



Le 22 MARS 2016

Le Premier président

à

Monsieur Jean-Jacques URVOAS
Garde des sceaux, ministre de la justice

Réf. : S 2016-0676-1

Objet : la prise en charge et le suivi, par l'administration pénitentiaire, des majeurs condamnés

En application de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a réalisé une enquête sur les conditions d'exécution des peines, et plus précisément sur la prise en charge et le suivi des majeurs condamnés, avant l'intervention de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, dont la mise en œuvre est en cours. Cette enquête fait suite à deux précédents rapports publics thématiques de la Cour, publiés respectivement en 2006 (Cour des comptes, *Rapport public thématique : Garde et réinsertion – La gestion des prisons*, janvier 2006, disponible sur www.ccomptes.fr) et en 2010 (Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, juillet 2010, disponible sur www.ccomptes.fr). Elle prolonge en outre un contrôle réalisé en 2013 et en 2014 sur la mise à exécution des peines, qui avait mis en évidence la complexité du circuit décisionnel et l'absence de données chiffrées incontestables permettant d'apprécier l'efficacité du dispositif.

Au-delà de divergences parfois sensibles, les lois pénales adoptées ces dernières années ont toutes eu pour objectif de favoriser la réinsertion des condamnés et de prévenir la récidive au moyen d'une individualisation des peines. Pourtant, en s'appuyant notamment sur des enquêtes de terrain, la Cour a constaté que le dispositif en vigueur comportait encore de nombreuses failles ou faiblesses, le suivi et la prise en charge des personnes condamnées manquant parfois de cohérence et de continuité.

Acteur majeur du dispositif, l'administration pénitentiaire a pris conscience de ces limites et tente d'y remédier dans son périmètre d'intervention. Elle a ainsi engagé des réflexions et des actions couvrant les principaux points de faiblesse. Ces travaux étant, soit à peine achevés, soit le plus souvent en cours, la Cour n'a pu les prendre que partiellement en compte. Ils n'en doivent pas moins être activement poursuivis. Par ailleurs, l'administration pénitentiaire doit composer avec une multiplicité d'interlocuteurs, tant au sein de l'institution judiciaire (juge de l'application des peines et parquet) qu'avec d'autres administrations ou encore avec le secteur associatif.

À l'issue de la phase de contradiction, la Cour m'a demandé, conformément à l'article R. 143-1 du code des juridictions financières, d'appeler votre attention sur les principales observations résultant de ses travaux.

La Cour a d'abord relevé que l'organisation des acteurs, et plus particulièrement des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), méritait d'être consolidée et leurs coopérations renforcées (I).

Elle a ensuite observé que les pratiques parfois empiriques de ces différents acteurs et la finalité des outils mis à leur disposition devaient être clarifiées et harmonisées (II).

Elle a enfin noté l'absence d'évaluation régulière et approfondie des coûts et des résultats (III).

I. DES ACTEURS QUI PEINENT À S'ORGANISER ET À COOPÉRER

L'exécution des peines fait intervenir de nombreux acteurs, dont le rôle, les missions et la charge de travail ont considérablement évolué ces dernières années et ne sont toujours pas stabilisés. Leur articulation demeure aujourd'hui encore délicate.

L'intervention du juge de l'application des peines (JAP) est nécessaire pour assurer l'individualisation de la peine, difficile à mettre en œuvre, dans le système français, lors du prononcé de la sanction par la juridiction compétente. Toutefois, bien qu'elle ne soit pas évaluée de manière précise, sa charge de travail est lourde et tant le nombre de décisions que l'absence de transmission des pièces nécessaires à la connaissance du condamné viennent ralentir et amoindrir sa capacité d'intervention. Il n'est pas toujours en mesure d'exploiter pleinement la vaste palette, de plus en plus complexe, des aménagements de peine.

Opérateurs premiers, au sein de l'administration pénitentiaire, de la prise en charge décidée par le juge, les SPIP entretiennent avec lui une relation encore imparfaite. De surcroît, ils ne sont pas suffisamment pilotés ni aidés par leur hiérarchie interrégionale¹.

1. L'action des SPIP pour prévenir la récidive reste à conforter

Créés en 1999, les SPIP ont vu leurs attributions s'élargir et se diversifier.

