

Directeurs Pénitentiaires d'Insertion et de Probation

6^{ème} PROMOTION

L'évaluation de
l'action des SPIP ou la
complexité
d'une nécessité
pratique confrontée à
une pluralité d'enjeux

Quel impact sur la pratique
du DPIP et sur la mission
de prévention de la
récidive ?

Présenté par Anthony GARCIA

Mémoire
de recherche
et d'application
professionnelle

Juin 2014

L'évaluation de l'action des SPIP ou la complexité d'une nécessité pratique confrontée à une pluralité d'enjeux : quel impact sur la pratique du DPIP et sur la mission de prévention de la récidive ?

Remerciements

Je tiens à remercier les personnes qui, grâce à leur aide précieuse, m'ont permis de réaliser ce Mémoire de Recherche et d'Application Professionnelle.

En premier lieu, je remercie l'ensemble des professionnels qui ont accepté de répondre à mes questionnaires ou qui m'ont accordé des entretiens. Ils ont fait preuve de disponibilité, de patience et n'ont pas hésité à partager leurs expériences du terrain. Ces échanges ont été d'une grande richesse pour l'élaboration de mon mémoire ainsi que pour ma future carrière.

Je remercie également ma tutrice de stage, Madame CHEVALIER, chef d'antenne au SPIP 13, ainsi que l'ensemble des cadres de l'antenne de Marseille pour leurs conseils avisés et leur aide tout au long de ce travail.

Je tiens à remercier enfin, les chercheurs qui n'ont pas hésité à m'accorder de leurs temps : Madame HERZOG-EVANS, Madame DINDO, Messieurs RAZAC et MBANZOULOU, et particulièrement, Monsieur MARGAINE, enseignant chercheur à l'ENAP, référent pour mon mémoire, qui a su me guider dans mon travail et m'aider à trouver des solutions pour aller de l'avant.

Sommaire

REMERCIEMENTS	4
SOMMAIRE	5
GLOSSAIRE	6
INTRODUCTION	7
PARTIE I. L'EVALUATION : UN INSTRUMENT DE CONNAISSANCE AU SERVICE D'UNE CULTURE DU CHIFFRE CONFRONTE A L'AMBIVALENCE DU « FAIRE MIEUX AVEC MOINS »	14
CHAPITRE I. L'EVALUATION OU L'AVENEMENT D'UNE CULTURE DU CHIFFRE	15
<i>Section I. La justification de l'évaluation</i>	<i>15</i>
<i>Section II. L'organisation de l'évaluation</i>	<i>21</i>
CHAPITRE II. L'EVALUATION, UNE PRATIQUE QUI DEMEURE PERFECTIBLE	30
<i>Section I. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'évaluation</i>	<i>30</i>
<i>Section II. Les difficultés liées à la conception de l'évaluation</i>	<i>37</i>
PARTIE II. L'EVALUATION : UN OUTIL MANAGERIAL AU SERVICE DE LA RATIONALISATION DE LA POLITIQUE DE SERVICE ET DE LA PREVENTION DE LA RECIDIVE	42
CHAPITRE I. L'EVALUATION, UN INSTRUMENT DE « POUVOIR FAIRE » AU SERVICE DU MANAGER	43
<i>Section I. Un appui nécessaire en termes d'organisation de l'action du service</i>	<i>43</i>
<i>Section II. Un effet mobilisateur à l'égard des agents</i>	<i>51</i>
CHAPITRE II. UNE EVALUATION QUALITATIVE DU SERVICE RENDU NECESSAIRE MAIS POURTANT MARGINALE	58
<i>Section I. L'évaluation difficile de l'impact de l'action des SPIP sur la prévention de la récidive ne doit pas empêcher l'amélioration des dispositifs en œuvre</i>	<i>58</i>
<i>Section II. L'opportunité d'associer l'usager à l'évaluation de l'action</i>	<i>65</i>
CONCLUSION	70
BIBLIOGRAPHIE	73
TABLE DES MATIERES	78

Glossaire

AP : Administration Pénitentiaire.

CIRAP : Centre Interdisciplinaire de Recherche Appliquée au champ Pénitentiaire.

CPIP : Conseiller Pénitentiaire d'Insertion et de Probation.

CPP : Code de Procédure Pénale.

DAP : Direction de l'Administration Pénitentiaire.

DFSPIP : Directeur Fonctionnel des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation.

DISP : Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires.

DOS : Diagnostic Orienté de la Structure.

DPIP : Directeur Pénitentiaire d'Insertion et de Probation.

DPIPPR : Département des Politiques d'Insertion, de Probation et de Prévention de la Récidive.

ENAP : Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire.

IGF : Inspection Générale des Finances.

IGSJ : Inspection Générale des Services Judiciaires.

ISP : Inspection des Services Pénitentiaires.

LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances.

MAP : Modernisation de l'Action Publique

NGP : Nouvelle Gestion Publique

PAP : Projet Annuel de Performance

PCP : Programme Courte Peine.

PEP : Parcours d'exécution des peines.

POPS : Plan d'Objectifs Prioritaires de la Structure.

PPR : Programme de Prévention de la Récidive.

PPSMJ : Personne Placée Sous Main de Justice.

RAP : Rapport Annuel de Performance.

RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques.

SPIP : Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation.

Introduction

Lorsque l'on étudie la question de l'évaluation, on s'aperçoit bien assez vite qu'il s'agit d'une notion pétrie de complexité, polysémique et aux contours mal tranchés. D'ailleurs, et pour ne pas faciliter le travail de définition, beaucoup d'autres notions voisines y sont généralement assimilées dans le langage courant : que l'on pense à l'audit, à l'expertise ou encore au contrôle de gestion, l'action paraît toujours tendue vers une même idée, celle d'évaluer, et pourtant les termes diffèrent. Alors, c'est en s'y penchant encore davantage que les choses s'éclaircissent : comme l'a démontré Michel Foucault dans son ouvrage *Les mots et les choses*, les mots constituent des supports de la pensée. C'est en cela qu'un mot peut-être pour ainsi dire le « porte-parole » d'une certaine idéologie. Dans ce cadre, l'évaluation et la constellation des notions voisines qui gravitent autour, illustrent notre propos.

Le dictionnaire *Le Petit Robert* apparente l'action d'évaluer à celle d'apprécier, de juger mais aussi d'estimer ou de chiffrer. L'évaluation pourrait donc s'entendre au sens large, comme une notion englobant toutes les autres. Pourtant, on a coutume de distinguer le contrôle de gestion ou l'audit – concentrés sur l'étude des mécanismes internes (ex : Cour des comptes, corps d'inspection) – de l'évaluation davantage externe et centrée sur l'impact de l'action publique menée. De même, l'audit de performance porterait sur l'étude des résultats à court-terme lorsque l'évaluation serait tournée vers l'analyse des conséquences sur du plus long terme. En réalité, si au sens strict on relève que chacun de ces termes procède d'une logique distincte, il apparaîtrait ici artificiel de claquemurer l'évaluation dans une définition trop étroite. Par exemple, si de prime abord l'on peut opposer la rationalité juridique du contrôle administratif à celle économique de l'évaluation¹, cette dernière loin de supprimer le contrôle, a tout intérêt à intégrer la dimension juridique de l'activité administrative². De même, si évaluation et contrôle de gestion ou audit sont parfois assimilés du fait de la logique économique

¹Le Petit Robert définit la rationalisation comme étant l'organisation d'une activité, à partir d'une étude scientifique, afin d'adapter efficacement les moyens aux objectifs poursuivis. Le contrôle de la rationalité juridique vise la régularité des procédures, celui de la rationalité économique consiste à mesurer des résultats et analyser des effets.

²Rangeon. F, « La notion d'évaluation », in Actes du colloque du 17 avril 1992 consacré à l'Évaluation dans l'Administration, CURAPP, Paris, PUF, 1993.

qu'ils partagent et de la quête d'efficience à laquelle ils participent, il est admis que l'évaluation, outre les effets économiques et financiers, inclut aussi une dimension sociale et procède ainsi d'une perspective plus large³. Pour toutes ces raisons, le choix sera fait dans notre étude d'entendre « l'évaluation » comme un terme rassemblant ces différentes notions : non pour négliger leurs différences mais bien au contraire pour souligner leur complémentarité⁴. Ce premier travail de définition étant fait, notre propos se doit d'être d'ores et déjà circonscrit au thème de l'évaluation de l'action publique, car il s'agit là du cœur même du sujet. Issue des sciences sociales, on date les premiers pas de l'évaluation dans le champ administratif à compter des années soixante-dix en France.

Mais c'est au cours des années 1990, à l'initiative de la circulaire dite « Rocard » du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, que fut engagée, pour la première fois, une importante réflexion autour de l'efficacité de la dépense publique posant alors un véritable devoir moral d'évaluation aux administrations⁵. Par la suite, le décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques posera la définition suivante : « *l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre.* » puis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008⁶ achèvera de consacrer le dispositif (art. 24 et 47-2 de la Constitution). Cette « *nouvelle gestion publique* » inscrite dans la dynamique de modernisation de l'Etat repose sur un socle de principes édictés par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) promulguée le 1^{er} août 2001 (effective depuis le 1^{er} janvier 2006). Fondée sur le triptyque « objectifs, résultats, contrôle » la LOLF est largement inspirée du système de gestion comptable par la performance en vigueur dans l'entreprise privée⁷. Cet objectif utilitariste affiché de rationalisation des dépenses publiques trouve sa traduction pour l'Administration Pénitentiaire (AP) dans le programme n°107 de la LOLF sur lequel nous reviendrons dans notre étude.

³ Rangeon. F, *Idem*.

⁴ L'absence de distinction dans la circulaire du 19 mars 2008 entre évaluation de l'action et évaluation de l'activité (davantage gestionnaire) encourage à entendre la notion dans un sens large.

⁵ Rangeon. F, « La notion d'évaluation », *op. cit.*

⁶ Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République

⁷ Razac O., Gouriou F., Salle G., *Les rationalités de la probation*, Rapport de recherche, CIRAP, mars 2013, p. 16

Evaluer l'action publique conduit donc, dans un premier temps, à comparer ses résultats aux objectifs assignés (efficacité) et aux moyens mis en œuvre (efficience) à l'aide d'indicateurs de performance (dimension quantitative), pour dans un second temps, en apprécier la pertinence au regard des objectifs fixés (dimension qualitative)⁸. Dans l'esprit de l'évaluation, ces différentes dimensions, quantitative et qualitative, doivent donc être associées et non s'opposer. Plus qu'un simple outil de connaissance, l'évaluation doit constituer ainsi une véritable démarche institutionnelle fondée sur des valeurs telles que l'impartialité, la rigueur et la transparence avec pour objectifs l'efficacité ou encore l'efficience et tout cela afin de moderniser l'action publique. Sa raison d'être ne devrait donc être réduite à une réponse simple aux impératifs de rationalisation budgétaire mais, bien davantage, à donner du sens à l'action menée, en fournissant de nouvelles formes de légitimation des décisions et de mobilisation des énergies pour les cadres de la fonction publique, à l'instar des DPIP.

Si l'évaluation vise à mesurer l'efficacité et à apprécier la pertinence de l'action publique, il convient à présent de préciser la nature et les finalités de l'action qui concerne notre propos. C'est l'article 2 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 qui énumère les missions du service public pénitentiaire : Il « (...) *participe à l'exécution des décisions pénales. Il 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 dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues (...).* ».

Par ailleurs, la circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP⁹, véritable référentiel des pratiques, qualifie la prévention de la récidive de « finalité de l'action des SPIP ». Pour mener à bien cette mission, les SPIP interviennent auprès des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) sur saisine des autorités judiciaires. Dans ce cadre, les personnels d'insertion et de probation concourent à la préparation des décisions de justice à caractère pénal et en assurent le suivi et le contrôle¹⁰.

⁸ La Documentation française, « L'évaluation des politiques publiques françaises », 2004.

⁹ Circulaire de la DAP n° 113/PMJ1 du 19 mars 2008 *relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation.*

¹⁰ Décret n° 2005-445 du 6 mai 2005.

La responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des SPIP incombe aux DPIP sous l'autorité du directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DFSPIP). A ce titre, le décret du 23 décembre 2010¹¹ dispose précisément que les DPIP exercent notamment des fonctions d'expertise, de contrôle de leurs services et d'évaluation des politiques publiques en matière d'insertion et de probation dont ils sont chargés, par ailleurs, de l'élaboration et de la mise en œuvre.

Dans sa rédaction, le plan de la circulaire du 19 mars 2008, réserve dans sa première partie intitulée « *La prévention de la récidive comme finalité de l'action des SPIP* », une sous partie abordant le thème de « *l'évaluation de l'action des SPIP* ». De prime abord, nous pouvons nous interroger sur la place même de ces dispositions au sein de la circulaire. En effet, « *l'évaluation de l'action des SPIP* » apparaît, avec grande visibilité, dès l'ouverture du texte, dans la partie ciblant la finalité de l'action des SPIP soit la prévention de la récidive. Cette place de choix n'est pas anodine et invite les destinataires du document à prendre acte de l'obligation d'évaluer¹² mais aussi de la nécessité de l'évaluation : il s'agit de faire œuvre de pertinence et de transparence quant au travail réalisé, d'efficience dans l'optimisation des moyens déployés et d'efficacité au regard des objectifs fixés et des résultats obtenus.

Cependant, force est de constater que la commande institutionnelle de l'évaluation se situe au carrefour d'enjeux multiples, tantôt budgétaires, tantôt managériaux dont les logiques peuvent diverger voire parfois entrer en conflit. A la lecture de la circulaire du 19 mars 2008, tout porte à penser que l'évaluation de l'action des SPIP sert en premier lieu la prévention de la récidive, compte tenu de la place accordée à cette partie. Pour autant, au regard de la culture du chiffre qui tend largement à se diffuser dans les administrations françaises aujourd'hui, on pourrait également imaginer que la logique budgétaire l'emporte sur tout le reste avec l'idée de faire mieux avec moins. Or, l'équilibre entre le mieux « qualitatif » et le moins « budgétaire » pose souvent la question de la faisabilité de l'équation.

¹¹ Décret n° 2010-1640 du 23 décembre 2010 portant statut particulier du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation

¹² L'article D584 du CPP pose l'obligation de rédiger un rapport annuel d'activité.

Sous cet angle, l'évaluation se présente comme étant un mécanisme complexe qui concerne une pluralité de dimensions et de finalités. La difficulté réside alors particulièrement dans les deux principales dimensions qu'elle comporte : l'une budgétaire à finalité gestionnaire, l'autre managériale et davantage qualitative visant l'efficacité de l'action. Or, nous observerons que si ces finalités sont à la fois complémentaires entre elles et indissociables de la pratique de l'évaluation, leur cohabitation peut s'avérer problématique voire parfois antinomique lorsqu'un déséquilibre se creuse entre ces différentes approches. Aussi, il semble que sur ce point, la dimension budgétaire tende davantage à se focaliser sur des questions d'économies à faire – en rationnant – plutôt que d'optimisation des ressources allouées – en rationalisant – chose qui se vérifie notamment dans le choix des indicateurs dont la visée est davantage quantitative que qualitative. Tout devient alors question d'équilibre car chacune de ces dimensions ne doit perdre de vue la finalité de l'action des SPIP qui est la prévention de la récidive, mais aussi question de culture : évaluer plus qu'une obligation devient une nécessité pratique pour les DPIP.

Cette problématique centrale appelle à son tour un questionnement en cascade s'agissant des difficultés inhérentes à la mise en œuvre de cette évaluation. Car la question de son organisation paraît, à bien des égards, essentielle : dispose t-on aujourd'hui, d'acteurs formés à l'évaluation, des outils nécessaires ou encore d'indicateurs pertinents ? Plus largement, qu'attendre de l'évaluation ? Là encore, nous observerons qu'au delà de la commande institutionnelle et de l'obligation textuelle, l'évaluation tend à devenir un instrument indispensable dont l'utilité ne doit pas laisser indifférent le manager qui doit alors s'en saisir pour appuyer sa politique de service et légitimer sa prise de décision en donnant sens et conviction à son action. L'objectif affiché étant de savoir comment rendre la politique publique évaluable sans réduire pour autant l'évaluation à un exercice purement technocratique, en faisant de l'évaluation un instrument de plus au service du DPIP et de l'efficacité de l'action de son service.

Enfin, la démarche évaluative dans le SPIP achève de prendre tout son sens lorsque l'on raisonne en terme de qualité de service et d'impact de l'action menée sur les publics ciblés au regard de la mission de prévention de la récidive. Ce propos prend

d'ailleurs une résonance particulière lorsque certains auteurs analysent la mission assignée de « prévenir la récidive de manière efficace » comme une commande tendant de plus en plus à impliquer une obligation de résultat pour les professionnels quant à l'efficacité des mesures qu'ils ont pour tâche de décliner¹³. Dans cette perspective, et à l'instar d'autres services publics de l'Etat, le suivi qualitatif du service rendu à l'utilisateur devient indispensable en terme de mesure d'efficacité tant au niveau des dispositifs qu'au niveau des pratiques à l'œuvre. Cette exigence nous conduira à évoquer la nécessité d'associer la recherche aux professionnels de terrain pour obtenir un regard croisé sur l'analyse des pratiques. En outre, cette dynamique qualitative impulsée à l'échelle européenne via le Conseil de l'Europe est aujourd'hui diffusée par les règles pénitentiaires européennes (RPE)¹⁴ notamment via la labellisation des établissements pénitentiaires dont le cahier des charges fixe un socle minimal d'exigences en terme d'accueil des personnes détenues, mais aussi et surtout au travers des règles européennes de la probation (REP)¹⁵ dont les préconisations abondent en ce sens s'agissant de la prise en charge des probationnaires.

La méthodologie employée pour l'élaboration de ce mémoire professionnel est la suivante : outre les articles universitaires et des données techniques recueillies sur l'évaluation des politiques publiques, des chercheurs mais aussi des professionnels de terrains ont été sollicités. A ce titre, cinq chercheurs et douze SPIP répartis sur l'ensemble du territoire national¹⁶ ont été destinataires d'un questionnaire. Les différents stages de mise en situation et de professionnalisation organisés dans le cadre de la formation auront aussi été déterminants dans la mesure où ils m'auront permis de constater l'écart qui existe parfois entre travail prescrit et travail réel.

En résumé, cette réflexion est guidée par l'idée que l'évaluation est un mécanisme complexe comprenant plusieurs dimensions indissociables (budgétaire, managériale) comme les deux faces d'une même pièce mais dont les objectifs peuvent parfois diverger alors que leur finalité commune reste la prévention de la récidive. Or, en dépit de sa philosophie initiale, elle est aujourd'hui essentiellement budgétaire et

¹³ Razac O., Gouriou F., Salle G., *Les rationalités de la probation, op. cit.*, p. 15.

¹⁴ Recommandation CM/Rec (2006)2 du Comité des Ministres sur les règles pénitentiaires européennes

¹⁵ Recommandation CM/Rec (2010)1 du Comité des Ministres sur les règles relatives à la probation

¹⁶ Ce qui représente un échantillon de vingt cadres composé de 17 DPIIP et 3 DFSPIP.

gestionnaire avec pour objectif de réduire les coûts ce qui a un impact direct sur son organisation et entraîne ainsi un certain nombre de difficultés : manque de sens ou reflet partiel de la réalité de l'activité. Or, l'évaluation ne doit pas être que cela. Bien plus, elle doit être pleinement exploitée, le DPIIP doit se l'approprier afin d'améliorer, au-delà de la seule gestion d'activité, l'action globale de son service. Cette tâche place le cadre au cœur du dispositif mais nécessite aussi d'y associer plusieurs acteurs en renfort (chercheurs, usagers). L'évaluation comme instrument de connaissance apparaîtrait ainsi sous utilisée et principalement focalisée sur une dimension budgétaire dans une optique fonctionnelle alors qu'elle constitue par nature un outil bien plus complexe pouvant servir une pluralité de dimensions. Cela pose alors la question de la faisabilité de l'évaluation, de son effectivité, et de manière plus générale, celle de son sens pour les professionnels pris dans cet étau de contradictions.

