de placement à l'extérieur

Proposition : Mettre en concurrence l'offre associative des placements à l'extérieur.

Par trois notes en date du 14 décembre 2006, du 8 août 2008 et du 4 mars 2011, la DAP a affirmé le principe de la mise en concurrence de l'offre associative des placements à l'extérieur. Au 30 juin 2011, cette mise en concurrence n'est pas mise en place dans les DISP.

La mise en concurrence garantirait une meilleure visibilité sur un partenariat associatif en matière de placement à l'extérieur aujourd'hui très dispersé et permettrait d'optimiser l'effort budgétaire consenti par l'administration pénitentiaire au bénéfice des associations de placement à l'extérieur.

Les départements insertion et probation des DISP ne sont pas toujours familiers de la procédure d'appel d'offres, d'autant que la prise en charge de mesures de placement à

Une évaluation préalable de l'impact de la mise en concurrence sur l'offre associative des placements à l'extérieur est recommandée par la mission. Le bureau SD5 de l'évaluation, du contrôle de gestion et des achats de la DAP suit une expérimentation en cours dans le ressort de la DISP de Lyon afin d'évaluer les conséquences de la mise en concurrence d'associations en charge de mesures de placement à l'extérieur.

Proposition : Élaborer et diffuser un guide visant à accompagner les DISP dans leurs appels d'offre de placements à l'extérieur.

La MAPSE envisage l'élaboration d'un guide destiné à accompagner les DISP dans leurs appels d'offre de placements à l'extérieur. Elle indique prévoir l'élaboration de ce guide pour l'automne 2011 et sa diffusion en 2012.

Ce guide devrait comporter de manière prioritaire :

- ◆ un rappel du cadre légal dans lequel s'inscrit tout appel d'offre et en particulier ceux concernant les mesures de placement à l'extérieur ;
- ◆ des recommandations quant au contenu de l'appel d'offre ;
- ◆ des modèles d'appel d'offre ;
- ◆ la conduite à tenir en cas d'absence de réponses à l'appel d'offre ;
- ◆ la conduite à tenir en cas de difficulté avec le prestataire titulaire de l'appel d'offre.

4.4. Clarifier les modalités de suivi des partenaires associatifs en charge de certaines mesures de sursis avec mise à l'épreuve

En l'état actuel du droit, l'administration pénitentiaire n'est chargée ni du suivi, ni du contrôle des associations collaboratrices occasionnelles du service public auxquelles un juge décide de confier une mesure de SME.

Toutefois, le code de procédure pénale ne prévoit pas que dans ce cas la PPSMJ soit dispensée de la convocation au SPIP prévue à l'article 474, ce qui est rappelé par une circulaire de la DACG du 19 avril 2006. Au cours de ses déplacements, la mission a constaté que cette disposition n'est pas systématiquement respectée par les SPIP qui justifient cette situation par l'utilité toute relative d'une telle convocation.

Proposition : Clarifier les dispositions de l'article 474 du code de procédure pénale en précisant ce qu'implique la convocation des PPSMJ par le SPIP sur sa saisine.

Cette situation appelle une clarification législative de manière à ce que les SPIP interviennent de manière homogène sur l'ensemble du territoire national.

Il est à noter qu'une telle clarification est prévue par le projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs³⁰ qui propose de compléter la seconde phrase du cinquième alinéa de l'article 474 du CPP (cf. Encadré 15) par les mots « *qui se trouve ainsi saisi de la mesure* » (cf. Encadré 17).

Encadré 17 : Le rapport sur le projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs

L'article modifie l'article 474 du code de procédure pénale pour préciser que la convocation devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) d'un condamné à une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis ou à une peine de TIG, vaut saisine de ce service. Cette disposition permet de lever toute ambiguïté sur le moment de la saisine du SPIP et accélérera la mise en place du suivi et l'exécution de la peine.

Source : Assemblée nationale, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n°3452) sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, Sébastien Huygue, 15 juin 2011.

Elle répond à l'objectif visé par la recommandation émise par la mission dont l'objet est la clarification du rôle assigné au SPIP dans le cadre des mesures de sursis avec mise à l'épreuve confiées aux associations. Dans le cas où la mesure serait confiée à une association, le SPIP serait formellement chargé de son suivi, puisqu'aux termes de l'article D. 579 du CPP, « *le DSPIP s'assure du suivi de chaque mesure dont le service est saisi* ». En particulier, la PPSMJ serait soumise à d'éventuelles convocations par le SPIP. Celles-ci permettraient notamment au service saisi de s'assurer de la qualité de l'intervention de l'association.

³⁰ Assemblée nationale, Projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, Texte résultant des délibérations de l'Assemblée nationale à l'issue de la seconde séance du 23 juin 2011.