1.1. Une charge de travail mal évaluée et mal répartie

À partir de 2008, un recentrage des missions des SPIP s'est opéré sur le contrôle et la prévention de la récidive. Dans le même temps, au sein de ceux-ci, la charge de travail des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) s'est alourdie, nuisant souvent à la qualité de la prise en charge des personnes condamnées et aux relations avec les magistrats. Toutefois, cette charge n'a jamais fait l'objet d'évaluations précises. Seule une approche objective, sur la base de référentiels, permettrait d'en prendre une juste mesure et d'assurer une bonne allocation des effectifs. Une telle démarche devrait intégrer les personnels administratifs de soutien, dont le rôle est appelé à croître.

¹ La direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la justice est structurée au niveau déconcentré en directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP), dont dépendent d'une part les établissements pénitentiaires, d'autre part les SPIP.

1.2. Un schéma d'organisation qui pourrait être rationalisé

Si le caractère départemental des SPIP est cohérent avec les conditions d'exercice de leurs missions, la pertinence de leurs implantations territoriales (antennes et permanences délocalisées) mérite d'être réexaminée au regard des contextes locaux, des avantages procurés par la proximité des personnes placées sous main de justice, des exigences de pluridisciplinarité des équipes et du coût de chaque type de configuration. Onze implantations administratives de SPIP ne comptent que cinq agents et 18 autres entre un et quatre agents. Certains des 169 sites pourraient sans nul doute être fusionnés.

Par ailleurs, la diversité des organisations internes, qui n'est pas toujours justifiée par des spécificités locales, ne facilite ni l'homogénéité des pratiques professionnelles ni la lisibilité de l'action de ces services sur le territoire. Il en va ainsi de la priorité parfois excessive donnée à une répartition du suivi des personnes condamnées par type de mesure, qui aboutit à morceler la prise en charge.

Des schémas-types d'organisation permettraient de réduire cette disparité au strict nécessaire, les directions interrégionales des services pénitentiaires veillant à la cohérence de leur mise en œuvre.

1.3. Des services qui restent à consolider

Si le niveau de recrutement des CPIP a été progressivement relevé, de nouveaux efforts doivent être déployés par l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) afin de rendre plus opérationnelles les formations dispensées à des élèves dont le cursus antérieur et les aspirations profondes ne s'accordent pas toujours avec la tâche qui les attend.

Dans ce contexte, le besoin d'un solide encadrement interne des SPIP est dûment identifié, qu'il s'agisse du niveau stratégique ou du niveau opérationnel, mais cet encadrement peine à se mettre en place et ne dispose pas de bons outils de pilotage.

Enfin, les limites de l'applicatif métier APPI (application des peines, de probation et d'insertion, qui permet de gérer les informations sur les mesures prononcées par les JAP et suivies par les SPIP et de formaliser les échanges entre ces derniers), tout comme les carences de l'Infocentre APPI, qui ne produit pas des statistiques fiables, pénalisent tant les activités de gestion que de supervision des services.

2. Les relations des SPIP avec les autres acteurs

Les réformes successives n'ont pas permis de stabiliser les acteurs institutionnels dans leurs modes d'intervention et leurs relations se heurtent souvent à des contraintes internes, alors que l'efficacité de la prise en charge dépend de la qualité de leur coordination et de leur collaboration.

2.1. Les interlocuteurs judiciaires et pénitentiaires des SPIP : des relations encore tendues ou trop distancées

Dans le contexte difficile qui entoure l'activité des JAP, et malgré une nette amélioration des relations entre JAP et SPIP, les rôles de chacun ne sont pas encore suffisamment clarifiés, favorisant malentendus ou divergences, d'autant que les limites de l'application APPI contrarient la transmission régulière d'informations des uns aux autres.

Le manque d'articulation peut notamment conduire à une rupture dans le suivi d'un condamné, lors de sa sortie de prison ou à l'occasion d'un déménagement : il appartient en effet au condamné libéré et/ou qui change de domicile de se présenter au SPIP territorialement compétent, lequel doit préalablement avoir reçu compétence du JAP du ressort pour en assurer la prise en charge. De graves conséquences peuvent résulter de la rupture de cette chaîne dans le cas d'un suivi socio-judiciaire².

Au niveau territorial qui est le leur, les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) ont vocation à assurer le pilotage des services dans des ressorts très vastes : en ce qui concerne les SPIP, leur expertise est limitée du fait d'une moindre connaissance du milieu ouvert (seuls deux directeurs interrégionaux ont un adjoint issu des services de probation). Il leur revient pourtant d'exercer une mission de pilotage, d'assistance et de parangonnage.