C'est dans cette optique que nous exposerons d'abord en quoi l'évaluation de l'action des SPIIP, dans sa dimension budgétaire, prend le risque de servir partiellement la cause des services en axant sa priorité sur de la gestion quantitative au détriment du volet qualitatif (**Partie I**), avant de démontrer ensuite que l'usage de l'évaluation peut fournir une plus-value non négligeable tant en terme managérial au niveau de l'organisation de l'action du service qu'en terme d'analyse de l'impact de cette action sur la politique publique de prévention de la récidive dans la mesure où son emploi et sa projection demeurent raisonnables (**Partie II**).

Partie I. L'évaluation : un instrument de connaissance au service d'une culture du chiffre confronté à l'ambivalence du « faire mieux avec moins ».

« Rien n'existe tant qu'il n'a pas été mesuré » affirmait le physicien Niels BOHR. L'avènement d'une nouvelle culture de la performance a signé un changement net de paradigme pour l'Administration : l'obligation de moyens tendrait à muer en obligation de résultats. Sous la bannière d'une exigence démocratique de transparence, le chiffre prend alors une place centrale et fait l'objet d'une attention particulière quant au rapport entre les dépenses engagées et les résultats obtenus, le but étant de rendre l'action publique lisible et donc justifiable politiquement à tout moment. L'évaluation de l'action des SPIP dans sa dimension gestionnaire concerne en réalité, plus spécifiquement, l'évaluation de l'activité des services : la rationalité ici est donc gestionnaire¹⁷. Cette analyse de mesure sert l'aspect fonctionnel avec une finalité essentiellement budgétaire, le but étant de permettre à un service de fonctionner en allégeant les moyens alloués et en les adaptant au mieux aux besoins recensés. Pour autant, il faut bien faire le départ entre rationalisation et rationnement, et c'est là toute la difficulté de l'équation du « faire mieux avec moins ». Nous verrons en effet qu'il existe un déséquilibre entre la philosophie initiale de l'évaluation – comportant un double volet qualitatif et quantitatif – et la manière dont elle est conçue et organisée, en observant que parfois, le rationnement l'emporte sur la rationalisation **(I)**. Ce constat pose de multiples difficultés au regard du sens de l'évaluation pour les acteurs de terrain, souvent démunis et désorientés lorsqu'est abordée cette thématique. Car si la nécessité d'évaluer fait bien l'objet d'une prise de conscience globale chez les professionnels, le manque de communication et d'accompagnement autour de l'évaluation mais aussi de professionnalisme dans sa mise en œuvre peuvent apparaître comme autant de freins à l'évaluation de l'activité réelle des SPIP **(II)**.

¹⁷ Pour un approfondissement de cette rationalité gestionnaire : Razac O., Gouriou F., Salle G., *Les rationalités de la probation, op. cit.*, p.57.

Chapitre I. L'évaluation ou l'avènement d'une culture du chiffre

Il s'agira d'aborder dans un premier temps comment a été présentée la nécessité d'évaluer les politiques publiques (I) avant d'étudier dans un second temps l'organisation de l'évaluation (II). Le fil conducteur de ce propos sera de démontrer qu'il existe un décalage de fond entre l'intention initiale gouvernant l'évaluation et ce qu'elle est réellement dans la pratique.

Section I. La justification de l'évaluation

Un bref panorama historique de l'évaluation des politiques publiques nous donnera à voir et surtout à comprendre pourquoi l'Administration a eu recours à cette pratique (§1) et quels sont les enjeux propres à l'AP (§2).

§1 Bref historique de l'évaluation des politiques publiques : une ascension vers le dogme de la performance

Historiquement, le souci de la performance induisant l'évaluation des politiques publiques trouve sa première justification, qui n'a d'ailleurs jamais cessé de l'être, dans la cause budgétaire. En effet, les pays industrialisés étant en proie à des crises économiques caractérisées par de fortes périodes de récession ont dû faire face à une demande croissante de transparence : les citoyens peu enclins à des hausses d'impôts exigent que l'Administration soit en mesure de justifier de l'utilité de son action. La rationalisation devient un mot clé, il faut mesurer et le cas échéant, pouvoir améliorer l'efficacité et le pilotage de l'action publique, tant quantitativement que qualitativement. C'est pour répondre à cette exigence démocratique qu'a d'abord été employée la *Rationalisation des choix budgétaire* (RCB) à compter des années 1970¹⁸ avec pour but de restructurer le budget sous la forme d'un ensemble de programmes d'action et

¹⁸ Ministère de l'Economie du redressement productif et du numérique, *Budget – Mission de rationalisation des choix budgétaires*, Site du Ministère de l'Economie du redressement productif et du numérique, <http://www.economie.gouv.fr/caef/budget-mission-rationalisation-des-choix-budgetaires> (page consultée le 5 avril 2014).

d'appuyer l'emploi des fonds publics sur une étude d'impact socio-économique¹⁹. Cette technique budgétaire, assise sur une évaluation *ex-ante* et non *ex-post*²⁰, consistait donc d'abord à fixer des objectifs précis pour comparer ensuite l'ensemble des moyens disponibles pour les atteindre au regard du rapport coût-efficacité²¹. Or, si ce dispositif, abandonné en 1984, n'a pas eu le succès escompté, il a au moins eu le mérite d'initier le débat sur l'évaluation. Ainsi, à cet esprit gestionnaire, caractérisé par un contrôle administratif qualifié à la fois de rigide et de centralisé²², est bientôt venue s'ajouter une logique davantage managériale issue du courant de la *Nouvelle Gestion Publique* (NGP). L'évaluation retrouve alors un second souffle avec la circulaire « Rocard » du 23 février 1989 dont le mot d'ordre est le « changement ». Il s'agit de rompre avec l'idéal wébérien de la bureaucratie – opposant rationalité juridique (publique) et managériale (privée²³) – en proposant de substituer à la logique de contrôle, une logique de responsabilité. L'idée est d'accroître l'autonomie des services avec en contrepartie une responsabilité accrue des cadres s'agissant des résultats attendus et d'optimiser le rapport coût/efficacité en améliorant la qualité du service rendu à l'utilisateur, le tout sur fond d'évaluation systématique des politiques publiques. La logique du « faire mieux avec moins » se fait jour, les critères d'efficience et d'efficacité prennent alors en substance.

Le tournant décisif sera la promulgation le 1^{er} août 2001 de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), acte emblématique entérinant l'adhésion aux principes de la NGP. Cette loi est l'aboutissement d'un travail parlementaire de réflexion achevé en 1999 par la remise d'un rapport au titre évocateur : « Contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins ». Appliquer à toute l'Administration depuis le 1^{er} janvier 2006, cette « Constitution budgétaire » rénove en profondeur l'architecture des règles relatives au budget en opérant une double réforme :

¹⁹ Perret B., *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, Repères, 2008

²⁰ L'évaluation *ex-ante* consiste en une étude prospective de faisabilité et d'impact d'une mesure projetée ou en préparation alors que l'évaluation *ex-post* vise à tirer des enseignements rétrospectifs sur une politique parvenue à maturité. Conseil scientifique de l'évaluation, *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La Documentation française, 1996.

²¹ Le Nedic T., *La performance dans le secteur public : outils, acteur et stratégie, l'exemple de la ville de Paris*, Mémoire, Ecole des Mines de Paris, septembre 2009, p. 15.

²² Le Nedic T., *Ibid.*, p.16.

²³ Selon M. Weber, la bureaucratie est « fondée sur l'organisation rationnelle des moyens en fonction des fins ». Weber M., *Economie et Société*, Paris, Plon, 1971, p. 226.

c'est à la fois une refonte des règles relatives à la présentation, l'adoption et l'exécution du budget en vigueur depuis l'ordonnance du 2 janvier 1959 et l'introduction d'un système de gestion par la performance soumis à une évaluation *ex-post* (*a posteriori*) fondé sur le triptyque objectifs/résultats/contrôle. Placée au cœur du processus budgétaire, la performance²⁴ devient *de facto* le principe directeur de la gestion publique inaugurant le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats²⁵. Concrètement, les grandes politiques de l'État (Justice, Défense, Education, etc.) y sont présentées sous la forme de missions (ex : Mission Justice) constituant elles-mêmes le socle des politiques publiques. Unité de vote des crédits, chaque mission se décline ensuite en différents programmes (ex : Programme 107 de l'AP) consistant eux-mêmes en une nouvelle unité de spécialisation des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère. Enfin, les projets annuels de performances (PAP) annexés au projet de loi de finances (PLF) déterminent, pour chaque programme, la stratégie, les objectifs, les indicateurs ainsi que les cibles de résultats (art. 51 a.5 LOLF) dont l'atteinte sera ensuite évaluée, au sein des rapports annuels de performances (RAP)²⁶. L'évaluation de la performance budgétaire comprend donc une dimension quantitative liée à un contrôle de gestion centré sur les résultats²⁷ mais aussi qualitative liée à l'évaluation des effets, souhaités ou non, produits par ces résultats et visant à mieux allouer les ressources disponibles.

Les deux derniers actes de cette réforme des politiques publiques sont la Révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2007 et la Modernisation de l'action publique (MAP) qui lui a succédé depuis 2012. Si la ligne de conduite reste inchangée sur l'aspect qualitatif du service rendu (efficacité, usager au cœur du dispositif) le trait est davantage appuyé sur l'impératif quantitatif de réduction des dépenses publiques pour retrouver l'équilibre budgétaire. Dans ce contexte contraint à l'excès, le risque

²⁴ La performance peut être définie comme étant « la capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficience de la gestion ». Le Nedic T., *La performance dans le secteur public : outils, acteur et stratégie, l'exemple de la ville de Paris*, op. cit., p. 25

²⁵ Le Nedic T., *ibid.*, p. 23.

²⁶ Les RAP permettent à la fois d'expliquer les écarts entre les prévisions budgétaires initiales et la consommation effective des crédits mais aussi d'analyser les résultats atteints au regard des objectifs fixés dans les PAP (art. 54 a.4 LOLF).

²⁷ Analyse de conformité des activités par rapport à ce qui avait été prévu par la mesure des coûts, des activités et des résultats.

réside alors dans l'apparition d'un déséquilibre entre logiques, quantitative et qualitative, autrement dit, que la rationalisation ne mute en rationnement, que le rapport coût/efficacité ne soit réduit à une question de coût uniquement. Et si l'objectif de performance est déclinable dans certaines administrations, il s'agira d'observer à présent comment une logique d'origine privatiste trouve sa traduction au sein de la Justice en général et du service public pénitentiaire en particulier.

§2 Les enjeux contradictoires de l'évaluation pour l'Administration Pénitentiaire

Pressée par la crise économique, la modernisation des services publics a conduit à concilier des logiques – privée et publique – autrefois antithétiques. Mais cette combinaison est-elle réalisable quand on parle de Justice ? En effet, traditionnellement, la Justice est considérée comme une institution à part. Sa lenteur assumée et revendiquée était une condition *sine qua non* de la qualité de son action. Couverte par une vision a-économique, a-financière ou a-organisationnelle de son fonctionnement, elle était ainsi protégée de ce type de réforme²⁸. Or, l'introduction du vocabulaire de l'entreprise dans le champ de la sphère publique n'est pas sans conséquences : les impératifs de productivité et de rentabilité qui s'imposaient déjà à certaines administrations s'imposent désormais à la Justice qui doit être évaluée en ce sens. Aujourd'hui, la volonté d'efficacité s'est traduite par l'intégration d'une logique de résultats, en termes de productivité et de diminution des coûts, tout au long du processus pénal, depuis l'intervention policière jusqu'à l'exécution de la sanction. Ainsi, le législateur a par exemple inscrit expressément à l'article 707 du code de procédure pénale (CPP) un objectif d'efficacité quasi-totale en matière d'exécution des peines : « *les peines prononcées par les juridictions pénales sont, sauf circonstances insurmontables, mises à exécution de façon effective et dans les meilleurs délais* »²⁹. Face à ce constat, Monsieur De Larminat parle sans équivoque d'une conversion du système pénal au « culte de l'efficience » – et cela au détriment de l'efficacité – en

²⁸ De Larminat X., *La probation en quête d'approbation. L'exécution des peines en milieu ouvert, entre gestion des risques et gestion des flux*, Thèse, CESDIP, février 2012, p.43.

²⁹ Jean J-P., « Politique criminelle et nouvelle économie du système pénal », AJ Pénal, 2006, p. 473.

l'illustrant de la manière suivante : « *une bonne décision (...) est une décision rendue dans des délais raisonnables (...) et dont l'application engagera de moindres frais* »³⁰.

C'est d'abord parce que la Justice manque de moyens qu'elle cherche à optimiser son fonctionnement à partir des ressources disponibles. Néanmoins, cette modernisation a un prix : le cadre traditionnel de la justice et de l'action sociale, empreint de fortes valeurs éthiques, est bouleversé par l'apparition de nouveaux principes directeurs issus pour l'essentiel de la LOLF et de la RGPP.

S'agissant de l'AP et particulièrement du SPIP, l'une des conséquences nettes est le glissement d'une vision ancienne dénonçant l'excès de travail social à une approche nouvelle dénonçant le « trop peu » au regard notamment de la faiblesse des moyens alloués comme des résultats obtenus³¹. La circulaire du 19 mars 2008 pose alors le principe de l'évaluation de l'ensemble de l'activité des SPIP comme une nécessité et cela « *afin d'en mesurer la pertinence, de garantir un meilleur suivi des projets et d'assurer une visibilité du travail réalisé* ». Avec des termes tels que « pertinence », « meilleur suivi » ou encore « visibilité », l'objectif affiché semble de prime abord clairement qualitatif³². Or, rappelons que cette circulaire s'inscrit directement dans le cadre de la RGPP, laquelle érige en objectif prioritaire le développement des alternatives à l'incarcération jugées moins coûteuses³³. La mise en œuvre de ces procédures revenant directement aux SPIP, l'impact sur la pratique est donc indéniable. Ainsi, sous le slogan politique du « faire mieux avec moins », existe-t-il une volonté de se focaliser d'abord sur la deuxième partie de l'équation : le moins. Naturellement, la recherche du « faire mieux » n'a pas été abandonnée mais elle demeure accessoire, supplantée par une question budgétaire. D'ailleurs, plusieurs chercheurs ont pu mettre en évidence le fait que la création même des SPIP par le décret du 13 avril 1999

³⁰ De Larminat X., *Ibid.*, p. 44. Ajoutons que c'est aussi pour cette raison que les tribunaux pourront être tentés de multiplier les comparutions immédiates afin de réduire les délais de la réponse pénale, critère sur lequel ils sont évalués (voir sur ce point : Collectif CNRS, « Ce qu'évaluer voudrait dire », in Cahiers internationaux de sociologie, volume CXXVIII/CXXIX, p. 171).

³¹ De Larminat X., *Ibid.*, p. 35.

³² En outre, l'article D584 CPP prescrit au SPIP la rédaction d'un rapport annuel d'activité. La circulaire du 19 mars 2008 qualifie ce rapport de « transcription de l'analyse qualitative des objectifs fixés et des résultats du service ».

³³ Razac O., Gouriou F., Salle G., *Les rationalités de la probation, op. cit.*, p.16.

répondait déjà à cette rationalité gestionnaire malgré une justification politique plus noble invoquant l'amélioration de la qualité et la continuité du service rendu³⁴.

Le premier enjeu de l'évaluation est donc la réduction des coûts de fonctionnement mais pas non plus à tout prix : à défaut de pouvoir améliorer les dispositifs d'action, il faut pouvoir mieux allouer les ressources financières. A cet enjeu s'ajoute aussi celui, d'une meilleure gestion des flux de probationnaires, primordial, compte tenu du contexte de surpopulation carcérale et du développement des peines alternatives à la prison. La mise en place des Programmes de Prévention de la Récidive aurait ainsi obéi à cette logique. En effet, la prise en charge collective aurait pour effet non seulement de limiter le besoin immédiat en personnels mais aussi de gérer à temps égal, un plus grand nombre de probationnaires et de mesures³⁵. S'agit-il alors de libérer quantitativement des places de prison pour réduire les coûts ou de prévenir plus efficacement la récidive ?

En réalité, les deux réponses sont recevables et dépendent bien plus du point de vue adopté : même si rien n'est tranché, le politique sera plutôt concentré sur la question des dépenses là où le professionnel de terrain sera focalisé sur la finalité de ses missions. Là où le PPR sera opportun en terme de gestion, il constituera aussi un nouveau mode d'intervention exploitable pour le professionnel. C'est là aussi toute la difficulté de l'évaluation : chacun doit apprendre à composer en fonction de sa propre logique et des contraintes environnantes. Par conséquent, l'enjeu majeur de l'évaluation pour le DPIP est ici fonctionnel : recenser les besoins réels et utiles au fonctionnement du service notamment en terme de ressources humaines afin d'assumer la charge de travail mais aussi de financement pour les différentes actions à mettre en œuvre avec les partenaires. L'objectif permanent du cadre est clairement de faire fonctionner son service et pour cela, les enveloppes doivent être maintenues et l'effectif être le plus complet possible. Cela ressemblerait presque à une lutte permanente consistant à prouver l'utilité de l'action menée pour ne pas perdre les moyens de la poursuivre.

³⁴ Razac O., Gouriou F., Salle G., *ibid.*, p. 16-17.

³⁵ « *Vus sous cet angle, outre leur raison d'être officielle (la prévention de la récidive), les PPR apparaissent comme un outil de gestion des flux croissants de probationnaires et de mesures* » devenant alors parfois une alternative et plus seulement un complément au principe de prise charge individuelle : Razac O., Gouriou F., Salle G., *ibid.*, p. 57-58.

Comme nous avons pu le constater, le déséquilibre au sein de l'équation « faire mieux avec moins » est prégnant, laissant alors penser qu'il est parfois fait plus de place au rationnement qu'à la rationalisation. C'est dans cet étau qu'est pris le DPIP, cadre intermédiaire, lorsqu'il doit organiser l'évaluation de l'action de son service. D'ailleurs, conséquence de ce déséquilibre initial, nous verrons que l'organisation de l'évaluation est essentiellement construite pour servir la rationalité gestionnaire à finalité budgétaire.

Section II. L'organisation de l'évaluation

Mécanisme complexe, l'évaluation est plurielle : celle-ci relève à la fois de différents acteurs externes et internes à l'AP (§1) et mobilise une grande diversité d'instruments, nationaux et locaux (§2). La question du financement étant au cœur des préoccupations politiques et administratives, nous verrons que l'organisation de l'évaluation est clairement orientée en ce sens, focalisée sur des questions fonctionnelles d'organisation.

§1 Les acteurs de l'évaluation

En septembre 2011, la Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance³⁶ a publié la première édition de son guide de l'évaluation des politiques locales de prévention de la délinquance. Ce guide pose les grands principes de l'évaluation et ses finalités. Ainsi, l'objectif central de l'évaluation en matière de prévention de la délinquance serait d'apprécier l'impact des actions menées là où l'objectif d'apprécier l'efficacité des fonds publics mobilisés ne serait qu'un « objectif associé »³⁷. En outre, pour qu'elle soit effective, il est préconisé que l'évaluation soit pluraliste, impartiale, contradictoire et conduite avec l'ensemble des acteurs concernés : autorités publiques, personnels, chercheurs, usagers-citoyens, partenaires. Ses résultats doivent être publics et transparents, soumis à débat démocratique. En clair, l'évaluation ne doit pas se limiter à un contrôle car elle

³⁶ Création par la circulaire du Premier Ministre le 23 avril 2010, conformément à la mesure 49 du plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes adopté le 2 octobre 2009 par le CIPD.

³⁷ Mission permanente d'évaluation des politiques de prévention de la délinquance, *Guide de l'évaluation des politiques locales de prévention de la délinquance*, p. 13-14.

recouvre un champ bien plus vaste. Or, la part prépondérante que prend la question budgétaire influence la tenue et la teneur de l'évaluation. Finalement, ce qui ne devait être qu'un objectif secondaire – la vérification de l'utilité des moyens employés – devient la préoccupation principale ce qui se prête alors davantage à un contrôle/audit plus qu'à une évaluation au sens strict. De plus, l'évaluation est pour l'immense majorité de son œuvre réalisée en interne, c'est à dire par l'Administration elle-même laquelle ne rend pas toujours ses rapports publics³⁸. Il suffit alors d'observer qui sont les évaluateurs et quelles sont leurs missions pour illustrer notre propos. Différents acteurs interviennent dans le processus d'évaluation de l'action des SPIP. Sans prétendre à l'exhaustivité et afin d'éviter de tomber dans l'écueil d'un inventaire à la Prévert, ne seront présentés ici que les principaux protagonistes.

S'agissant d'abord des acteurs externes à l'AP, plusieurs ont vocation à intervenir dans le processus. Il s'agit par exemple des grands corps d'inspection ou encore de la Cour des comptes. Ainsi, depuis 2006, celle-ci a produit deux rapports concernant l'AP et le SPIP : le premier intitulé « Garde et réinsertion – la gestion des prisons » (2006), le second « Le service public pénitentiaire : "Prévenir la récidive, gérer la vie carcérale" » (2010). De même, l'Inspection Générale des Finances (IGF) et l'Inspection Générale des Services Judiciaires (IGSJ) ont co-rédigé un rapport en juillet 2011 sur les SPIP afin de dresser un bilan de l'intervention, du fonctionnement et de l'organisation des SPIP, douze ans après la mise en place de ces services en 1999³⁹. L'analyse se veut qualitative : les rapports sont étayés, apportant un regard externe à l'AP et proposant d'optimiser l'emploi des ressources pour privilégier une meilleure allocation. L'objectif n'en demeure pas moins fonctionnel, et aucune étude d'impact n'est par exemple proposée. Par ailleurs, il faut observer que l'une des principales fonctions qui se développe au sein du ministère de la Justice est l'audit interne comptable. En effet, cette mission confiée à l'IGSJ dès 2008 a été officialisée par deux

³⁸ La volonté de la DAP semble ici évoluer puisque l'ISP a rendu public son dernier rapport relatif au DAVC.

³⁹ Parmi les six rapports thématiques en annexe, l'annexe 3 intitulée « Moyens et gestion des effectifs des SPIP » pointe « l'insuffisante rationalisation de la répartition des ressources budgétaires et humaines » et l'annexe 5 intitulée « Pilotage, contrôle et performance des SPIP » préconise un renforcement des missions d'audit et de contrôle des SPIP.

décrets du 29 décembre 2010⁴⁰. Surtout, depuis ces décret, l'IGSJ s'est vu confier la coordination des activités de l'Inspection des Services Pénitentiaires (ISP), elle même chargée notamment du contrôle des services de l'AP afin de veiller au respect des textes. Là encore, l'accent est mis sur l'aspect fonctionnel par le biais du contrôle et de l'audit interne⁴¹. Ainsi, en 2013, l'ISP a effectué un audit portant sur le contrôle de fonctionnement du SPIP de Marseille – lieu de mon affectation en tant que stagiaire pour cette année de formation – visant à évaluer l'implication des services dans la mise en œuvre de la politique d'insertion et de probation et à identifier les éventuels dysfonctionnements dans l'activité du service.

S'agissant des acteurs internes à l'AP, en cohérence avec ce que nous avons précédemment démontré, c'est ici encore l'aspect gestionnaire/fonctionnel qui est privilégié. Il faut ici distinguer l'échelon central et le niveau local déconcentré. Concernant l'échelon central, deux bureaux traitent particulièrement de l'évaluation de l'activité des services. D'abord, le bureau de l'évaluation et du contrôle de gestion (SD5)⁴². La mise en pratique d'une comptabilité analytique moderne, soutenue initialement par la RGPP, est un axe prioritaire pour la DAP. Aussi, ce Bureau SD5 a pour mission de piloter le dialogue de gestion et le contrôle de gestion institutionnel en élaborant le volet performance des PAP et RAP et en préparant les conférences d'objectifs conduites avec les services déconcentrés. Il est également chargé de la réalisation d'audits de rationalisation ainsi que d'études de connaissance des coûts (ex : coût d'une opération de recrutement). L'un des enjeux majeurs pour SD5 est de professionnaliser le contrôle de gestion et d'acclimater les services à la culture de la performance. Ensuite, plus spécifiquement focalisé sur le SPIP, le Bureau des

⁴⁰ Décret n°2010-1667 modifiant le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008, relatif à l'organisation du ministère de la Justice ; décret n° 2010-1668 relatif aux attributions et aux missions de l'Inspecteur général des services judiciaires. A ce titre, l'IGSJ dans son rapport d'activité de 2011 précise que « *la Cour des comptes, dans ses écrits liés à la certification annuelle des comptes de l'Etat, exprime un degré croissant d'attentes à l'égard des ministères dans leur fonction d'audit interne comptable* » afin de porter une appréciation suffisamment détaillée sur le degré de maîtrise des risques comptables et financiers.

⁴¹ Dans son rapport d'activité de 2011, l'IGSJ définit le « contrôle interne » comme l'ensemble des dispositifs permettant de maîtriser les risques pouvant entraver la réalisation des objectifs, et « l'audit interne » comme l'activité permettant de vérifier si les dispositifs de contrôle interne existent et sont efficaces.

⁴² Relevant de la Sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés (SD).

orientations, du suivi et de l'évaluation de l'activité des SPIP (PMJ1)⁴³. Le rôle de PMJ1 est d'assurer une mission de suivi, d'évaluation, d'appui et d'expertise auprès des services déconcentrés. A ce titre, en lien avec ces services, 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. L'objectif est d'initier de nouvelles orientations de prises en charge et d'élaborer les références d'organisation structurelle et fonctionnelle des SPIP. La Sous-direction PMJ comporte également un Bureau PMJ 5 chargé des études et de la prospective, seul service chargé d'étudier l'impact de l'ensemble des actions et des dispositifs de l'AP sur la prévention de la récidive. Ceci témoigne bien du déséquilibre dans les moyens fournis en fonction de la finalité immédiate de l'évaluation : l'évaluation de l'efficacité en terme d'impact au regard de la prévention de la récidive demeure marginale, et cela au bénéfice d'une évaluation bien souvent réduite au contrôle de gestion et à l'audit de fonctionnement répondant à une rationalité gestionnaire à finalité budgétaire.

Concernant l'échelon déconcentré, les directions interrégionales (DISP) constituent surtout le niveau opérationnel du contrôle de gestion en préparant par exemple les conférences d'objectifs avec chaque service et en mettant en œuvre les tableaux de bord nécessaires au suivi régional de l'activité. De plus, la modification de l'organigramme type des sièges des DISP a permis de confier au directeur interrégional adjoint la mission de coordonner les politiques pénitentiaires et de créer le département des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive (DPIPPR). En outre, ce département accueille désormais une unité de la méthodologie et de l'accompagnement qui constitue un relais en DISP de l'action menée à la DAP par PMJ1 pour renforcer le pilotage des SPIP⁴⁴. En zoomant encore un peu plus sur les dispositifs locaux, c'est ici qu'interviennent le DPIP et son DFSPIP. Ainsi la seule obligation textuelle découle de l'article D584 du CPP qui pose l'obligation pour le DFSPIP de rédiger un rapport annuel d'activité à destination des autorités judiciaires mandantes, du directeur interrégional, du directeur d'établissement concerné ainsi que

⁴³ Récemment créé par l'arrêté du 9 juillet 2009 fixant les modalités d'organisation en bureaux de la DAP et relevant de la Sous-direction des personnes placées sous main de justice (PMJ).

⁴⁴ Groupe de travail SPIP, « Rapport sur l'amélioration du fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation », mai 2011.

des personnels du service. Au-delà de la contrainte légale, ce rapport revêt une fonction déterminante dans l'auto-évaluation de l'activité des services. Il constitue en effet un bilan de l'année écoulée, reprenant le contexte des SPIP au plan humain, budgétaire et de l'activité, les caractéristiques du public suivi et des mesures ainsi que les actions planifiées et mises en œuvre au cours de l'année⁴⁵. Il permet en outre, aux DFSPIP, de présenter les perspectives de leurs SPIP pour l'année à venir au travers des objectifs de services et de plans d'actions associés. Au delà de son contenu, ce rapport doit être un outil au service d'une lisibilité renforcée de l'activité du SPIP au sein de son territoire. Au regard des éléments développés *supra*, entre l'obligation textuelle et la commande institutionnelle, force est d'admettre que la marge de manœuvre du DPIIP est réduite, celui-ci se limitant à un rôle d'interface et de transmission de données majoritairement chiffrées. Ainsi, lors d'un entretien téléphonique, un DFSPIP déclarait à ce sujet :

« Ici, la commande est verticale, l'administration centrale nous demande de produire, chaque mois, semestre, année un certain nombre de statistiques. Le manager n'a pas de main là-dessus, il doit procéder à la mise en place des outils prescrits et s'assurer de leur viabilisation car c'est une commande hiérarchique. La seule possibilité pour le manager est alors de vérifier que ces statistiques soient correctement renseignées et qu'elles remontent de manière régulière ».

Or, ici rien n'est figé. L'évaluation reste encore une nouveauté pour l'Administration n'interdisant pas l'initiative des cadres. Nous verrons ainsi dans la seconde partie de ce mémoire comment le DPIIP peut se saisir de l'évaluation dans sa pratique quotidienne.

En un sens et pour reprendre le propos de Monsieur De Larminat, la façon dont est organisée l'évaluation pourrait d'une certaine manière inaugurer une nouvelle forme de gouvernance à distance des administrations publiques. Ici le fonctionnement serait alors celui d'une boucle budgétaire fixant le cadre de l'autonomie des acteurs du processus : *« multiplication des incitations en amont, assorties d'une série d'indicateurs servant à l'évaluation des performances, dont les résultats conditionneront le montant des*

⁴⁵ Notamment un état des lieux des partenariats de chaque SPIP ainsi que leur implication dans les dispositifs issus des politiques publiques locales.

subventions réellement accordées »⁴⁶. S'agissant des instruments de l'évaluation, le constat est logiquement le même : les instruments officiels diffusés depuis la DAP et relayés par les DISP sont aussi révélateurs d'une pratique tournée vers l'aspect gestionnaire et budgétaire.

§2 Les instruments et outils de l'évaluation

Nous l'avons observé, l'évaluation répond en premier lieu à une commande : celle-ci est d'abord politique, traduite ensuite institutionnellement. Véritable socle de l'évaluation de l'activité, c'est dans cette perspective qu'est élaboré le projet annuel de performance (PAP) présentant notamment les objectifs à atteindre et les indicateurs⁴⁷ permettant d'en réaliser la mesure. Impacté par le projet de réforme pénale porté par la Garde des Sceaux, le PAP 2014 inscrit particulièrement dans le programme 107 de l'AP l'axe stratégique suivant : favoriser la réinsertion. Parmi les cinq objectifs fixés par le programme 107, trois concernent directement le SPIP : l'objectif n°3 « Prévenir la récidive et accompagner les PPSMJ », l'objectif n°4 « Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus et l'objectif n°5 « Améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert ». Or, comme l'avaient déjà pointé l'IGSJ et l'IGF dans leur rapport de 2011, l'évaluation de la performance des SPIP procède donc d'une mesure essentiellement quantitative de leur activité. Ainsi les cinq indicateurs employés pour le SPIP sont des indicateurs de charge, d'activité et de productivité (ex : « pourcentage des personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes »). Mieux allouer les ressources budgétaires nécessite pourtant de ne pas laisser de côté le volet qualitatif des actions entreprises. Seulement, force est de constater que la construction des indicateurs n'est pas orientée en ce sens.

Afin de répondre à la commande institutionnelle et de renseigner les indicateurs, les outils de l'évaluation sont, pour l'essentiel, des outils statistiques et de gestion servant d'abord à rendre compte et à fournir une connaissance plus claire de l'activité.

⁴⁶ De Larminat X., *La probation en quête d'approbation. L'exécution des peines en milieu ouvert, entre gestion des risques et gestion des flux*, op. cit., p. 41-42.

⁴⁷ Le programme 107 est actuellement défini par cinq objectifs et quatorze indicateurs.

Le pilotage de la performance comme celui de l'activité dans les SPIP se fait principalement à l'aide de tableaux de bord. Le lexique de gestion *Dalloz* définit le tableau de bord comme étant une représentation synthétique chiffrée des principales informations nécessaires aux dirigeants pour le contrôle et l'exécution d'un programme d'actions et l'orientation en cas d'écarts par rapports aux projets ou projections. Ainsi des trames sont diffusées par la DAP à destination des services répartis sur l'ensemble du territoire. Ces tableaux de bord permettent notamment de renseigner l'indicateur 3.2 intitulé « Pourcentage de propositions d'aménagements de peine avec avis favorable du SPIP » dans la mise en œuvre des procédures prévues aux articles 712-6, 723-15 et 723-19 du CPP.

En clair, l'avis à prendre en compte est celui qui a été émis par le CPIP et validé par un DPIP le but étant ici d'appréhender les effets attendus de la force de proposition du SPIP. Le DPIP transmet ensuite, via le DFSPIP, les tableaux à la DISP qui les communique à son tour au Bureau PMJ1 effectuant le recueil de données. Pour l'avoir observé sur le terrain mais aussi en dialoguant avec des collègues titulaires ou stagiaires, dès lors qu'une enquête 723-15 du CPP est rendue par un CPIP, une proposition est toujours faite et celle-ci est très souvent validée par le cadre. Cette forme d'automatisme peut parfois fausser la donne quand on sait que l'enjeu est ici de mesurer l'efficacité de l'activité des SPIP ainsi que leur aptitude à utiliser l'ensemble des ressources dont ils disposent pour participer à la réinsertion des PPSMJ, qu'il s'agisse d'aménagements de peine (avec ou sans écrou) ou de modalités d'exécution de la peine sous surveillance électronique. Or, dans le chantier actuel de la réforme pénale, les enjeux politiques sont importants et le chiffre prend alors toute sa valeur : prouver l'efficacité du SPIP en terme de force de proposition permet aussi de mieux soutenir la volonté politique actuelle fondée à développer les alternatives à l'incarcération. La dynamique du changement a besoin de crédibilité pour être efficace et fonctionner.

A côté des tableaux de bord, d'autres outils permettent également de renseigner sur l'activité du SPIP. C'est le cas de l'application APPI dont la circulaire du 19 mars 2008 rappelle que l'usage est devenu obligatoire pour l'ensemble des personnels du SPIP. Au-delà de la connaissance approfondie de la PPSMJ et de la continuité du suivi,

la circulaire indique que cette application permet également d'obtenir des statistiques fiables sur l'activité des SPIP : nombre de mesures suivies, nombre de partenaires, agenda des CPIP etc. Ces informations peuvent être recueillies directement à partir de la consultation d'APPI. Ainsi un cadre du SPIP 77 m'indiquait à ce sujet :

« À mon arrivée au SPIP, un DPIP m'a montré une procédure sur APPI qu'un de ses collègues avait élaborée. Elle me permet d'effectuer rapidement et facilement des statistiques. En quelques clics, je peux savoir précisément, pour chaque secteur (ou chaque CPIP), le nombre de personnes suivies et le nombre de mesures, le type de mesures suivies (TNR, SME, PSE etc.) ».

En outre, un second outil nommé « Infocentre » est en liaison directe avec APPI. Cet outil permet un traitement statistique hebdomadaire de la base de données APPI par voie de requête. Il est donc dépendant du bon usage et de la tenue à jour constante de ce dernier. L'infocentre constitue ainsi la partie décisionnelle d'APPI : il permet la validation des données, l'analyse des stocks et flux, l'analyse à posteriori de l'activité, la diffusion des documents officiels. En outre, les tableaux de statistiques y sont également accessibles et directement utilisables (ex : statistiques mensuelles/semestrielles des mesures, activités par tranche d'âge en MO...). Techniquement difficile à utiliser pour qui souhaiterait créer ses propres requêtes, l'utilisation d'infocentre est amenée malgré tout à être développée davantage afin de permettre un recueil toujours plus approfondi des données statistiques de l'activité. Un cadre du SPIP 77 a partagé son expérience en la matière :

« Nous sommes actuellement en train d'expérimenter une procédure permettant de générer sur l'infocentre APPI un « rapport pré-formaté » et des outils de pilotage pour les cadres et les DPIP. Ce rapport doit être effectué chaque mois et permet aux responsables du service d'évaluer l'activité du SPIP et de participer à son pilotage. Nous devons ainsi remplir plusieurs indicateurs : indicateurs d'activité et de situation du service (ex : profil des PPSMJ) et indicateurs de résultats (ex : prise en charge dans des délais efficaces). A terme, cette procédure permettra de mettre en exergue les écarts

entre les objectifs initiaux et leur niveau de réalisation et ainsi de mettre en place des actions correctrices ».

Pour autant, ceci ne reflète pas toute la réalité de l'évaluation mais seulement une tendance nette. En effet, nous observerons dans la seconde partie de ce mémoire que l'évaluation occupe aussi une place stratégique dans la pratique managériale quotidienne du DPIP. Il ne s'agit plus alors seulement d'évaluation *ex-post* mais aussi d'évaluation *ex-ante* et d'évaluation *concomitante (ou chemin faisant)* dont l'objectif déborde la seule dimension gestionnaire de l'activité pour couvrir plus largement l'étendue de l'action du SPIP.

Ce panorama de l'organisation de l'évaluation, sans être exhaustif, tend à démontrer que l'évaluation telle qu'elle est prescrite et commandée est très largement focalisée sur une partie seulement de son champ réel de compétences : la dimension fonctionnelle et budgétaire répondant à une rationalité gestionnaire plus quantitative que réellement qualitative. Moins que de savoir comment mieux allouer les ressources, il s'agit davantage de savoir si on peut encore les allouer ou pas. La question centrale du financement pèse lourdement dans les débats et impacte la tenue comme la teneur de l'évaluation qui consiste alors, pour une large part, en des activités de contrôle ou d'audit. Les études à court-terme sont privilégiées à celles portant sur du long-terme et la question de l'effet et de l'efficacité des politiques menées, reléguée derrière celle de leur productivité. Nous verrons alors que cette démarche pose un problème de positionnement pour le cadre.

Chapitre II. L'évaluation, une pratique qui demeure perfectible

Les logiques contradictoires qui traversent l'évaluation dans sa rationalité gestionnaire – entre aspect quantitatif et qualitatif – empêchent les dispositifs évaluatifs d'être pleinement efficaces et opérationnels. Plusieurs freins sont alors à dénombrer tant dans la mise en œuvre de l'évaluation (I) que dans sa conception même (II).