2.2. Des partenariats fragmentés avec les autres administrations et les associations

L'administration pénitentiaire a depuis très longtemps inscrit la politique de réinsertion et de prévention de la récidive dans une dynamique nourrie par de nombreux partenariats avec des associations et des institutions, indispensables à la prise en charge des personnes tant en milieu fermé qu'en aménagement de peine et en milieu ouvert.

Le développement de ces partenariats est porté au niveau central par une impulsion forte quoiqu'inaboutie, notamment du fait d'une implication et d'une mobilisation inégales des ministères et des services publics concernés (éducation nationale, santé, culture, pôle emploi notamment). La mise en œuvre de la circulaire du ministre de la justice du 26 février 2002, qui constituait le socle ambitieux de la politique partenariale du ministère, n'a malheureusement jamais été évaluée. De surcroît elle n'a toujours pas été actualisée.

Sur le terrain, les SPIP peinent à dégager des compétences et des moyens pour relayer cette politique ministérielle en pilotant efficacement et dans la continuité des relations partenariales multiples. Ils attendent du niveau national ou des directions interrégionales une mutualisation des bonnes pratiques mais aussi un soutien plus fort sur des points essentiels comme la déclinaison territoriale des politiques (accès au logement, aux droits sociaux, à la formation professionnelle et à l'emploi, à la culture), l'appréciation des besoins du service, la détection des ressources locales mobilisables ou encore le financement des partenaires.

Par ailleurs, la visibilité encore faible des SPIP dans le tissu institutionnel local, en dépit du soutien actif de certains préfets, ainsi que la faiblesse de certaines structures associatives, sont autant de facteurs qui doivent conduire à clarifier les rôles respectifs et les priorités des SPIP, des établissements pénitentiaires et des associations partenaires.

II. DES PRATIQUES SOUVENT EMPIRIQUES ET DES OUTILS PARFOIS INADAPTÉS

Si le savoir-faire et l'engagement des acteurs sont souvent remarquables, la complexité des procédures, l'absence de référentiels, l'hétérogénéité des pratiques et l'inadaptation de certains outils sont porteurs tant d'interrogations que de risques sur l'effectivité de la prise en charge et le sens de la peine.

² Le suivi socio-judiciaire est une mesure instaurée par la loi n° 98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs. Elle emporte, pour le condamné, l'obligation de se soumettre à des mesures de surveillance et d'assistance destinées à prévenir la récidive.

1. Les modalités de prise en charge à l'épreuve de la gestion des flux

Les CPIP assurent le suivi de l'ensemble des condamnés, tant en milieu fermé qu'en milieu ouvert, mais selon des modalités sensiblement différentes.

1.1. Pour le milieu carcéral, un processus structuré qui se heurte à des limites opérationnelles

En milieu carcéral, la prise en charge par le CPIP s'inscrit théoriquement dans un cadre élargi et assez bien formalisé : celui du « parcours d'exécution des peines », dont le contenu est défini au sein d'une commission pluridisciplinaire présidée par le directeur de l'établissement pénitentiaire. Toutefois le parcours d'exécution des peines n'est pas encore déployé dans l'ensemble des établissements pour peine. L'usage du cahier électronique de liaison, support essentiel de la démarche, reste aussi à consolider, et la surcharge des ordres du jour des commissions peut rendre assez formel l'examen des situations individuelles.

En outre, l'efficacité de cette prise en charge est tributaire de l'adhésion du détenu à son contenu, et surtout des possibilités d'activités diverses offertes par l'établissement. Or l'activité en détention est limitée par la faiblesse des offres existantes et la configuration des locaux.

Depuis 2008, afin d'accroître la performance des outils de production nécessaires au travail des détenus et de faciliter l'accès des détenus aux autres activités, la journée continue a progressivement été mise en place dans de nombreux établissements. La poursuite de son déploiement reste cependant à l'ordre du jour et devrait être davantage encouragée par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) dans les établissements dont la configuration s'y prête.

Plus généralement, la surpopulation des maisons d'arrêt, la diversité des durées de détention et les rigidités de l'organisation en détention sont des freins puissants au développement des activités. Si les efforts fournis pour élever le niveau éducatif doivent être salués, le repérage de l'illettrisme ne progresse pas. Le développement d'une formation professionnelle qualifiante et articulée aux possibilités d'emploi marque le pas et sera désormais tributaire de l'engagement des régions, compétentes en ce domaine. Le contexte économique, combiné à des préjugés tenaces, rend de plus en plus difficile l'attribution d'un travail rémunéré à tous les détenus qui souhaiteraient en obtenir ; les évolutions attendues du mode de rémunération des détenus peuvent en outre avoir des effets négatifs³. Les activités culturelles et sportives dépendent elles aussi largement de la configuration des lieux et des initiatives locales, inégalement dynamiques.