Section I. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'évaluation

La diffusion de questionnaires sur plusieurs SPIP répartis sur l'ensemble du territoire a permis de faire émerger un certain nombre de difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'évaluation sur les terrains. Ces difficultés concernent les évaluateurs (§1) mais sont également dues au manque d'homogénéité des pratiques (§2).

§1 Des difficultés rencontrées par les DPIP-évaluateurs

Les difficultés auxquelles peuvent se heurter les évaluateurs sont multiples. Notre propos se voudra principalement axé sur les DPIP, ces derniers ayant fait l'objet d'une enquête de terrain. L'analyse des réponses aux différents questionnaires envoyés et entretiens menés fait clairement ressortir plusieurs difficultés : un manque de sens pour l'évaluateur qui induit une certaine méfiance à l'égard de l'évaluation. S'agissant d'abord de la problématique liée au manque de sens, celle-ci trouve sa cause dans différents motifs.

Pour rappel, la circulaire du 19 mars 2008 comporte une sous partie abordant le thème de « *l'évaluation de l'action des SPIP* ». Or, sous ce titre est directement évoquée « *l'évaluation de l'activité* » sans que ne soit plus jamais mentionné le terme « action ». Mon questionnement a alors été de savoir si les professionnels distinguaient clairement les deux types d'évaluation. Pour reprendre le questionnaire diffusé, la question n°2 était la suivante : « *Quelle(s) différence(s) faites-vous entre l'évaluation de l'action des SPIP et l'évaluation de l'activité des SPIP ?* ».

Ce qui a été frappant, à la lecture des réponses, c'est cette absence de définition commune voire l'absence même de définition dans certains cas. Ainsi, sur dix cadres interrogés, quatre ne font aucune distinction entre évaluation de l'action et de l'activité ; un cadre répond ne pas avoir de définition précise mais évoque « spontanément » avoir le sentiment que l'évaluation de l'action recouvre un champ plus large que celle de l'activité sans être en mesure d'en définir les contours ; enfin les cinq autres cadres restants proposent des définitions qui diffèrent sur le fond. Malgré cela, une idée générale commune se dégage de leurs réponses : « l'évaluation de l'action » relèverait davantage d'une analyse qualitative (« *une appréciation plus générale au regard du but poursuivi par le service, au regard des missions des SPIP. Action : quels résultats ?* »⁴⁸) là où « l'évaluation de l'activité » serait plutôt une analyse quantitative traduite par une approche comptable et statistique permettant de connaître avec plus d'acuité ce qui est réalisé au sein même du service (« *L'évaluation de l'activité concerne plus le nombre de personnes reçues, de saisines... c'est davantage une comptabilisation de l'activité sur le plan statistiques d'un service.* »⁴⁹). Aujourd'hui, l'accord des professionnels sur la question des définitions est essentielle et fait partie des préconisations de la DAP mais aussi de l'ISP dans son rapport relatif au DAVC ou encore des recommandations européennes. En effet, il semble que la connaissance des contours de l'objet sur lequel portent nos missions constitue un préalable indispensable à leur bonne mise en œuvre.

On note aussi une carence en terme de communication et d'accompagnement. En effet, il ressort clairement des entretiens avec les cadres de terrain qu'il existe une certaine méconnaissance du sens et du devenir de leur action en terme d'évaluation. S'en dégage alors un réel sentiment d'incompréhension :

« Il y a également un « souci » de l'évaluation de l'activité qui est faite au niveau de la DAP et qui me conduit par exemple à demander à ce que l'onglet « obligations » sur APPI soit scrupuleusement rempli lors de la rédaction des rapports de fin de mesure mais je t'avoue que je ne sais même pas comment cet outil est exploité alors qu'il est

⁴⁸ Extrait d'une réponse fournie par un cadre du SPIP 77.

⁴⁹ Extrait d'une réponse fournie par un cadre (n°3) du SPIP 13.

censé évaluer l'activité par service en terme aussi bien qualitatif que quantitatif si j'ai bien compris.⁵⁰ ».

De même un cadre du SPIP de Dordogne se questionnait en ces termes :

« L'évaluation de l'activité, d'accord, mais pour quelle finalité ? Celle-ci reste bien souvent inconnue des services. (...) Je crois bien que le but est ici budgétaire pour la DAP, il s'agit de pouvoir justifier de notre activité pour demander des postes. Or, le souci est encore une fois qu'on explique souvent le « comment » (en transmettant les indicateurs, les tableaux) mais trop peu le « pourquoi » (on ne connaît pas la destination des résultats). Car avant de se poser la question de ce que l'on mesure, il faut se demander pourquoi l'on mesure. ».

Ce manque de communication autour de ce qui est attendu en terme d'évaluation peut créer un sentiment d'isolement assez délétère chez les cadres. Interrogé sur la production des rapports d'activité, un cadre du SPIP 13 avouait que *« ces rapports sont rarement repris et rediscutés pour voir ce qui pourrait être à améliorer ou non et finalement c'est le DPIP lui-même sur son antenne qui va juger de la pertinence de l'action et voir s'il peut la reconduire ou l'améliorer ».*

La méconnaissance induite par le manque de sens crée alors un risque de méfiance. Le manque de communication autour de l'évaluation peut finalement être interprété par les acteurs de terrain comme un manque de transparence. L'ombre tant plébiscitée par Machiavel pour qui le secret était la mesure même de l'Art de gouverner, est devenue suspecte car la modernité fait de la transparence un principe cardinal de l'organisation sociale. Frappée du sceau de l'opacité, l'évaluation sera alors vécue comme un simple contrôle, ce qui ne correspond pas à sa philosophie, et engendrera ainsi une perte de confiance dans le dispositif évaluatif. Et paradoxalement, l'ombre sera alors souhaitée car plus protectrice pour les acteurs de terrain craignant de mal faire et qui par conséquent, à leur tour, communiqueront moins. A ce propos, j'ai pu assister, durant une période de stage en SPIP, à la réalisation d'un audit. La tension était palpable du fait d'une véritable crainte générée autant par la période d'observation elle-même

⁵⁰ Extrait d'une réponse fournie par un cadre (n°2) du SPIP 13.

que par la conclusion éventuelle d'un résultat négatif. On retrouve ici l'idée d'une opposition entre les logiques des évaluateurs : un inspecteur de l'ISP réalisant un audit recherchera peut-être où faire des économies là où le cadre souhaitera optimiser l'action de son service. Et si tel dispositif s'avère utile pour le service sans que celui-ci puisse fournir de preuves chiffrées, le risque sera celui de la non-reconduite des financements.

Malgré ce constat, notre propos doit être tempéré par l'apparition d'une volonté aujourd'hui manifeste de la DAP de remédier à cette situation en agissant dans le sens d'une meilleure communication avec les terrains. C'est dans cette perspective que la lettre électronique « Actu-SPIP » a été créée pour être entièrement dédiée au SPIP de manière à améliorer la circulation de l'information vers les acteurs de terrain de façon plus ciblée et aussi afin d'être en mesure de proposer du matériau pour poursuivre la réflexion sur les actes professionnels. Lors d'un entretien réalisé à la DAP au bureau PMJ1, un cadre m'indiquait que la volonté était d'être dorénavant bien plus à l'écoute des professionnels, surtout dans ce contexte de réforme pénale propice à la réflexion. Certaines erreurs du passé ne doivent pas être reproduites : « *le manque de communication, c'est aussi une des causes principales de l'échec du DAVC* ». L'information descendante doit composer avec la discussion.

Outre les difficultés affectant les évaluateurs, d'autres problématiques trouvent leur source dans la grande diversité des terrains et le manque d'outils disponibles.

§2 Des difficultés liées à la diversité des pratiques, au manque de méthode et d'outils disponibles

L'absence d'harmonisation concrète des pratiques mais aussi le manque d'outils adaptés aux terrains constituent autant de freins à la bonne mise en œuvre de l'évaluation. Concernant d'abord l'harmonisation des pratiques, il convient immédiatement de lever toute ambiguïté : « *harmonisation n'est en aucun cas pour la DAP un synonyme de standardisation* »⁵¹. Car la diversité n'est pas une mauvaise chose en soi : c'est une réalité avec laquelle il faut apprendre à composer. L'idée est donc davantage de fournir des principes directeurs de l'évaluation communs à tous et fournissant alors un cadre suffisamment souple pour permettre une adaptabilité à la

⁵¹ Entretien avec un cadre du Bureau PMJ1 à la DAP.

spécificité de chaque SPIP. Or, comment produire une évaluation fiable et de qualité quand les pratiques diffèrent elles-mêmes d'un SPIP à l'autre voire au sein d'un même service ? On pense par exemple à l'utilisation inégale de APPI. Si tous les services ne remplissent pas APPI selon le même degré d'exigence, la production des données en devient très logiquement faussée rendant ainsi leur exploitation impossible. Et c'est alors une partie de l'appareil évaluatif qui s'enraille : lorsque APPI n'est pas correctement renseignée ou est alors complétée inégalement entre les SPIP, c'est non seulement sa propre fiabilité qui est remise en cause mais également celle de l'infocentre qui, rappelons-le, est directement alimenté par la base de données APPI.

En outre, l'étude des différentes réponses aux questionnaires diffusés témoigne d'une implication inégale dans la pratique évaluative selon les SPIP. Un cadre soulignait par exemple que « *les rapports d'activité sont rédigés chaque année, et encore pas partout, mais ils ne font qu'évoquer les actions menées par le service sans véritablement conduire à l'évaluation* »⁵² en admettant alors que, dans son service, l'évaluation « *n'était pas réfléchie* » et que peu d'outils étaient ainsi élaborés en interne. De même, le rapport de l'IGSJ/IGF (précité) avait aussi relevé d'importantes disparités dans la conception des tableaux de bord au plan régional⁵³. Or, si cela reste une cause sur laquelle les cadres ont une prise et peuvent intervenir auprès de leurs équipes, d'autres aspects sont plus problématiques. Car la mise en œuvre de l'évaluation ne souffre pas seulement de l'hétérogénéité de la pratique évaluative elle-même mais également et surtout de celle des pratiques à évaluer. En effet, la grande diversité des terrains (situation géographique, nature du public traité) permet difficilement de tomber d'accord sur des indicateurs partagés et partageables par l'ensemble des SPIP. Cela pose directement la question de la pertinence des trames nationales distribuées à l'ensemble des SPIP si celles-ci sont conçues avec trop de rigidité. Si la diversité des pratiques peut, à certains égards, être considérée comme une richesse pour la profession, elle n'en demeure pas moins l'un des principaux freins à l'effectivité de l'évaluation en ce qu'elle

⁵² Sur ce point, voir également Rapport IGSI/IGF, « Les services pénitentiaires d'insertion et de probation », Annexe V, p. 10.

⁵³ « 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 (...) sans que ces transmissions ne procèdent d'une harmonisation par le niveau interrégional des données ». Rapport IGSI/IGF, Annexe V, p.12.

ne permet pas de donner une photographie précise de la réalité de l'activité. L'enjeu réside alors dans la mise en place d'un cadre commun d'intervention via la production d'un référentiel ou guide de l'évaluation.

Le manque de méthodes validées et d'outils adaptés fait aussi défaut à la pratique. L'activité des SPIP est par définition hétérogène. En effet, l'activité sera variable entre le milieu ouvert et le milieu fermé, et pour ce dernier, la variabilité se déclinera également en fonction du type d'établissement concerné (maison centrale, centre de détention, maison d'arrêt). Ceci complique la tâche de l'évaluateur. Les outils de l'évaluation doivent alors être élaborés en fonction des terrains sur lesquels ils auront vocation à être employés. C'est d'ailleurs devenu, suite à la conférence de consensus, l'un des objectifs de la DAP que de concevoir à terme, des outils d'évaluation spécifiques et propres à chaque terrain. Un groupe de travail SPIP⁵⁴ avait déjà pointé en 2011 le fait que les SPIP ne bénéficiaient pas encore d'un outil de gestion suffisamment fiable de leur activité. Et d'ajouter, s'agissant de l'application APPI, que celle-ci « *ne permet pas encore d'avoir une visibilité claire et précise du nombre de personnes prises en charge ni du nombre de mesures suivies en MO et (...) par conséquent, de connaître l'activité réelle des SPIP* ». Cette absence de fiabilité de la base de données APPI serait principalement causée par une maîtrise imparfaite de l'application ainsi que par la double entrée des informations du côté SPIP et du côté SAP aboutissant alors à des doublons et rendant les restitutions statistiques incertaines. Pour autant, cette carence laisse alors place à l'artisanat local et l'élaboration des outils se fait principalement en interne : « *A ma connaissance nous ne disposons pas d'outils préétablis. Aussi, je pense que chacun se les construit* »⁵⁵. Or, si l'instrument de mesure diverge, la mesure divergera également, et ne sera dès lors pas vraiment comparable avec la mesure faite sur un autre terrain.

Cette absence de méthode comme d'outils disponibles afin de guider les professionnels de terrain pour qui, ne l'oublions pas, l'évaluation est une pratique

⁵⁴ Groupe de travail SPIP, *Rapport relatif à l'amélioration des modalités de prise en charge par les SPIP des personnes placées sous main de Justice*, mai 2011.

⁵⁵ Extrait d'une réponse fournie par un cadre (n°3) du SPIP 13.

nouvelle et donc en voie d'acclimatation, peut conduire alors à un certain pessimisme. A ce sujet, c'est ainsi qu'un cadre témoignait sans ambages :

« Je pense qu'on est très mauvais sur l'évaluation et nos partenaires aussi. A titre d'exemple, toutes nos conventions partenariales, avec engagement financier de la part de notre service, prévoient la communication d'un bilan par les partenaires. On ne le réclame jamais et elles ne le font jamais sauf deux ou trois exceptions » en ajoutant *« nous n'avons pas d'outils particuliers donc. Mon sentiment et mon vécu professionnel me font plutôt dire qu'on évalue sans éléments précis et sans réflexion réelle et structurée sur l'activité de nos services »*.

L'absence de méthodologie doublée d'une commande institutionnelle trop contraignante peuvent aussi faire de l'évaluation une procédure s'ajoutant déjà à une importante charge de travail : *« L'évaluation (...) dans l'AP (...) reste limitée par rapport à d'autres services publics. D'un côté, « tant mieux » car l'évaluation peut être poussée à l'extrême avec une multiplicité des indicateurs de performance et des procédures chronophages. Mais l'évaluation peut encore être véritablement améliorée au sein de l'AP et notamment des SPIP »*⁵⁶.

Néanmoins, il ne faut pas noircir le tableau. La chance qu'offre le contexte actuel de réforme et de réflexion est celle de pouvoir laisser une place de plus en plus importante en terme d'initiative et de suggestion. Il faut alors que les cadres mobilisent leurs équipes pour s'en saisir.

⁵⁶ Extrait d'une réponse fournie par un cadre du SPIP 77.

Section II. Les difficultés liées à la conception de l'évaluation

C'est de la conception de l'évaluation que dépendra l'efficacité de l'ensemble du processus évaluatif. Or, le déséquilibre entre dimension quantitative et qualitative affectant l'évaluation rend celle-ci incomplète (§1) ce qui ne permet pas de prendre réellement en compte les besoins effectifs des SPIP (§2).

§1 Entre Détention et SPIP : une évaluation partielle de l'activité des SPIP

Il semblerait que de part leur jeunesse institutionnelle au sein de l'AP, les SPIP manquent encore de reconnaissance et par conséquent d'attention quant à la nature même de leur activité. En d'autres termes, la place accordée à ce jeune service, qui a pris le pari de l'autonomie en s'affranchissant de la tutelle des tribunaux (pour le MO) et des établissements pénitentiaires (pour le MF) en 1999, n'est pas encore totalement faite. En conséquence, l'évaluation au sein de l'AP est encore majoritairement conçue pour prendre en compte l'activité de la partie « détention » et cela, au détriment de la partie « insertion/réinsertion » dévolue aux SPIP. Une première illustration de notre propos réside dans la présentation stratégique du programme annuel de performance pour 2014. La lecture de cette présentation nous apprend en effet que dans la perspective de la mise en œuvre du projet de loi sur la prévention de la récidive et des objectifs fixés par l'AP pour l'année 2014, les axes stratégiques autour desquels sera bâtie l'évaluation sont les suivants : favoriser la réinsertion ; améliorer les conditions de détention et les conditions de travail des personnels pénitentiaires ; renforcer la sécurité. Sur ces trois axes, un seulement concerne véritablement la pratique des SPIP. Or, cette stratégie dont l'Administration n'a pas toute la maîtrise puisqu'elle relève en grande partie des orientations politiques du Gouvernement, a une incidence indéniable sur la conception des indicateurs retenus.

Ainsi, dans leur rapport sur les SPIP de 2011, l'IGSJ et l'IGF indiquaient déjà à ce titre que le dispositif de performance du programme 107 ne mesurait qu'imparfaitement l'efficacité des interventions des SPIP. Pour l'inspection, cette défaillance résidait précisément dans le choix des indicateurs, lesquels étaient trop focalisés sur l'activité produite en détention. Ce constat peut encore aujourd'hui être renouvelé.

En effet, sur les cinq objectifs comprenant au total quatorze indicateurs, on peut observer que neuf de ces derniers sont uniquement consacrés à l'activité des établissements en étant axés sur des thèmes tels que la sécurité en détention (ex : nombre d'évasions pour 10 000 détenus ; taux d'incidents pour 10 000 détenus) et les conditions de détention (ex : taux d'occupation des places en maison d'arrêt ; nombre de détenus par cellule). Or, il convient de rappeler que si l'article 1^{er} de la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire mentionnait déjà la nécessité de favoriser la réinsertion sociale des PPSMJ, l'article 2 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 fait de cet objectif une priorité afin de prévenir efficacement la récidive. Ainsi, compte tenu des indicateurs retenus pour l'évaluation de la performance au sein du programme 107 et pour poursuivre l'analyse que faisait déjà Monsieur Tournier dans un article paru en 2006⁵⁷ au sein de la revue *l'AJ Pénale*, force est d'admettre que persiste un certain déséquilibre entre l'attention portée aux questions de sécurité et celles relatives à la réinsertion.

Par ailleurs, sur les cinq indicateurs restants, il convient de souligner que tous ne visent pas directement l'activité des SPIP. Ainsi, s'agissant de l'objectif n°4 intitulé « Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus », l'indicateur 4.1 « pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation générale ou professionnelle » est composé notamment d'éléments quantifiables tels que celui mesurant le « pourcentage de personnes détenues scolarisées par l'Education Nationale ». Et là encore l'IGSJ et l'IGF avaient déjà relevé en 2011 que si les indicateurs révélant les taux de détenus bénéficiant d'une formation, d'un enseignement ou d'une activité rémunérée participent à rendre compte d'aspects déterminants en matière de réinsertion (emploi et formation), ils ne reflètent pas nécessairement l'activité des SPIP en MF. En effet, plurifactorielle à bien des égards, la performance est ici tout autant conditionnée par les moyens investis par l'Education Nationale, que par la politique pénale des juridictions et surtout par la conjoncture économique soumise à une grande part d'aléas concernant l'activité rémunérée. La part du SPIP est donc ici réduite ce qui rend la performance difficilement mesurable.

⁵⁷ Tournier P-V., « Les indicateurs de performance de l'Administration pénitentiaire », *AJ Pénal*, 2006, p. 496.

Pour une logique gestionnaire, telle que nous la démontrons depuis le début de notre étude, l'évaluation de la performance n'est pas neutre. Bien au contraire, elle justifie la dépense ou *a contrario*, l'économie. Si l'on admet que l'évaluation est partielle car à la fois inadaptée à la réalité de l'activité des SPIP et trop focalisée sur l'activité en détention, les conséquences se mesurent alors en terme d'allocation des ressources. Sur ce point, le rapport de l'IGSJ/IGF précisait en 2011 que « *Sur le plan budgétaire, les ressources de l'administration pénitentiaire sont essentiellement allouées selon des critères relatifs aux établissements pénitentiaires, alors que l'action des SPIP représente un enjeu significatif compte tenu du nombre de personnes non détenues placées sous main de justice.* ». En effet, si au 1^{er} janvier 2011 on estimait à près de 75% la part des personnes non détenues sur l'ensemble de la population placée sous main de Justice, les dépenses allouées aux SPIP représentaient, pour leur part, moins de 10 % des dépenses totales de l'administration pénitentiaire.

Les difficultés liées à la conception de l'évaluation ne se limitent pas au déséquilibre entre détention et SPIP mais sont également dues au déséquilibre entre dimension qualitative et quantitative au sein du dispositif.

§2 *Entre dimension quantitative et qualitative : un dispositif évaluatif à réajuster*

Suite notamment à la publication du livre de Véronique VASSEUR (*Médecin-chef à la prison de la Santé*), l'année 2000 fut celle d'une profonde remise en question pour l'Administration pénitentiaire. Dans ce cadre, et à côté du rapport « Canivet » (*L'amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires*) et du rapport du Sénat (*Prisons : une humiliation pour la République*), une commission d'enquête de l'Assemblée Nationale publia également un rapport intitulé « *La France face à ses prisons* » (juin 2000) où l'on pouvait lire s'agissant de l'évaluation dans l'AP : « *Le manque d'information est manifeste lorsque l'on parle d'évaluation des actions (...) Comment, dans ces conditions élaborer des outils d'insertion, fixer des modalités de prise en charge, mobiliser des personnels qui se plaignent tous de l'absence de retour d'information sur les personnes dont ils ont eu la charge, une fois celles-ci libérées ? Ils investissent à fonds perdus, sans savoir ce qu'il advient des actions qu'on leur demande*

d'entreprendre. »⁵⁸. Et pour cause, il faut bien admettre que contrairement à ce qui avait pu être fait par la Protection judiciaire de la jeunesse en 2006⁵⁹ (ce n'est plus le cas aujourd'hui), aucun indicateur n'est actuellement consacré au « devenir judiciaire » des sortants de prison.

Sans parler de l'étude de l'impact de l'action des SPIP sur la prévention de la récidive (cf. Partie II – Chapitre II), l'étude qualitative des dispositifs déployés est pour ainsi dire inexistante dans l'évaluation telle qu'elle est conçue au jour d'aujourd'hui. Comme nous l'avons précédemment démontré, et c'est en cela le fil d'Ariane de notre propos, la dimension quantitative de l'évaluation l'emporte sur la dimension qualitative. La raison en est la suivante : la commande institutionnelle de l'évaluation, si elle ne peut être réduite à cet aspect, procède tout de même pour une large part d'une rationalité gestionnaire dont les finalités sont budgétaires et fonctionnelles. Le contexte de crise économique n'est évidemment pas étranger à cette priorisation. Or, ce déséquilibre est prégnant dans la pratique.

Par exemple, dans leur rapport de 2011, l'IGSJ et l'IGF affirmaient que la place des SPIP était 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.* ». Et d'ajouter plus loin dans le rapport : « *L'évaluation de la performance des SPIP procède d'une mesure essentiellement quantitative de leur activité* ». Cette prépondérance de l'approche quantitative sur celle qualitative ne donne ainsi à voir qu'une vision borgne de la réalité de l'activité évaluée. « Borgne » car comme nous avons pu l'observer tout au long de cet exposé, l'évaluation ne peut ni ne doit être réduite à une seule de ses dimensions, et c'est bien pour cela qu'elle mérite sa qualification de mécanisme complexe.

⁵⁸ Tournier P-V., « Les indicateurs de performance de l'Administration pénitentiaire », *op. cit.*, p. 496.

⁵⁹ En 2006, la PJJ avait introduit dans son programme n°182 (LOLF) un objectif n°6 intitulé « *Prévenir la réintégration et la récidive* » comprenant un 1^{er} critère d'efficacité mesurant la part des jeunes qui n'ont ni récidivé, ni réitéré dans l'année qui suit la fin de prise en charge et un 2nd évaluant l'amélioration du respect des personnes et des règles. Or, en raison de difficultés méthodologiques, ces indicateurs ont aujourd'hui été abandonnés. Tournier P-V., *idem*.

Cette première partie consacrée à la démonstration de toute l'ambivalence et la difficulté du « faire mieux avec moins » témoigne de ce qu'est, à l'heure actuelle, l'évaluation de l'action des SPIP. La commande institutionnelle guidée par une rationalité gestionnaire fait le choix budgétaire d'une évaluation *ex-post* essentiellement quantitative. L'objectif affiché : rationaliser ou mieux allouer les ressources et moyens disponibles. La réalité vécue par les acteurs de terrain : un sentiment que parfois la rationalisation se transforme en rationnement avec toute l'incompréhension et la frustration que cela peut engendrer. Pourtant, les choses évoluent et l'histoire des SPIP s'écrit, maintenant plus que jamais, à un rythme effréné. Le contexte de réforme offre de nouvelles perspectives dont la DAP, assumant certaines erreurs du passé, a pris acte pour alimenter la dynamique du changement tout en y associant les acteurs de terrain. Si le « faire mieux avec moins » est devenu un impératif budgétaire, il est nécessaire de résister au dictat de l'antienne qui consisterait à tout justifier par des raisons de crise économique pour laisser de côté la dimension qualitative de l'évaluation. Le travail sur les indicateurs, l'association des professionnels de terrain aux discussions, la meilleure prise en compte de l'action du SPIP face à sa « grande sœur » la Détention, sont ainsi autant de points sur lesquels il paraît nécessaire de travailler. Il convient à présent d'observer dans une seconde partie, l'autre face de l'évaluation, celle qui relève de la pratique quotidienne managériale du DPIP avec son versant qualitatif.

Partie II. L'évaluation : Un outil managérial au service de la rationalisation de la politique de service et de la prévention de la récidive.

En sus de la rationalité gestionnaire concentrée sur la dimension budgétaire qui dans l'esprit, nous l'avons vu, n'est pas dépourvue de volet qualitatif même si le versant quantitatif l'emporte, l'évaluation comprend également une autre dimension davantage managériale qui irrigue de plus en plus la pratique quotidienne du DPIP. Car la bonne gestion du budget n'est pas suffisante pour garantir l'efficacité de l'action : une autre rationalité, celle dite de « gestion des risques criminels »⁶⁰ exige également que l'action mise en œuvre pour prévenir la récidive soit éprouvée pour permettre de juger de sa pertinence. En ce sens, l'évaluation est aussi un instrument de « pouvoir »⁶¹ confortant l'élaboration et la prise de décision du cadre. Ce dernier doit être en mesure de mettre en application les politiques publiques mais aussi de pouvoir « faire faire », chose qui peut être source de résistance chez les agents par crainte du changement (I). La démarche se veut ici davantage qualitative même si rien n'est cloisonné puisque l'évaluation est un dialogue permanent entre les différentes rationalités qui la composent. L'idée est que l'évaluation, mécanisme dont le cadre constitue la pièce centrale, peut réellement apporter une plus-value à l'organisation du service et par conséquent, à l'efficacité de son action. Cette démarche peut aussi être complétée par un suivi qualitatif de l'action et des dispositifs consistant à analyser leur impact sur la prévention de la récidive. Or, cette analyse ne doit rester interne, l'administration ne pouvant être à la fois juge et partie s'agissant de sa propre action, ce qui nécessite alors un regard croisé en associant la Recherche mais aussi les usagers (II). Or, là encore, persiste un certain nombre de freins quant à la faisabilité d'une telle évaluation au regard de sa prétention (évaluer l'impact sur la prévention de la récidive), chose qui doit alors inviter le manager à rendre les objectifs réalisables.

⁶⁰ Pour un approfondissement de cette rationalité gestionnaire : Razac O., Gouriou F., Salle G., *Les rationalités de la probation, op. cit.*, p.48.

⁶¹ « Pouvoir » est ici entendu comme « pouvoir faire » par opposition au « Savoir » que permet simplement le recueil d'informations.

Chapitre I. L'évaluation, un instrument de « pouvoir faire » au service du manager

L'évaluation peut être réalisée à différentes étapes au fil de l'action menée. Contrairement à l'évaluation *ex-post* qui a été précédemment abordée (cf. Partie I), il s'agit de traiter ici d'une évaluation concomitante (ou « chemin faisant ») à l'action⁶². En effet, ce type d'évaluation « continue » intègre de plus en plus la pratique managériale du DPIIP en lui facilitant le pilotage de son service (I) mais aussi parce qu'elle favorise la participation de tous par sa fonction mobilisatrice (II).

Section I. Un appui nécessaire en termes d'organisation de l'action du service

Si autrefois il était loisible d'affirmer que l'évaluation n'était pas une pratique culturellement inscrite dans le patrimoine de l'action publique, cette affirmation n'est plus exacte aujourd'hui. Avec l'initiation des acteurs publics au management par objectifs (§1) nous observerons que l'exploitation des données de l'évaluation est devenue indispensable pour un pilotage efficace du service (§2).

§1 Un outil managérial qui intègre l'évaluation : le MPO

Selon le dictionnaire *Larousse*, le management regroupe l'ensemble des techniques de direction, d'organisation et de gestion des organisations. Le développement du management public ne correspond pas à une mode mais bien plus à une évolution historique, en réponse à une crise de légitimité. En effet, la logique traditionnelle administrative était essentiellement légale, fondée sur des procédures écrites et des contrôles formels et *a priori*. A l'inverse, la logique managériale est fondée sur la rationalité des décisions et des actions, favorisant la concertation avec des contrôles à la fois continus et *a posteriori* et une souplesse permettant une meilleure adaptabilité au changement. Aussi, c'est afin de rompre avec une organisation du système administratif français longtemps bâti sur le cloisonnement des structures et la division des tâches et

⁶² Conseil scientifique de l'évaluation, *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La Documentation française, 1996, p. 14.

des actions que la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public a concrétisé cette démarche de modernisation en consacrant le management par objectifs. Si l'une des nécessités était – comme nous l'avons vu – d'améliorer la performance de la dépense publique, d'autres enjeux étaient présents : l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers, la mobilisation des agents, la mise en œuvre du changement. Le management par objectif (MPO) a été théorisé par Peter Drucker avec la parution de son ouvrage *The Practice of Management* en 1954⁶³. Pour résumer, le MPO est un processus plaçant l'accent sur la responsabilité du cadre, lequel définit et négocie les résultats à obtenir par ses collaborateurs, détermine les objectifs à atteindre puis les utilise comme guides d'action et comme critères d'allocations des ressources et d'évaluation de la performance. Il s'agit donc d'une méthode qui réalise le passage de l'intention (niveau stratégique) à l'action (niveau opérationnel). En outre, l'éthique de responsabilité⁶⁴ à laquelle répond la logique managériale est concentrée sur l'efficacité et les résultats. Cette logique laisse ainsi une certaine autonomie aux cadres quant aux moyens employés avec l'idée qu'il existe une pluralité de chemins possibles pour parvenir à un résultat.

Opérant un basculement d'une logique de moyens à une logique de résultats, le tournant qu'a produit la LOLF en 2001 a permis d'accorder une plus grande marge d'autonomie aux services déconcentrés. Désormais, seuls les objectifs nationaux sont diffusés au niveaux des DISP laissant leur déclinaison locale ainsi que leurs modalités de mise en œuvre à la charge des cadres. Pour l'AP, l'intérêt de recourir au MPO a été de s'adapter au chantier de modernisation publique mais aussi de répondre aux évolutions et à la complexification des missions assignées. L'emploi du MPO a eu un impact sur le rôle des cadres : le DPIP doit fixer les objectifs en concertation avec ses agents, impulser l'action et en contrôler l'avancement puis procéder en bout de chaîne à l'évaluation. Les apports pour les acteurs sont multiples : comprendre le sens et les

⁶³ Celui que l'on désigne désormais comme étant le « pape du management moderne » y définit le MPO de la manière suivante : « (...) un principe de direction qui donne libre cours à l'énergie et à la responsabilité individuelle, qui trace en même temps une voie commune de vues et d'efforts, qui établit le travail d'équipe et qui harmonise les intérêts personnels et le bien-être commun ».

⁶⁴ Dans son ouvrage *Le savant et le politique* (1919) Max Weber propose la distinction entre éthique de conviction qui ne se préoccupe que du principe moral présidant à l'action sans se soucier des conséquences, et éthique de responsabilité selon laquelle seul compte le résultat et l'efficacité.

enjeux de l'action menée, se responsabiliser sur les objectifs à atteindre, développer une autonomie dans le processus de réalisation des objectifs. Pour cela, la circulaire dite « Lallement » du 31 juillet 2002⁶⁵ propose un processus charpenté en trois niveaux : l'élaboration d'un diagnostic orienté de la structure (DOS), la finalisation des objectifs de la structure et des acteurs (le POPS⁶⁶), l'évaluation des professionnels sur la base de ces objectifs. Cette architecture fait intervenir le DFSPIP, et les DPIP sous son autorité, afin de fixer les orientations de service. Le DOS constitue ainsi une phase d'analyses, d'échanges et de réflexions au niveau stratégique : analyse globale de la structure et de son fonctionnement (missions, forces, faiblesses, contraintes et perspectives) et définition des axes de progrès déclinables en plans d'actions et en pilotage. Pour un DPIP interrogé, *« le but est de comprendre pour intervenir. Plus l'analyse sera partagée, mieux la mise en place de la marche à suivre se fera par la suite auprès des agents »*. Une fois établi, le DFSPIP soumet le DOS au directeur interrégional pour validation. Il s'agit en réalité le plus souvent d'une formalisation uniformisée et plus prospective d'une démarche déjà habituellement menée, l'objectif n'étant pas de créer une charge nouvelle, mais d'impulser et de soutenir méthodologiquement une démarche déjà existante et de lui apporter une réelle valeur ajoutée dans le dialogue institutionnel⁶⁷.

Quant au POPS, il constitue la déclinaison annuelle en objectifs opérationnels des axes de travail dégagés par le DOS et implique une priorisation des objectifs à conduire pour l'année N+1. C'est un élément clé car le diagnostic mené par le responsable de la structure lui permet en effet d'avoir une vision claire, lisible et partagée des objectifs à initier ou à poursuivre ainsi que des actions à mener ou à impulser. Il s'agira pour le cadre, de fixer les objectifs prioritaires à atteindre puis de développer, pour chaque objectif, un plan d'actions étayé mesurable et immédiatement déclinable en actions spécifiques. Notons qu'une fois contractualisé, ce document engage formellement et

⁶⁵ Du nom de Monsieur Didier Lallement, DAP de 2001 à 2004. Circulaire du 31 juillet 2002 (R2674) relative à la mise en œuvre du management par objectifs dans l'Administration Pénitentiaire (NOR JUSE0240143C du 31 juillet 2002).

⁶⁶ Le Plan d'Actions prioritaires de la Structure (PAPS) rebaptisé Plan d'objectifs prioritaires de la structure (POPS).

⁶⁷ Circulaire du 31 juillet 2002 (précitée).

personnellement l'action du responsable de la structure⁶⁸. C'est à partir de l'évaluation du POPS que le DOS est actualisé. Le POPS, et plus largement le processus d'évaluation qui en découlera, constitue donc un moyen d'améliorer l'ensemble de la politique pénitentiaire au niveau du service. Il faut mentionner que tous les SPIP ne disposent pas de POPS ni de DOS alors qu'il est aujourd'hui admis que le MPO constitue un outil indispensable au pilotage des structures et à l'évaluation de leur activité. Le rapport de l'IGSJ/IGF avait d'ailleurs mis en évidence un usage contrasté de ces outils entre les différents SPIP.

L'architecture que propose le MPO permet de rendre l'action entreprise évaluable par le cadre, mais aussi de mieux faire accepter les décisions prises puisque les objectifs ont fait l'objet de discussions, et *in fine*, d'une contractualisation. Or, s'il apparaît que la notion théorique de management soit bien intégrée par les cadres⁶⁹, parler de management amène directement à envisager un rapport d'autorité qui, pour sa part, n'est pas encore totalement accepté dans les enceintes des SPIP. Rappelons que le corps des DPIIP n'a été créé qu'en 2005⁷⁰. A cette nouveauté du corps, s'ajoute aussi une culture professionnelle initiale encore fermement ancrée : les CPIIP sont pour beaucoup d'anciens travailleurs sociaux (assistantes sociales ou éducateurs) pour lesquels la subordination hiérarchique telle qu'elle existe dans les établissements pénitentiaires n'est pas concevable. Aussi, le management du DPIIP doit intégrer toutes ces données, ce qui n'est pas chose facile :

« Les choses sont parfois contradictoires. Les CPIIP attendent de moi que je sois en mesure de leur dire où l'on est et où l'on va mais uniquement lorsqu'ils en ont besoin. Lorsque la démarche vient de moi, qu'une demande nouvelle se présente, je constate presque systématiquement une résistance de principe qui peut être pénible à gérer au quotidien. »⁷¹.

⁶⁸ A l'origine, la circulaire « Lallement » prévoyait la « Contribution individuelle à l'Action » (CIA) devenu ensuite le Contrat individuel d'objectif. En phase d'abandon, le CIO présentait les objectifs individuels, la contribution de chaque cadre au POPS et les plans d'action associés.

⁶⁹ Bourgoin A., *L'accompagnement au dispositif d'évaluation des PPSMJ : Un enjeu managérial pour le DPIIP*, Mémoire, 5^{ème} promotion des DPIIP, ENAP, juin 2013, p. 36.

⁷⁰ Décret n°2005-448 du 6 mai 2005 relatif au statut d'emploi de Directeur des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation.

⁷¹ Entretien avec un DPIIP.

Habités à une certaine indépendance et non acculturés à une évaluation systématique de leur action, nombreux sont les CPIP pouvant faire preuve de résistance face à l'autorité du cadre. Même si les vagues de recrutement massif sont en train de changer la donne en remodelant le profil type du CPIP⁷², le cadre doit aujourd'hui savoir s'adapter. Pour cela, la bonne utilisation des données de l'évaluation peut constituer un renfort non négligeable.

§2 Une plus-value pour l'action du service : évaluer pour décider

La conduite du changement place le DPIP entre « le marteau et l'enclume » lorsque les équipes s'avèrent réticentes à mettre en place tant les préconisations de l'Administration centrale que les nouvelles modalités d'organisation du service. C'est alors dans ce cadre que l'exploitation des données de l'évaluation peut s'avérer déterminante. Ainsi un DPIP me confiait lors d'un entretien :

« Pour certains CPIP que j'ai eu à « pratiquer » en ce qui me concerne, j'ai noté un refus total de modifier les pratiques sauf si ça allège leur charge de travail bien sûr ! Du coup, l'évaluation du dispositif ou de la pratique utilisée, afin d'en montrer les limites, est indispensable selon moi avant toute modification. ».

Sur ce point, l'audition d'un certain nombre de DPIP répartis sur l'ensemble du territoire m'a permis d'observer comment ces derniers faisaient usage de l'évaluation ainsi que des différentes données recueillies par ce biais. Le constat est que beaucoup de cadres se sont appropriés l'évaluation pour l'intégrer à leur propre pratique managériale et ainsi asseoir la légitimité de leur prise de décision en évitant les blocages et cela, à différentes fins.