Enfin, les 184 établissements pénitentiaires, dont les relations avec les SPIP restent parfois complexes, ont également vu leurs missions évoluer plus nettement vers la prévention de la récidive et la réinsertion. La DAP a développé depuis une douzaine d'années des structures spécialisées « tournées vers le dehors ». Elle souhaite créer d'autres catégories de structures, sur la base de concepts innovants, mais sa réflexion n'a toujours pas abouti, tandis que les types de structures plus traditionnels peinent encore à trouver leur place faute de doctrine d'emploi. La DAP s'est davantage investie dans sa politique de construction et de gestion déléguée, qui a permis une réelle rénovation du parc, susceptible de favoriser les

³ Les dispositions de l'article 32 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire prévoient que les détenus sont désormais rémunérés sur la base d'un taux horaire (et non plus à la pièce). Elles ne sont pas appliquées actuellement dans les ateliers concédés à des entreprises privées au sein des établissements en gestion directe. Des simulations réalisées en 2014-2015 dans six établissements ont montré les inconvénients d'une suppression de la rémunération à la pièce (risques de retrait des concessionnaires ou d'éviction des ateliers de 30 à 40 % des personnes classées, même avec un renforcement de l'encadrement).

dispositifs de réinsertion ; toutefois la plus-value que la gestion déléguée est supposée apporter à la mise en œuvre de cette politique reste encore à démontrer.

1.2. Pour les aménagements de peine et le milieu ouvert, une prise en charge lacunaire

En dehors de la prison, la prise en charge des condamnés, qui repose pour l'essentiel sur l'expérience et les convictions de chaque conseiller d'insertion et de probation, reste très hétérogène.

La Cour constate en particulier l'absence générale d'évaluation initiale, complète et objective du condamné. La démarche d'accompagnement s'articule autour d'entretiens dont la fréquence dépend autant de la charge de travail du CPIP que du profil du condamné et de la mesure prononcée. L'absence de références et de critères de suivi gêne la plupart des CPIP, confrontés à de lourdes responsabilités et placés au contact de personnes souvent instables, voire violentes. Compte tenu du rythme des réformes, une clarification des méthodes d'intervention des SPIP, portée au niveau central, est indispensable. Elle doit s'accompagner d'une généralisation de la pratique du suivi différencié et d'une formalisation obligatoire, par les CPIP, de chaque plan de suivi.

Par ailleurs, alors que la pluridisciplinarité est nécessaire pour faciliter la sortie d'un comportement délinquant de plus en plus complexe, elle se réduit souvent, en l'absence d'objectifs et de doctrine, à la coexistence au sein des SPIP de différents corps de fonctionnaires spécialisés dont la majorité relève de l'administration pénitentiaire (outre les conseillers eux-mêmes, les surveillants ou les autres fonctionnaires de corps administratifs) et d'autres extérieurs à celle-ci. À cet égard, l'intervention des psychologues, dont le positionnement n'est pas encore complètement défini, comme des assistants sociaux, s'avère insuffisamment consolidée, et le manque d'attractivité de ces postes est patent.

Dans le cas particulier du suivi socio-judiciaire, notamment avec injonction de soins⁴, la Cour souligne les risques d'absence de continuité de la prise en charge d'un département à un autre, d'un milieu à un autre, tant sur le plan judiciaire que médical : l'absence des pièces judiciaires et médicales indispensables, lors de la prise en charge par le médecin coordonnateur chargé de suivre les personnes concernées par ce type de mesure, et l'insuffisance des rapports faits par celui-ci au CPIP, comme les délais de consultation médicale, fragilisent ce type de mesure.

1.3. Des programmes collectifs peu professionnalisés

L'introduction des programmes de prévention de la récidive a permis une diversification des modalités de prise en charge, tant en milieu fermé qu'en milieu ouvert.

Ils sont désormais bien acceptés, à quelques exceptions près, notamment au sein des établissements pour peines, où sont surtout développés des programmes destinés aux délinquants sexuels, qui hésitent à s'y présenter.