Depuis leur création en 1999, il faut admettre que les SPIP ont rarement connu la stabilité qu'il s'agisse de la nature de leurs missions ou encore de leur identité professionnelle. Il faut dire qu'entre temps, l'individualisation des peines n'a cessé de se préciser et que la solution du « tout carcéral » a été remise en cause exposant le MO à un développement exponentiel de son activité : que l'on pense à la loi « Perben II » du

⁷² Actuellement, la majorité des candidats aux concours de DPIP et CPIP sont issus de cursus juridiques.

09 mars 2004, à l'adoption des RPE en 2006 et des REP en 2010, à la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ou encore à la conférence de consensus et au projet de réforme pénale qui en découle, le législateur n'a pas été avare sur le thème de l'exécution des peines. De même, rappelons que de nombreux textes ont eu vocation à redéfinir les missions des conseillers (les circulaires du 15 octobre 1999, du 21 novembre 2000 et du 19 mars 2008)⁷³ lesquels ont vu leur nom changer à de multiples reprises (d'assistantes sociales et éducateurs à CIP, puis de CIP à CPIP⁷⁴) en l'espace d'une dizaine d'années seulement. En 2010, l'appartenance du métier de CIP au domaine d'intervention de l'AP a été réaffirmée et s'est traduite par l'introduction du terme « pénitentiaire » dans son appellation : « conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation ». A l'image de la circulaire du 19 mars 2008, le métier de CPIP est aujourd'hui tiraillé entre travail social et criminologie.

Ce bref rappel donne à voir dans quel contexte le DPIP, lui-même nouvel acteur du SPIP encore en quête de légitimité, inscrit son action. Dans cette perspective, il peut être alors difficile de faire passer certaines décisions. Ainsi, j'ai pu constater, sur mon lieu de stage, un accueil mitigé réservé à la circulaire du 06 août 2013 sur la sécurité dans les SPIP laquelle préconise de limiter les visites à domicile. En effet, présentée à plusieurs CPIP attachés à cette pratique pour réaliser leurs enquêtes, cette consigne était difficilement acceptable. Dans ce contexte, l'évaluation peut alors appuyer la prise de décision, ce que m'indiquait un cadre du SPIP : *« une évaluation est nécessaire pour faire passer légitimement une nouvelle organisation, ou même une réforme pénale »*. Ici, les chiffres dénombant le nombre d'incidents recensés (évaluation des risques de VAD dans le ratio nombre sorties/incidents) ont permis de rendre le message audible par les professionnels et de proposer, ensuite, certaines alternatives pour limiter les déplacements.

⁷³ Circulaire du 15 octobre 1999 relative aux missions des SPIP et à leurs relations avec les autorités judiciaires ; Circulaire du 21 novembre 2000 relative aux méthodes d'intervention des travailleurs sociaux des SPIP ; Circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

⁷⁴ Décret n° 2010-1639 du 23 décembre 2010 portant statut particulier des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation.

A la question « *Selon vous, l'évaluation est-elle utile au fonctionnement de votre service ?* », les DPIP/DFSPIP consultés ont répondu favorablement à l'unanimité. Plus précisément, la majorité des cadres m'a indiqué que l'évaluation leur était surtout utile en termes de gestion des ressources humaines (RH) : ainsi, pour un cadre du SPIP 13, l'évaluation a une utilité,

« Essentiellement en terme de gestion RH pour les affectations. Les règles classiques des affectations par arrondissement disparaissent totalement lorsqu'un des agents du service a beaucoup plus de mesures qu'un autre. Les revues de secteur et/ou la tenue d'un tableau effectif nous ont également permis de modifier des pratiques, par exemple la non affectation de certains dossiers » et d'ajouter « *Les revues de secteur annuelles nous permettent de nous assurer qu'ils ont (les CPIP) effectivement tel nombre de dossiers, qu'ils ne conservent pas des dossiers qui devraient être soit archivés soit en secrétariat « détenu » ou « incident ». Mais aussi (...) nous permettent de vérifier la « qualité » du suivi, à savoir s'assurer qu'il y a bien des convocations régulières et que les rapports minima trimestriels (au début de la prise en charge) puis annuels sont effectués.* » .

En outre, durant cette même période d'observation s'est également posée la question des horaires d'ouverture du SPIP. Pour l'un des DPIP, « *l'évaluation des besoins en RH permet une meilleure gestion du service : si l'on souhaite étendre les horaires d'ouverture du service* ». Pour un autre cadre : « *Évaluer l'activité est nécessaire pour justifier l'ouverture de postes, la réorganisation de prises en charge, alerter notre hiérarchie sur l'augmentation de la charge de travail...* ».

Par ailleurs, outre la question des RH, il ressort également des réponses recueillies que l'évaluation permet quotidiennement de donner une visibilité certaine à l'action menée. Cette visibilité permet par exemple au DPIP d'apprécier l'opportunité de proposer certaines mesures au regard du nombre de mesures en stock par rapport au nombre de postes opérationnels. Si la demande en postes TIG est supérieure à l'offre de postes proposée par le SPIP, « *Connaître le temps moyen d'exécution d'un TIG, ainsi que le délai de mise à exécution, permet de déterminer si nous devons chercher de*

nouveaux partenaires... »⁷⁵. Selon un cadre, « l'évaluation est ici fondamentale pour l'action du service car cela permet de ne pas se laisser déborder par le flux des mesures et d'aboutir, par notre faute, soit à priver certaines PPSMJ de l'opportunité d'exécuter une mesure favorable telle qu'un TIG, soit à ce que ces mêmes mesures arrivent à terme et soient inexécutées ». Enfin et s'agissant des relations avec les partenaires, les professionnels revendiquent là encore les effets positifs de l'évaluation. « Les données recueillies lors des évaluations en interne permettent de valoriser notre action et de mettre en exergue nos besoins lorsque nous nous adressons à nos partenaires institutionnels ou privés par exemple lors des conseils d'évaluation en MF, des CLSPD/CISPD, des conférences d'exécution des peines... »⁷⁶. La transparence que permet l'évaluation permet ainsi d'établir un rapport de confiance dans le travail aussi bien en interne avec les CPIP pour justifier d'une prise de décision délicate, qu'en externe avec les partenaires.

Finalement, cette prise de recul que constitue le temps de l'évaluation est aussi, pour plusieurs cadres, un moment utile : « Cela permet de sortir la tête du guidon. On peut apprécier le dynamisme du service, ainsi que sa charge de travail pour mieux la répartir. Le SPIP a désormais de plus en plus de missions, l'évaluation nous permet de voir dans quelles mesures elles sont menées à bien ou non ou si elles sont simplement réalisables. Peut-être pour envisager in fine un recentrage des missions et des fondamentaux »⁷⁷.

⁷⁵ Entretien avec un DPIIP.

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ *Idem.*

Section II. Un effet mobilisateur à l'égard des agents

Pour être totalement acceptée et produire l'effet escompté, l'évaluation ne doit pas être uniquement le fait du cadre. Bien au contraire, elle doit aussi être un moment privilégié permettant l'échange et l'écoute sur des situations individuelles (§1) autant qu'un moment de collaboration avec les agents en suscitant leur participation (§2). Ce n'est alors qu'à ce prix que l'évaluation révèle toute sa force mobilisatrice et renouvelle ainsi les bases du consentement à l'organisation.

§1 L'évaluation professionnelle : un temps d'échange à ne pas négliger

Comme nous avons pu le relever *supra*, les CPIP ne sont pas encore totalement acculturés à l'évaluation. Si les agents adhèrent en majorité au principe d'une organisation plus productive, nombreux sont ceux qui craignent d'être, en revanche, mal jugés et lésés dans l'évaluation portée sur eux. En effet, plusieurs entretiens informels avec certains CPIP ont permis de déceler parfois un sentiment de méfiance lorsque le sujet de l'évaluation était abordé : ainsi pour un CPIP « *Sur le principe je ne suis pas contre, mais des fois l'évaluation me laisse dubitatif : ça fait des années que je fais mon boulot le mieux possible, et j'ai parfois le sentiment qu'une erreur suffit pour tout remettre en cause. En plus, voir tout ton travail d'une année résumé en quelques dizaines de minutes lors d'un entretien avec le cadre, ça peut paraître réducteur. Je ne vois pas comment on peut réellement évaluer de la sorte, mais bon... c'est comme ça.* ». Le risque ici est que la contestation de l'autorité puisse prendre une nouvelle forme : « *qui est-il pour m'évaluer ? Qu'a-t-il fait ? Pourquoi ne reconnaît-il pas mes efforts ?* ». Alors, l'évaluation, censée promouvoir l'objectivité et la transparence, source supplémentaire de motivation pour les agents, peut produire l'effet inverse en multipliant les frustrations et les sentiments d'injustice⁷⁸.

Pour autant, l'évaluation individuelle des CPIP est nécessaire car elle participe à l'évaluation de l'action du service. Elle en est même une composante déterminante pour

⁷⁸ Collectif CNRS, « Ce qu'évaluer voudrait dire », in Cahiers internationaux de sociologie, volume CXXVIII/CXXIX, p. 44.

le DPIIP. Le MPO, dont nous avons décrit la méthode *supra*, inclut d'ailleurs initialement cette phase d'évaluation qui en achève le processus d'activité pour l'année écoulée. L'évaluation professionnelle est donc un moment clé de l'année, tant pour le cadre que pour l'agent évalué. Très concrètement, elle se compose de deux phases distinctes : la notation et l'évaluation *stricto sensu*.

S'agissant d'abord de la notation, celle-ci se matérialise sous la forme d'une « fiche de notation » et ne fait, en principe, pas l'objet d'une discussion avec l'évalué⁷⁹. Deux points sont ici abordés : la « grille d'appréciation et d'évolution » puis « la valeur professionnelle de l'agent et sa marge d'évolution ». Concernant le premier point, quatre items (composés de plusieurs critères) remplissent la grille : les compétences techniques (ex : souci de perfectionnement et de formation, qualité d'analyse et de synthèse) ; les qualités et aptitudes professionnelles (capacité de travail, adaptation au changement, initiative) ; les qualités et capacités relationnelles (travail en équipe, sociabilité) ; les qualités et capacités managériales (réservé à l'évaluation des cadres). Pour chaque item, sont évalués le niveau de compétence (du niveau « excellent » à « très insuffisant ») et la marge d'évolution (en progrès, constant ou à améliorer).

Concernant le second point, il s'agit de l'attribution de la note sur vingt. Sans intention de faire d'un fait observé, une généralité, j'ai pu constater que cette fiche de notation relevait davantage d'un acquis réévalué à la hausse chaque année que d'une réelle évaluation attachée aux items décrits. En effet, une immense majorité d'agents voient leur grille jonchée d' « excellent », de « très bon » voire parfois de « bon » avec des notes rarement en dessous de 15/20. La notation et l'appréciation négatives en deviennent presque marginales. Par ailleurs, un DPIIP m'expliquait comment se déroulait la notation dans son SPIIP : *« Je regarde la note de l'année précédente puis je l'augmente légèrement de manière à laisser une marge de progression pour les années futures (...) Mettre une note inférieure à l'année précédente ? Je ne le fais pas, et je ne l'ai pas souvent vu pratiquer même avec des agents plutôt défaillants ou alors il faudrait vraiment qu'il y ait un problème important, mais les cas sont rares. »*

⁷⁹ La notation peut, en revanche, faire l'objet d'un recours gracieux ou hiérarchique auprès de l'administration et d'un recours contentieux devant le tribunal administratif dans les deux mois qui suivent sa notification. L'introduction d'un recours hiérarchique suspend le délai de recours contentieux.

L'automatisme de la bonne appréciation fait de la notation un acquis pour l'agent. Réévalué à la baisse, celui-ci vivrait alors la situation plus comme une sanction que comme une évaluation objective. Ceci apparaît regrettable mais semble dépasser des managers lesquels, par manque d'ancienneté dans le service, n'osent parfois rompre avec l'évaluation précédemment faite par le cadre précédent.

S'agissant ensuite de l'évaluation *stricto sensu*, celle-ci fait l'objet d'une discussion avec l'agent, c'est « l'entretien annuel d'évaluation ». Quatre points y sont abordés : le bilan de l'année écoulée ; les objectifs fixés pour l'année à venir ; les perspectives d'évolution de l'agent ; les observations éventuelles. Cette évaluation est donc à la fois *ex-post* et *ex-ante* dans la mesure où elle dresse un bilan des objectifs précédemment fixés en même temps qu'elle fixe les objectifs de l'année prochaine. Notons que ces objectifs sont « pratico-pratiques » : participation aux permanences du service, entretien du réseau partenarial local, renseigner les onglets du dossier APPI. Concernant le bilan de l'année écoulée, sont d'abord rappelés les principales missions et objectifs fixés ainsi que les compétences et/ou qualités mises en œuvre par l'agent pour les atteindre, avant ensuite d'en évaluer le niveau d'atteinte, l'implication de l'agent et les difficultés éventuelles rencontrées (compétences et/ou qualités à développer ou à acquérir). Ce bilan est utile car il donne au cadre une photographie partagée de ce qu'a été l'action du CPIP pour une année donnée. « Partagée » car la rédaction de la fiche se fait en accord avec l'agent évalué. Lors de l'entretien, loin de la solennité, la discussion est ouverte et laisse place à une large part d'informel favorisant la confiance et permettant par exemple de désamorcer certaines situations critiques ou de prévenir l'apparition de risques psychosociaux.

Le cadre peut alors valoriser le travail accompli mais aussi identifier les problématiques rencontrées qu'elles soient personnelles (ex : priorisation dans les actions à conduire) ou existantes au sein du service (ex : problème de roulement lors des permanences ; matériels informatiques défectueux). Cela permet par exemple de faire émerger des demandes en formation au regard de l'évolution des missions. Ainsi, un DPIP intervenant à l'ENAP dans le cadre de l'année de formation, nous a présenté un projet dont il a eu l'initiative dans son SPIP. Après la circulaire du 19 mars 2008 et le

recentrage des missions du CPIP sur l'aspect criminologique, plusieurs agents s'étaient sentis désorientés. L'identification d'un besoin en la matière a alors conduit ce DPIIP à se mettre en quête de financements afin d'organiser une session de formation sur l'antenne. L'enveloppe débloquée a ainsi permis de faire venir des criminologues québécois pour toute une semaine de formation sur les dernières thèses criminologiques (ex : désistance, What Works ?) et les nouvelles formes d'évaluation de la dangerosité (ex : outils actuariels). Cet entretien d'évaluation permet également de mieux communiquer sur le sens des missions à accomplir afin que la stratégie devienne réellement de l'opérationnel.

Concernant les perspectives d'évolution de l'agent, il s'agit là d'une partie consacrée à l'agent sans lien direct avec le service : quels sont ses projets ? (Souhait de mobilité, souhait de promotion professionnelle). Cela permet néanmoins au cadre d'anticiper une future vacance de poste. En résumé, pour le cadre, cet entretien permet de mieux connaître et de situer chaque agent dans ses missions, objectifs et aspirations, afin de renforcer sa motivation et sa responsabilisation sur la base d'objectifs négociés. Pour le service, il s'agit d'améliorer la cohérence des pratiques ainsi que l'adéquation entre les agents et les postes qu'ils occupent.

Néanmoins, plusieurs bémols sont à exposer. Par exemple, une certaine redondance a pu être observée entre les objectifs de l'année précédente et ceux de l'année à venir (ex : « poursuivre le renseignement d'APPI »). Ceci peut être un facteur de démotivation pour l'évalué ne voyant aucune perspective d'évolution dans ses missions. En outre, le canevas de la fiche d'entretien ne laisse que peu de place au développement des différents items, ce qui aboutit régulièrement à des réponses faites sous forme de liste. Enfin, force est de constater l'écart se traduisant par un manque de cohérence entre la fiche de notation et la fiche d'évaluation : pour un même agent noté 18/20 ne présentant aucune difficulté sur la fiche de notation peuvent être recensées des difficultés sur la fiche d'évaluation. Cela illustre toute la complexité pour le cadre intermédiaire d'évaluer ses agents : car ici le lien de proximité fait à la fois du DPIIP la personne la plus à même d'évaluer mais lui complique autant la tâche pour le positionnement à adopter. La crainte de nuire à l'ambiance générale du service comme

celle d'entrer dans un conflit frontal avec l'agent mécontent peuvent être autant de raisons qui justifieront une évaluation édulcorée et peu réaliste.

Du reste, l'entretien individuel d'évaluation n'est pas seulement le lieu d'une notation et d'un contrôle des objectifs atteints ou à renouveler mais porte également en lui une charge symbolique et constitue pour le cadre, une source d'informations permettant de décrypter, sous d'autres angles, l'activité de son service et d'en évaluer, le cas échéant, les forces et les faiblesses.

§2 La participation des agents

A bien des égards, l'évaluation émanant de la hiérarchie peut à certains moments susciter la méfiance, la défiance voire l'exaspération des agents se sentant quelque peu infantilisés. D'où la nécessité d'en faire alors quelquefois un instrument participatif. L'idée n'est pas de promouvoir « le tout participatif » – bien que certains DPIP aient opté pour ce type de management⁸⁰ – mais d'y recourir dans certains cas afin de mobiliser l'ensemble des professionnels directement au contact du terrain. C'est dans cette perspective que la création d'un groupe de travail peut être une modalité intéressante d'évaluation participative sur l'action menée. Les divers stages en SPIP mais aussi les interventions des professionnels au cours des cycles de formation ont été l'occasion de faire fréquemment état de situations problématiques dans le fonctionnement d'un service (qualité des écrits, liens dégradés avec l'autorité mandante...).

A ces différentes problématiques, la réponse souvent proposée était celle de la création d'un groupe de travail ayant vocation à réfléchir sur l'état initial des pratiques en cours et les difficultés rencontrées et cela, pour aboutir à des pistes de solutions. Un groupe de travail peut être impulsé à l'initiative du cadre comme à celle des agents. Mais ce qui est intéressant, c'est l'autonomie qu'il autorise aux agents qui y participent. En effet, un groupe n'a pas vocation à être systématiquement dirigé par un cadre.

⁸⁰ Bourgoin A., L'accompagnement au dispositif d'évaluation des PPSMJ : Un enjeu managérial pour le DPIP, *op. cit.*, p. 36.

Bien au contraire, l'intérêt pour celui-ci est de déléguer sur une question donnée en se limitant alors à en fixer les contours pratiques : composition du groupe, calendrier des séances et grandes lignes directrices du travail. Se forme alors un contrat entre le cadre et le groupe dont le résultat sera la production d'un rapport avec des solutions opérationnelles. Responsabilisés, ce sont alors les CPIP eux-mêmes qui évalueront et, le cas échéant, émettront un avis sur la situation traitée soit, en fin de compte, leur propre travail. A titre d'exemple, a été créé sur mon lieu de stage un groupe de travail ayant vocation à réfléchir sur l'opportunité et la faisabilité de la création d'un pôle « aménagement de peines ». Dans cette perspective, les participants avaient notamment pour mission d'évaluer l'activité des CPIP et des personnels administratifs afin de pouvoir déterminer les besoins éventuels de ce pôle.

La mobilisation est ici optimale dans la mesure où la constitution de tels groupes est généralement construite sur la base du volontariat et offre la possibilité aux acteurs de terrain d'émettre un avis sur leur propre travail, avis qui aboutira éventuellement à une réorganisation de l'action du service dont ils seront directement les auteurs. La plus-value pour le cadre est certaine car, émanant du terrain, la solution proposée bénéficiera d'un *a priori* positif de la part des autres agents qui seront alors plus enclins à consentir à un changement de fonctionnement.

L'effet mobilisateur de l'évaluation est aussi un moyen de développer l'autonomie des agents et de donner davantage de sens à leur action. Selon Marie-Anne DUJARIER⁸¹, sociologue du travail et des organisations, que l'on soit dirigeant, cadre ou agent, « travailler » amène inmanquablement à juger de différentes situations ainsi que de ses propres facultés à s'y confronter. En ce sens, le groupe de travail pourrait inciter les membres qui le composent à développer une forme d'autonomie s'appuyant sur un savoir-faire « artisanal » du jugement sur l'activité. Pour l'auteure, l'échange entre pairs, seuls véritables experts sur l'activité dont ils ont la charge, permet à chacun d'apprendre à produire un jugement d'ensemble sur ce qu'il doit faire, sur la façon de le réaliser et sur la valeur du travail achevé. « *Estimer si l'on a fait du bon travail est*

⁸¹ Collectif CNRS, « Ce qu'évaluer voudrait dire », *op. cit.*, p. 142.

intrinsèque à l'activité : le jugement vient sans cesse l'aiguiller, la corriger, lui donner sens »⁸².

En définitive, l'évaluation résulte d'une somme de processus complémentaires les uns avec les autres. Qu'elle émane du cadre, qu'elle soit individuelle ou collective en collaboration avec les agents, l'évaluation peut apporter une plus-value à l'organisation du service comme à son action car elle multiplie les regards et les perspectives. Nous avons pu constater, dans la première partie de ce mémoire, à quel point l'évaluation pouvait être l'objet d'injonctions contradictoires tant les logiques des évaluateurs peuvent être divergentes. En effet, là où le cadre portera son attention sur le travail réalisé de façon globale ou davantage gestionnaire, l'agent jugera également le travail réalisé, mais aussi tous les événements de son travail réel, l'utilité et la beauté de son travail, ce qui implique une démarche qualitative plus prononcée. La combinaison des différentes formes d'évaluation au cours du travail permettra aussi de construire des réponses à ces tensions entre points de vue et critères de jugement afin de donner plus de cohérence et d'adhésion à la politique de service.

⁸² *Idem.*

Chapitre II. Une évaluation qualitative du service rendu nécessaire mais pourtant marginale

La rationalisation de l'action publique ne peut faire l'économie d'une évaluation qualitative, laquelle est d'ailleurs préconisée par les RPE ainsi que les REP⁸³. Or, la question de la finalité de cette évaluation sera ici déterminante s'agissant de sa réelle faisabilité sur le terrain (section I). Outre les acteurs de terrain et les chercheurs, l'évolution des politiques publiques comme le sens de l'Histoire pénitentiaire marquée par la loi du 24 novembre 2009, les RPE et les REP, semblent plaider pour l'association de l'utilisateur au mécanisme de l'évaluation (section II).

Section I. L'évaluation difficile de l'impact de l'action des SPIP sur la prévention de la récidive ne doit pas empêcher l'amélioration des dispositifs en œuvre

C'est parce que l'évaluation de l'impact de l'action du SPIP sur la prévention de la récidive se heurte à de multiples difficultés aussi bien éthiques que techniques (§1), qu'il serait opportun de la recentrer, de façon plus pragmatique, sur l'amélioration des dispositifs d'action (§2).

§1 De la difficulté d'évaluer l'impact de l'action des SPIP sur la prévention de la récidive

L'idée selon laquelle l'évaluation serait une technique susceptible de s'appliquer à n'importe quel type d'activités, pourvu que soient employés les bons indicateurs⁸⁴, paraît sujette à questions. Selon le rapport Deleau⁸⁵, « *Evaluer, c'est isoler les effets*

⁸³ RPE n°91 : « 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 ». REP n° 104 : « La politique et la pratique en matière de probation doivent autant que possible s'appuyer sur des faits. Les autorités fournissent les ressources nécessaires à une recherche scientifique et à une évaluation rigoureuse. ».

⁸⁴ Collectif CNRS, « Ce qu'évaluer voudrait dire », *op. cit.*, p.30.

⁸⁵ Deleau M., Nioche J.P., Penz P., Poinard R., « Evaluer les politiques publiques : Méthodes, Déontologie, Organisation, Rapport du groupe de travail - Méthodes d'évaluation des politiques publiques », Commissariat Général du Plan, La Documentation française, 1986.

d'une politique et les apprécier ». Ainsi, pour mesurer les effets d'une politique, il conviendrait de ne pas s'arrêter à l'appréciation des seuls résultats de celle-ci (*outputs*), facilement isolables et observables, mais aussi de chercher à apprécier les effets (*outcomes*) de ces résultats sur les « populations cibles » et l'environnement. Or, quid de services d'un type particulier, à l'instar du SPIP, qui ont cours au sein de la Justice ? La seule évaluation par indicateur semble ici insatisfaisante, et cela en raison même de la nature de l'activité des SPIP. Le constat est renouvelé s'agissant de l'étude des effets. C'est d'ailleurs ce qu'avait conclu le rapport de l'IGSJ/IGF en admettant que l'évaluation de la qualité de l'accompagnement des PPSMJ peut être « *difficilement corrélée avec leur efficacité sociale (insertion ou réinsertion) et pénale (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* »⁸⁶.

Selon Monsieur MBANZOULOU, enseignant-chercheur au CIRAP⁸⁷, la prévention de la récidive repose essentiellement sur un facteur humain sur lequel l'emprise des professionnels est nécessairement limitée. En effet, l'action une fois passée par le filtre de la personnalité ne produira pas obligatoirement le même résultat : « *Pas de réponses identiques face à des stimuli identiques. Une même action aura donc un impact différent sur chaque individu* ». Dès lors, la finalité de prévention de la récidive sera plurifactorielle, thèse que partage le courant de la « Désistance » pour lequel la probation n'est qu'une étape dans le parcours de rupture avec la délinquance. Aussi, est-il difficile de mesurer l'impact et l'efficacité de l'action du SPIP qui n'est qu'un maillon de la chaîne intervenant aux côtés d'autres acteurs (la détention, le milieu médical ou associatif). De ce fait, comment alors avoir la certitude que ce non-événement (l'absence de récidive), par nature impossible à quantifier, résulte de la mise en œuvre d'une politique préventive et non de facteurs économiques, sociodémographiques ou encore d'autres politiques éducatives, sociales ou répressives, voire de la conjonction de tous ces éléments, ce que Marcel Mauss a nommé « *la totalité solidaire* » ?⁸⁸

⁸⁶ Rapport IGSJ/IGF, « Les services pénitentiaires d'insertion et de probation », Annexe V, *op. cit.*, p. 33.

⁸⁷ Entretien conduit dans le cadre du mémoire.

⁸⁸ Dieu F., Bousquet A., « Regard sur l'évaluation de la prévention de la délinquance en France », Cahier de la Sécurité, 2011, p. 152.

Et pourtant, ces dernières années ont vu les politiques sécuritaires se multiplier. Désormais, l'apparition d'un fait divers heurtant l'opinion publique a tendance à devenir le support justifiant la promulgation d'une nouvelle loi. Le but : prévenir la récidive, d'où l'inflation législative en la matière. La question de la sécurité est aujourd'hui l'une des préoccupations majeures des français, c'est pourquoi le politique va s'en saisir et faire de la communication autour avec la volonté d'annoncer des résultats. Or, les professionnels sont incapables d'isoler l'impact de leur action sur la prévention de la récidive. De ce fait, nombreux sont ceux qui ressentent de plus en plus peser sur leurs épaules le poids d'une obligation de résultats quant à la finalité de leur mission. Ainsi, des chercheurs ont pu relever l'existence d'une « *pression croissante en faveur d'une obligation de résultats à mesure des moyens engagés* »⁸⁹. Absente des textes, cette obligation découlerait directement des discours politiques⁹⁰, prenant alors la forme d'une « suspicion spéciale » : « *en cas de récidive grave, il y a une vérification hiérarchique ou extérieure que l'obligation de moyens a été respectée à la lettre, vécue comme brutale par les CPIP et se rapprochant finalement d'une obligation de résultats qui ne dit pas son nom, impliquant une responsabilité nouvelle.* »⁹¹. Une telle instrumentalisation politique apparaît indéniablement comme étant contre-productive pour les professionnels, sclérosant la pratique, l'enfermant dans un formalisme procédurier sécurisant mais bridant l'initiative.

Actuellement, il n'existe aucune étude mesurant l'impact de l'intervention de l'AP en général, ni des SPIP en particulier, sur la prévention de la récidive. Pour Madame Sarah DINDO⁹², auteure d'un rapport sur le SME paru en 2011, techniquement, ce type d'étude implique d'employer des méthodes de recherche non pratiquées par les universités françaises dans le domaine pénal ou social au sens large. Inspirées des approches anglo-saxonnes dites « *evidence based policy* », les expérimentations dites « *Martin Hirsch* »⁹³ s'inscrivent pleinement dans cette perspective. L'idée est simple : il

⁸⁹ Razac O., Gouriou F., Salle G., *Les rationalités de la probation, op. cit.*, p.63.

⁹⁰ Sur ce point, un député préconise expressément le passage d'une obligation de moyen vers une obligation de résultat en matière de prévention de la récidive : Ciotti E., *Rapport pour renforcer l'efficacité de l'exécution des peines*, juin 2011, p. 80.

⁹¹ *Idem.*

⁹² Réponse à un questionnaire envoyé dans le cadre du mémoire.

⁹³ Collectif CNRS, « Ce qu'évaluer voudrait dire », *op. cit.*, p.169.

faut soumettre les dispositifs que l'on souhaite évaluer à l'épreuve d'un protocole d'expérimentation. Celui-ci consiste à comparer systématiquement le parcours de deux groupes ou cohortes de personnes condamnées ayant des caractéristiques similaires, les unes ayant bénéficié d'un programme et les autres non. Employées dans le domaine médical, ces expérimentations reposent sur des essais randomisés et contrôlés consistant dans le tirage aléatoire de deux populations : un groupe-test (bénéficiaire de l'intervention) et un groupe-témoin (non bénéficiaire) sur lesquels on pourra effectuer des mesures et pratiquer des comparaisons. Pratiquée dans les pays anglo-saxons, cette méthode permet ainsi de mesurer l'efficacité d'un programme d'actions en comparant les taux de récidive à un, deux ou trois ans. Si le taux de récidive est abaissé de manière suffisamment significative, le programme pourra être reconduit.

Toutefois, pour des raisons éthiques, en particulier de contradiction avec le principe républicain d'égalité devant la loi, il est difficile de mettre en place de telles méthodes lorsqu'on parle de Justice⁹⁴. En effet, les conditions idéales de comparaison voudraient que le groupe-témoin soit totalement neutre, c'est à dire, non pris en charge. Ceci n'est pas envisageable pour un public sous main de Justice. Dès lors, compte tenu de la pluralité des mécanismes à l'œuvre et du fait que le groupe-témoin bénéficiera aussi d'une prise en charge, il sera difficile d'isoler l'impact d'un seul processus pour en mesurer l'efficacité, sans que l'influence des autres interventions ne parasite les résultats. Pour autant, certaines études de cohortes sont effectuées par le Bureau des études et de la prospective de la DAP (PMJ5), mais ces études demeurent limitées⁹⁵.

Selon Madame DINDO⁹⁶, on ne peut donc parler de véritable évaluation par l'AP de son action. Et pour cause, le seul indicateur de performance retenu en MO est celui de l'indemnisation des parties civiles : *« A travers ce critère, il s'agit de tenter de mesurer le respect d'une seule des nombreuses obligations particulières auxquelles un probationnaire peut être astreint. De plus, elle n'a aucune signification en ce qui concerne la prévention de la récidive et les résultats apportés sont basés sur les seules*

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ Benaouda A., Kensey A., Lévy R., « La récidive des premiers placés sous surveillance électronique », Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, n°33, février 2010.

⁹⁶ Réponse à un questionnaire envoyé dans le cadre du mémoire.

déclarations des SPIP, sans vérification, ce qui en réduit la portée »⁹⁷. Mesurer l'impact de leur action sur la prévention de la récidive, les DPIP sur le terrain en sont incapables, et pour cause, la tâche s'avère éminemment complexe. Fixer un tel objectif aux cadres, c'est garantir qu'il ne sera pas rempli, car décourageant pour un professionnel non spécialiste de l'évaluation, et surtout non évaluateur à plein temps.

Pour toutes ces raisons, techniques comme éthiques, il semble que l'évaluation qualitative devrait être, plus raisonnablement, centrée sur les dispositifs d'action. Cette évaluation pourrait être réalisée dans le cadre d'un binôme professionnels/chercheurs.

§2 De la nécessité d'évaluer les dispositifs d'action en association avec la Recherche

Si l'étude des effets de l'action des SPIP sur la prévention de la récidive ne paraît pas sérieusement réalisable, car trop dépendante de nombreux aléas, en revanche l'évaluation des dispositifs d'action – qu'ils s'agissent des outils employés comme des méthodes de travail – semble bien plus raisonnable. Evidemment, évaluer une ou plusieurs actions dans cette perspective ne revient plus à évaluer au regard de la finalité globale de prévention de la récidive mais à échelle plus réduite, c'est à dire concernant les effets propres à chaque mécanisme⁹⁸.

L'intérêt croissant porté à la question de la probation a fait que, ces dernières années, les études sociologiques sur les SPIP se sont multipliées (De Larminat, Razac, Milburn...). Auparavant, il y avait eu quelques études (Mouhanna, Lhuillier), mais très espacées dans le temps. Or, la plupart de ces recherches visent uniquement à apporter une analyse de l'évolution du métier, à dégager des tendances structurelles sur les finalités de l'intervention du SPIP ou sur son organisation. Car, pour Madame DINDO,

⁹⁷ Sur ce point, l'inspection IGSJ/IGF avait indiqué que « *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...* ». Rapport IGSJ/IGF, « Les services pénitentiaires d'insertion et de probation », Annexe V, *op. cit.*, p. 32.

⁹⁸ Madame LAGUERRE, enseignant-chercheur au CIRAP, dirige actuellement une recherche sur l'efficacité de la médiation animale en milieu carcéral. Selon M. MBANZOULOU, « *il est difficile de dire dans quelle mesure ce dispositif prévient la récidive, par contre, on peut dire ce que cela permet d'apporter aux bénéficiaires : apaisement, sociabilité ou estime de soi.* ». Autant de choses, qui en fin de compte, participeront à la réinsertion de la personne et donc, indirectement, à la prévention de la récidive.

nombreux sont les chercheurs qui refusent de s'inscrire dans une perspective d'amélioration des dispositifs et méthodes d'intervention auprès des publics :

« Ils ne font pas de préconisations, ne dégagent pas de pistes concrètes et ne se réfèrent pas aux recherches étrangères ayant dégagée des principes d'efficacité. Ils sont même souvent très sévères à l'égard de la recherche appliquée, notamment le courant « What Works ? » dont ils remettent en cause la valeur scientifique et qu'ils jugent comme appauvrissant la réflexion et trop collaboratif avec les pouvoirs publics ou la justice pénale. Ils revendiquent une distance et une indépendance qu'ils pensent trouver en ne participant d'aucune manière aux orientations des politiques publiques. »⁹⁹.

De ce fait, les SPIP ont ainsi longtemps manqué de repères solides bâtis sur des méthodes éprouvées et pertinentes pour prévenir la récidive et accompagner les PPSMJ dans la construction d'un parcours de désistance et de réinsertion¹⁰⁰. Et cela, alors même que leurs missions évoluaient en plaçant l'accent sur le volet criminologique. Les causes : une carence en terme de recherche française et un intérêt relatif pour les recherches appliquées étrangères, lesquelles auraient pu être portées à la connaissance des professionnels ou encore servir de guide pour définir les orientations de la DAP.

Toutefois, aujourd'hui, force est d'admettre que les choses évoluent. La communication auprès des professionnels est privilégiée. Deux exemples : d'abord, l'opération de diffusion nationale du rapport de Madame DINDO¹⁰¹ sur le SME dans lequel les SPIP peuvent puiser des indications précises remettant en cause par exemple les critères usités de suivis différenciés : il ressort de l'étude qu'un suivi intensif ne devrait pas être décidé en fonction de la nature de l'infraction, de la mesure ou du non respect des obligations, mais en fonction de l'importance des facteurs de « risques » de récidive qu'il convient d'évaluer pour chaque personne. Car un suivi intensif sur un

⁹⁹ Réponse à un questionnaire envoyé dans le cadre du mémoire.

¹⁰⁰ Pour S. DINDO : « Certains rapports de l'ISP apportent des éclairages parfois importants sur des dysfonctionnements s'étant produits dans les SPIP, tels celui sur l'affaire de Pornic ou sur le DAVC. Néanmoins, ils manquent eux aussi de repères clairs, faute d'avoir été définis par l'institution, permettant de comparer ce qui a été fait à ce qui aurait dû l'être, sur la base des principes d'efficacité dégagés par la recherche appliquée. Ils ont également le défaut d'intervenir principalement suite à un « incident », ce qui les teinte inévitablement d'une dimension stigmatisante défavorable à une évaluation constructive ».

¹⁰¹ Dindo S., « Sursis avec mise à l'épreuve : la peine méconnue. Une analyse des pratiques de probation en France », Direction de l'administration pénitentiaire, mai 2011.

profil qui ne le nécessite pas, pourrait produire l'effet inverse ; Ensuite, la formation à l'ENAP associant les chercheurs du CIRAP¹⁰². Implanté au cœur de l'ENAP, ce laboratoire a une position singulière lui permettant d'étudier le champ pénitentiaire, « *ni trop annexée sur les attentes institutionnelles, ni trop éloignée (...) des contraintes de terrain.* »¹⁰³. Parmi les trois principaux axes de recherche, l'axe « Acteurs et pratiques professionnelles » a pour but d'identifier les acteurs impliqués dans l'institution pénitentiaire et d'analyser les pratiques professionnelles, leur mode d'organisation, leur contexte de production ainsi que l'environnement sur lequel elles s'appuient.

On met régulièrement en avant le caractère fondamental de l'extériorité de l'évaluateur. Or, la rigueur méthodologique ne doit pas faire perdre de vue l'aspect essentiel du jugement des pairs au contact du terrain. Aussi, la possibilité d'associer la Recherche aux agents sur le terrain apparaît-elle comme un intermédiaire offrant de nombreux avantages : la mobilisation/motivation des agents ; l'analyse des dispositifs en temps réel et en adéquation avec les besoins recensés ; faire que l'évaluation ne soit pas vécue comme un contrôle de l'activité mais comme une collaboration valorisant les bonnes pratiques. C'est dans cette perspective que des « recherches-actions » devraient être développées afin d'expérimenter avec des SPIP volontaires des outils, méthodes et programmes déjà évalués comme efficaces dans d'autres pays¹⁰⁴. Pour Madame HERZOG-EVANS¹⁰⁵, cette association doit être encouragée. Un tel procédé existe au Canada avec le dispositif « STIC »¹⁰⁶ : il s'agit de filmer les professionnels pour analyser leur pratique et observer quelles sont les techniques qu'ils emploient, ce qui permet de dresser un état des lieux et d'améliorer l'action. Or, ce qui est regrettable en France, c'est la dépendance des pratiques à la volonté politique : en témoigne la suppression, par arrêté ministériel du 6 août 2012, de la Section criminologique « CNU 75 », « *Exit l'espoir de voir surgir les armées de chercheurs permettant de réaliser les*

¹⁰² Le CIRAP s'est fixé pour objectif d'analyser les problèmes et les enjeux contemporains liés aux mesures et sanctions pénales en contribuant à une meilleure connaissance des institutions pénales, des pratiques professionnelles et de la population pénale : Mbanzoulou, P., « Comment le CIRAP participe-t-il à la mission de service public pénitentiaire de l'ENAP ? », Les chroniques du CIRAP, 2009.