Ces programmes restent toutefois insuffisamment professionnalisés : recours limité à de véritables experts des thématiques choisies, lourdeur de leur organisation qui dépend de la mobilisation des personnels. Ils se réduisent souvent à de simples groupes de paroles, tributaires de la présence volontaire des participants et de l'animation d'un CPIP intéressé par la démarche. Avant de généraliser ces programmes, il faudra donc les professionnaliser, ainsi que le reconnaît la DAP, qui a engagé une réflexion sur le sujet.

⁴ C'est-à-dire comportant une obligation impérative de se soigner à laquelle le condamné ne peut déroger.

2. Les aménagements de peine : une palette large dont l'utilisation connaît de multiples limites et ambiguïtés

La problématique de la gradation et de l'articulation entre milieu fermé, aménagements de peine et milieu ouvert conduit à s'interroger sur le caractère opérationnel ou la pertinence des aménagements de peine⁵.

Les trois principales modalités d'aménagement appellent les observations suivantes :

- si la surveillance électronique se développe, elle souffre d'apparaître parfois davantage comme un moyen de réguler la surpopulation carcérale que comme le vecteur d'un projet de réinsertion. À cet égard, la notion de « projet sérieux »⁶ est sujette à des interprétations très diverses. En outre, le rôle des personnels de surveillance dans ce dispositif mériterait d'être précisé ;

- le placement à l'extérieur se heurte à la rareté des places proposées par un secteur associatif fragile. Pour ce faire, l'administration passe en effet des conventions avec des associations auxquelles elle confie le soin d'accueillir dans une structure adaptée un condamné faisant l'objet d'un aménagement de peine. À cet égard, depuis 2008, la direction des affaires juridiques du ministère des finances et des comptes publics et du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique rappelle que les contrats concernés, qui organisent l'exécution d'une prestation rémunérée, réunissent d'emblée les éléments constitutifs d'un marché public. La Cour estime qu'aucune raison ne s'oppose à ce type de contrat s'inscrive dans une formule de marché public de prestation de service dès lors qu'elle peut s'accompagner de modalités adaptées. Un arbitrage ministériel est toujours en attente et, faute d'orientations claires, c'est la réflexion d'ensemble sur les référentiels de mise en œuvre de cette mesure et les modalités d'évaluation de ses résultats qui est paralysée.

- enfin, le régime de semi-liberté, dont les interlocuteurs de la Cour ont souligné l'intérêt et l'efficacité, trouve rarement à s'appliquer dans des établissements adaptés et clairement identifiés. La Cour rappelle à cet égard que l'hébergement de condamnés faisant l'objet d'une mesure de semi-liberté hors des centres ou quartiers pour peines aménagées ou semi-liberté, que l'on constate dans un certain nombre de cas, est contraire aux dispositions de l'article D. 72-1 du code de procédure pénale⁷. Elle constate d'ailleurs que, des nombreuses difficultés freinant la montée en puissance espérée de la semi-liberté, les plus importantes tiennent à l'inadéquation très forte entre les besoins et les ressources en unités dédiées au sein du parc pénitentiaire actuel, régies par des règles communes adaptées et judicieusement localisées, et aux conséquences de cette inadéquation sur les règles de vie des personnes concernées.

III. L'ABSENCE D'ÉVALUATION DES COÛTS ET DES RÉSULTATS

La capacité de mesurer les coûts et l'efficacité du dispositif de suivi et d'accompagnement des personnes condamnées, tant au plan national que dans les territoires, reste très faible ; au sein des documents budgétaires, le rapport annuel de performance du programme 107 « administration pénitentiaire » s'attarde d'ailleurs peu sur les objectifs de performance des SPIP.

⁵ On appelle aménagement de peine une modalité d'exécution de peine de prison ferme dont l'objectif est de permettre à la personne condamnée de travailler, de suivre une formation et/ou un traitement médical ou de maintenir des liens avec sa famille.

⁶ Avant la loi du 24 novembre 2009, des critères précis (travail ou raisons familiales ou médicales) devaient justifier ce type de mesure d'aménagement. Depuis, un projet d'insertion sérieux est suffisant.

⁷ Qui prévoient que « les condamnés faisant l'objet d'une mesure de semi-liberté sont détenus soit dans des centres de semi-liberté ou des quartiers de semi-liberté, soit dans des centres pour peines aménagées ou des quartiers pour peines aménagées ».

En premier lieu, les éléments relatifs aux coûts sont encore insuffisants. Si le calcul du coût de la journée de détention gagne peu à peu en fiabilité, l'évaluation des coûts des aménagements de peine et plus encore de ceux du milieu ouvert reste embryonnaire. La Cour regrette cette absence de connaissance des coûts des actions de probation alors qu'elles tendent à se développer. Seule l'élaboration de documents de synthèse sur l'exécution du budget des SPIP permettrait une connaissance plus complète et détaillée de certains au moins de ces coûts, avec une répartition entre milieu fermé, aménagements de peine et milieu ouvert, mais aussi entre coûts de fonctionnement et dépenses d'intervention.

En second lieu, il n'existe pas de véritables outils d'évaluation de la qualité de prise en charge, faute de critères partagés, et le manque de fiabilité de l'Infocentre APPI ajoute une difficulté supplémentaire.

Ainsi, dans le cas particulier et très sensible du suivi socio-judiciaire, notamment avec injonction de soins, la Cour constate qu'aucune étude ne permet de rendre compte de l'efficacité du dispositif ; aucun indicateur n'a été défini, permettant d'apprécier l'assiduité aux convocations et consultations, les risques de rupture de prise en charge, l'efficacité de la communication entre les différents acteurs, alors que celle-ci est cruciale dans la prise en charge de condamnés dangereux.

Pour la prise en charge et l'accompagnement des condamnés en détention, les difficultés rencontrées n'expliquent pas que le ministère ne soit pas en état de produire un bilan détaillé des évolutions positives ou négatives récentes, en distinguant les établissements par type de population et par catégories juridiques. La Cour relève à ce sujet qu'il n'existe toujours pas de bilan national de l'apport propre de la gestion déléguée en matière d'emploi pénitentiaire et de formation des détenus.

Il en va de même pour les programmes collectifs développés au sein des établissements ou en milieu ouvert, tels que les programmes de prévention de la récidive (PPR), alors que les DISP devraient pouvoir réaliser périodiquement un bilan complet (organisation, coût, fonctionnement) de ces programmes et, sur une période plus longue, évaluer leur efficacité par des études de cohorte.

Au total, la mesure de l'efficacité reste tributaire des informations très globales fournies par le taux de récidive, indicateur imparfait de l'efficacité des politiques pénales. À cet égard, la rareté des études, la diversité des systèmes judiciaires, des données et des définitions retenues, rendent ardues les comparaisons internationales de taux de récidive et de réitération.

Les dispositifs d'amélioration des connaissances doivent donc être optimisés. La création d'une nouvelle structure dépendant du ministère de la justice pour conduire des évaluations sur l'efficacité des services de ce ministère (en contradiction avec le principe, posé dans l'article 7 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, de l'indépendance de la structure d'évaluation) semble à cet égard inadéquate, alors d'ailleurs que l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, créé en 2009 et relevant du Premier ministre, couvre également ce champ de compétence. Une fusion des deux observatoires pourrait être envisagée afin d'améliorer la capacité d'évaluation en la matière.

En conséquence, à l'issue de son enquête, la Cour formule les recommandations suivantes :

- **Recommandation n° 1** : définir des outils de mesure de la charge de travail des services pénitentiaires d'insertion et de probation à partir de référentiels précis et procéder, sur cette base, à une meilleure allocation des moyens, tant en personnels de probation qu'en personnels administratifs ;

- **Recommandation n° 2** : adapter les implantations territoriales (SPIP, antennes) aux contextes locaux et aux caractéristiques de la population à suivre, en fonction de critères à définir, à partir d'un bilan du fonctionnement des permanences décentralisées, et réduire le nombre d'implantations administratives de certains SPIP ;
- **Recommandation n° 3** : harmoniser et consolider les méthodes d'évaluation des personnes condamnées, et appliquer à ces dernières un plan de suivi individuel adossé à des critères objectifs ;
- **Recommandation n° 4** : assurer une meilleure coopération entre les acteurs judiciaires (JAP et parquet) et les acteurs de la prise en charge (SPIP et milieu médical) afin de garantir que cette dernière soit ininterrompue, notamment dans le cas des suivis socio-judiciaires, et tout particulièrement lors des sorties de détention ou lorsque la personne condamnée déménage ;
- **Recommandation n° 5** : identifier et rationaliser l'implantation des places de semi-liberté, et élaborer des règles communes de fonctionnement.

-o0o-

Je vous serai obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication⁸.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai ; à défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-5) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte-rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans le rapport public annuel. Ce compte-rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.



Didier Migaud

⁸ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).