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ Un projet de la DAP serait actuellement en cours de développement avec des DI volontaires pour l'expérimentation de nouveaux outils provenant de l'étranger (outils dit de 4^e génération actuariels/mixte). Pour Monsieur MBANZOULOU, l'idée serait de les mettre à disposition des praticiens qui bénéficieraient d'un accompagnement et d'une analyse des chercheurs.

¹⁰⁵ Entretien réalisé dans le cadre du mémoire.

¹⁰⁶ Pour « Strategic Training Initiative in Community Supervision ».

évaluations et de développer les technologies nécessaires sur notre sol »¹⁰⁷, regrette le chercheur. En outre, à l'étranger, certains chercheurs ont déjà été agents de probation, éducateurs ou psychologues auprès de personnes condamnées ce qui est un gain en termes d'innovation sur les pratiques, de formation et de supervision des professionnels de la probation. De telles passerelles pourraient donc utilement être encouragées.

Dans tous les cas, les professionnels devraient être associés à la conception ou au choix de méthodes qu'ils souhaitent expérimenter et non se voir imposer un outil d'évaluation ou un programme unique à mettre en œuvre, chose qui a conduit, au moins en partie, à l'échec du DAVC selon l'ISP. L'adhésion du professionnel participe en effet largement de la réussite de la méthode utilisée. On ne peut qu'encourager les DPIP à solliciter la Recherche, notamment le CIRAP, qui constitue un réservoir de chercheurs prêts à se rendre sur les terrains.

Section II. L'opportunité d'associer l'utilisateur à l'évaluation de l'action

Depuis quelques années, l'évaluation des politiques publiques intègre de plus en plus l'avis des usagers, ce dont témoigne aujourd'hui le « référentiel Marianne »¹⁰⁸. Or, si l'AP n'est pas une administration « lambda », celle-ci ne fait plus exception au mouvement (§1) ce qui va dans le sens des préconisations européennes (§2).

§1 Une prise en compte croissante des usagers par le service public pénitentiaire

Le recentrage de l'action publique sur les usagers afin de concevoir des services au plus près de leurs besoins est un objectif au cœur de la réforme de modernisation de l'Etat. Ainsi la charte Marianne, puis son Référentiel, ont fait l'objet de multiples applications au sein du ministère de la Justice, notamment dans les juridictions¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Herzog-Evans M., *Moderniser la probation à la française : Un défi à relever !*, L'Harmattan, coll. Controverses, 2013, p. 8.

¹⁰⁸ Succédant à la « Charte Marianne », ce référentiel, dont l'un des objectifs est de « recueillir les propositions des usagers pour améliorer la qualité du service public », a vocation à s'appliquer à l'ensemble des services de l'Etat.

¹⁰⁹ Au 1^{er} septembre 2013, le référentiel Marianne était déployé sur 44% du réseau du ministère de la Justice. Source : Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique, *La qualité des services*

L'écoute de l'utilisateur devient centrale. Or, il y a encore quelques décennies, une telle chose n'était pas vraiment concevable au sein de l'AP. En effet, cela tient autant à la culture professionnelle des services qu'au regard même que porte l'opinion publique sur la manière dont doivent être traitées les personnes condamnées pénalement. Rappelons que pour un positiviste du 19^{ème} siècle, le criminel « né » existait et était qualifié de « microbe social ». Si de telles thèses n'ont pas percé dans notre système français, il n'en demeure pas moins que le traitement des détenus est longtemps resté « spartiate ». L'évolution des mœurs comme celle de la réflexion sur la Prison ayant fait leur chemin, les choses ont aujourd'hui changé. En ce qui concerne l'AP, le tournant s'est produit dans l'année 2000 suite à la publication du livre de Véronique Vasseur et des rapports parlementaires qui ont suivi (cf, *infra* p.39), mouvement peut-être inspiré par la citation fameuse d'Albert CAMUS : « *Une société se juge à l'état de ses prisons* ».

Dans ce contexte, la loi du 12 avril 2000¹¹⁰, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, est opportunément venue s'appliquer à l'ensemble des services publics de l'Etat, dont le service public pénitentiaire. Appliquée à l'AP, cette loi constitue une véritable révolution : la relation avec la PPSMJ se standardise, le détenu devient pour la première fois un « usager » du service public pénitentiaire. Ceci n'est pas sans rappeler la citation du Président Valéry Giscard D'Estaing, « *la prison, c'est la privation de la liberté d'aller et de venir et rien d'autre* » mais aussi les conclusions de Monsieur CANIVET, alors Premier Président de la Cour de cassation, dans son rapport de 1999 sur l'amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires : « *Pour avoir perdu sa liberté d'aller et de venir, la personne détenue n'en conserve pas moins toutes ses autres libertés. (...) Le détenu reste un citoyen soumis aux lois et la prison un lieu où s'applique l'Etat de droit ordinaire* ». En outre, c'est aussi la perspective dans laquelle s'est clairement inscrite la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 en consacrant au bénéfice de la personne détenue un certain nombre de droits même si beaucoup restent encore lettre morte.

publics s'améliore, Le Portail de modernisation de l'action publique, <http://www.modernisation.gouv.fr/> (page consultée le 08/05/2014).

¹¹⁰ L'article 24 va généraliser le principe des droits de la défense et de la procédure contradictoire au profit du détenu, comme de tout citoyen, dans le cadre des décisions prises à son encontre lorsque celles-ci doivent le priver d'un droit, restreindre un droit ou lui infliger une sanction.

Par exemple, l'article 29 de cette loi dispose que « *les personnes détenues sont consultées par l'administration pénitentiaire sur les activités qui leur sont proposées* ». La voix du détenu apparaît dans les textes. Suite à l'adoption des RPE, un processus de labélisation des quartiers arrivants a été mis en place au sein des établissements pénitentiaires. Là encore, c'est l'utilisateur qui est replacé au cœur du dispositif appelé « Parcours d'exécution de peine » (PEP) dont l'orientation sera déterminée par une prise en compte du profil de chaque détenu mais aussi par la consultation et la participation active de ce dernier. Concernant le SPIP, la REP n°66 prévoit, par exemple, que l'auteur d'une infraction fait l'objet « *d'une appréciation qui analyse de façon systématique et approfondie sa situation particulière (...)* » afin notamment de déterminer « *les interventions nécessaires pour répondre à ces besoins.* ».

Avec les REP adoptées en 2010, nous verrons donc que le mouvement de prise en compte de l'utilisateur s'accélère et connaît déjà ses premières mises en œuvre.

§2 Les préconisations européennes et leur applicabilité au sein des SPIP

S'agissant de la place de l'utilisateur, les recommandations européennes sont claires : la PPSMJ doit être actrice de son changement. Ici deux niveaux de prise en compte de l'utilisateur sont à distinguer : d'une part, le niveau de satisfaction qui vise l'offre institutionnelle, la qualité de l'accueil et de la prise en charge ; d'autre part, la consultation de l'utilisateur quant à la conception de sa prise en charge. C'est sur ce second point que notre analyse se fixera.

Les REP précisent ainsi, en se basant sur les résultats de la recherche appliquée, que l'évaluation en début de suivi – socle servant à l'élaboration du PEP – doit être co-construite avec le probationnaire. Ainsi plusieurs REP vont dans le sens de cette consultation de l'utilisateur sur ce que doit être le contenu de sa prise en charge. A ce titre, la règle n°67 se veut très claire en prévoyant que « *Dans la mesure du possible, les auteurs d'infraction doivent avoir la possibilité de participer activement à cette appréciation formelle, ce qui implique notamment que leurs avis et souhaits personnels soient dûment pris en compte, de même que leurs qualités personnelles et leur sens des*

responsabilités pour éviter la récidive. ». Et la règle n°83 d'ajouter : « L'avis de l'auteur d'infraction quant à la pertinence du suivi est à joindre à l'évaluation. ». Selon Madame DINDO, il existe d'ailleurs désormais des outils d'auto-évaluation très intéressants, qui permettent à la personne d'évaluer elle-même ses problématiques et où elle se situe par rapport à leur résolution. Cela permet de faire en sorte que la définition des axes de suivi et des interventions proposées soit le résultat d'une réelle collaboration avec la personne. Et de préciser, s'agissant de l'évaluation de l'action des services de probation, que certaines recherches appliquées intègrent déjà le retour tant des professionnels que des usagers, par exemple à l'égard d'un nouveau programme.

« Le niveau de satisfaction des uns et des autres, sur tels et tels aspects, est pris en compte pour faire évoluer le programme et proposer une nouvelle mouture. C'est tout à fait réalisable, à condition de trouver les chercheurs qui acceptent de faire de la recherche appliquée et connaissent les méthodes d'évaluation. »¹¹¹.

Du reste, il est à noter que le CIRAP consacre un axe de recherche aux liens entre « Populations pénales et institutions ». Ici, certaines recherches se focalisent sur l'expérience des usagers au sein des dispositifs qu'ils intègrent. Ainsi, la recherche menée par Mesdames ALVAREZ et GOURMELON intitulée « La prise en charge des auteurs d'agressions sexuelles en milieu pénitentiaire : un révélateur d'évolutions institutionnelles et professionnelles » s'est attachée à consulter les usagers sur leur parcours judiciaire, leur vécu de la dernière incarcération, leurs appréhensions et difficultés rencontrées lors de la sortie, la qualité des intervenants rencontrés au cours de la prise en charge, le niveau d'adhésion au dispositif du suivi socio-judiciaire (SSJ), leur perception de celui-ci et de ses différents acteurs, les modalités d'entrée dans un processus de réinsertion, les ressources personnelles, matérielles et relationnelles puis, enfin, leur compréhension du sens de la peine¹¹².

Outre la recherche appliquée, certaines actions intégrant la consultation des usagers sont déjà à l'œuvre sur les terrains. En effet, de manière plus artisanale mais

¹¹¹ Réponse à un questionnaire envoyé dans le cadre du mémoire.

¹¹² Mbanzoulou, P., « Comment le CIRAP participe-t-il à la mission de service public pénitentiaire de l'ENAP ? », *op. cit.*.

intéressante tout de même, rien n'empêche aujourd'hui un DPIIP de concevoir avec ses personnels de probation un questionnaire d'auto-évaluation pour le professionnel et pour l'utilisateur, en s'inspirant de grilles réalisées par des chercheurs dans d'autres pays et en adaptant le vocabulaire et les notions juridiques au système français. Interrogé sur cette question de la consultation de l'utilisateur, un cadre du SPIP de Dordogne m'a ainsi précisé s'agissant de son SPIP que : « *En France, nous restons les rois du bricolage. A chaque groupe de paroles mis en place, à chaque action collective, un questionnaire de satisfaction est désormais systématiquement distribué aux probationnaires.* ». De même, un DPIIP du SPIP 13, lieu de mon affectation en qualité de stagiaire, m'a également indiqué qu'existe, au niveau local, une évaluation d'actions ponctuelles, comme les PPR, avec des questionnaires/enquêtes distribués aux probationnaires afin d'optimiser la prise en charge d'un public spécifique (ex : labellisation AICS), « *chose qui est utile pour que, chaque année, nous puissions améliorer le dispositif et nous aventurer éventuellement sur de nouveaux thèmes* ».

Ce qui n'aurait été autrefois pas acceptable voire au mieux, un simple vœu pieu, tend dorénavant, sous l'impulsion des préconisations européennes, à devenir une règle de plus en plus appliquée : car pour être acteur de son PEP, l'utilisateur doit avoir une voix et l'AP une oreille à lui accorder.

Conclusion

L'évaluation de l'action des SPIP se trouve au carrefour de différentes logiques, au croisement de divers enjeux, parfois contradictoires, ce qui n'est pas sans compliquer la tâche pour les professionnels.

L'évaluation est d'abord l'icône d'un changement de paradigme culturel pour l'Administration française en général, et pour le service public pénitentiaire en particulier. La simple prescription de l'évaluation par les textes ne la rend pas pour autant effective. Celle-ci doit être comprise d'abord dans son principe, ensuite dans son fonctionnement pour enfin être utilement mise en œuvre. Or, l'évaluation est traversée par des logiques relevant de dimensions qui ne poursuivent pas nécessairement les mêmes finalités ce qui peut entraver sa compréhension. Compte tenu du contexte économique, l'évaluation connaît ainsi un déséquilibre interne. Elle est surtout quantitative, focalisée sur une évaluation plus ciblée de l'activité, et moins de l'action en général. La rationalité en œuvre est gestionnaire, la finalité est budgétaire. Il s'agit de s'aligner sur ce qui fonctionne dans l'entreprise privée : il faut assurer le rendement et cela, au moindre coût. Dans cette perspective, on s'efforce davantage à « pouvoir quand même faire avec moins » plutôt qu'à faire « mieux avec moins », sorte de vœu pieu des pouvoirs publics illustrant toute la difficulté de l'équation.

Néanmoins, le discours ne doit pas être manichéen : cette rationalité gestionnaire est nécessairement obligatoire pour le fonctionnement des services. Il est indéniable qu'une bonne gestion des moyens par le cadre permet l'amélioration de l'action, ou au moins, sa pérennisation au nom de la continuité du service public. Ce qui est davantage critiquable, c'est son poids prépondérant au sein de la conception interne de l'évaluation, ne laissant alors que peu de place à la dimension qualitative de l'évaluation telle qu'elle est pourtant projetée. Pour Madame DINDO¹¹³, « *La logique gestionnaire et budgétaire n'est pas propre à l'évaluation au sein de l'AP. Elle domine l'essentiel des orientations politiques pénitentiaires, qui ne sont, dès lors, pas orientées dans une finalité qualitative de prévention de la récidive et de service rendu aux usagers, qui*

¹¹³ Entretien réalisé dans le cadre du mémoire.

restent des notions quelque peu incantatoires. »¹¹⁴. Le DPIP, cadre de proximité, se retrouve alors dans une position délicate : comment rationaliser en rationnant ? Comment impulser de nouveaux projets et soutenir l'initiative des équipes alors que l'enjeu est déjà de pérenniser l'existant ? De plus, les priorités budgétaires de la DAP sont actuellement matérielles : nombreux sont les SPIP dont les locaux sont devenus inadaptés au fonctionnement du service. Dans ce contexte, difficile d'espérer des financements. Cela force alors les DPIP à redoubler d'efforts et d'initiatives dans leur pratique managériale comme dans la prospection partenariale : il faut parvenir à mobiliser les équipes et à intensifier la recherche de financements extérieurs. Pour le reste, la commande institutionnelle exige des résultats chiffrés, car c'est le chiffre d'aujourd'hui qui détermine ce que sera l'action de demain.

Par ailleurs, cette « culture du chiffre », si prégnante, ne concerne pas seulement la rationalité budgétaire, mais déteint aussi sur la rationalité dite de « gestion des risques criminels », dont la finalité est précisément la prévention de la récidive soit la finalité même de l'action des SPIP. On retrouve ici le phénomène bien connu du « fétichisme du chiffre »¹¹⁵, c'est à dire ce qui se produit lorsque les chiffres circulent et s'imposent dans l'espace public, indépendamment de leur procédé de fabrication. Le chiffre exigé par le politique devient un instrument de communication, échappant alors une nouvelle fois aux professionnels de terrain. Toutes les conditions sont alors réunies pour qu'il soit utilisé, non comme un élément de connaissance améliorant l'action mais plutôt comme un argument d'autorité auprès de l'opinion publique. Selon Marie-Christine BUREAU, « *Un peuple d'indicateurs s'est progressivement imposé dans notre monde social.* »¹¹⁶. Pour la pratique, l'obligation de moyens est alors de plus en plus ressentie comme une obligation de résultats. Cela est contre-productif. Concrètement, pour le DPIP, cela engendre de nombreuses difficultés d'un point de vue managérial. En effet, nombreux sont les CPIP qui, face à cette responsabilité pesant trop lourdement sur leurs épaules – l'évaluation étant vécue comme un contrôle – refusent de prendre position en émettant un avis tranché dans leurs rapports. L'affaire Pornic a laissé des séquelles pour les professionnels : aussi l'argument souvent invoqué par le CPIP est-il qu'il ne

¹¹⁴ Réponse à un questionnaire envoyé dans le cadre du mémoire.

¹¹⁵ Collectif CNRS, « Ce qu'évaluer voudrait dire », *op. cit.*, p. 173.

¹¹⁶ *Idem.*

souhaite pas endosser la responsabilité d'une récidive, à l'heure où les dossiers font l'objet d'une affectation individuelle par agent. Dans ce cadre, comment assumer pleinement la mission d'aide à la décision judiciaire ?

Pour ces raisons, le DPIP doit pleinement investir le champ de l'évaluation et s'en approprier les mécanismes. Beaucoup de professionnels font d'ailleurs un usage quotidien de l'évaluation tant dans leur pratique managériale, pour conforter et légitimer leurs décisions auprès des équipes, pour la gestion des ressources humaines ou la mobilisation des agents, que pour initier un suivi qualitatif du service rendu, notamment en consultant les usagers. Le constat est que la résistance au changement s'effrite. En effet, mieux informés, les acteurs de terrain sont favorables à l'évolution de leurs missions. Mais alors encore faut-il leur en donner les moyens. Ici réside le rôle du DPIP, informer et former les agents au changement.

Le projet de réforme pénale laisse entrevoir encore de nombreux bouleversements pour les personnels d'insertion et de probation. Pour que les professionnels soient actifs dans ce que sera l'avenir de la probation, l'évaluation doit devenir un véritable guide de leur action. Construire un référentiel de ce que doit être l'évaluation, favoriser sa compréhension par une meilleure communication institutionnelle mais aussi par la formation, développer des outils adaptés, densifier le partenariat avec la Recherche directement sur les terrains, associer plus étroitement les usagers à l'action qui est menée : autant d'actions qui donneront alors tout son sens à cette pratique au cœur de laquelle réside la place du DPIP.

BIBLIOGRAPHIE

Codes :

- Code de procédure pénale, 2014, Dalloz.

Dictionnaire :

- Dictionnaire Larousse en ligne.
- Dictionnaire Le Petit Robert en ligne.

Cadre normatif :

- Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.
- Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.
- Loi 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire.
- Loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité
- Loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.
- Ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.
- Décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques et portant création du Conseil National d'Evaluation.
- Décret du 13 avril 1999 modifiant le CPP et portant création des SPIP.
- Décret du 6 mai 2005 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 et le décret n° 99-670 du 2 août 1999 relatif au statut d'emploi de directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation.
- Décret du 23 décembre 2010 portant statut particulier du corps des DPIIP.
- Décret du 23 décembre 2010 portant statut particulier des CPIIP.
- Décret du 23 décembre 2010 relatif aux emplois de DFSPIIP.

- Décret du 29 décembre 2010 modifiant le décret du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice.
- Décret du 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires.
- Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.
- Circulaire 15 octobre 1999 relative aux missions des SPIP et à leurs relations avec les autorités judiciaires.
- Circulaire du 21 novembre 2000 relative aux méthodes d'intervention des travailleurs sociaux des SPIP.
- Circulaire du 31 juillet 2002 relative à la mise en œuvre du management par objectifs dans l'Administration Pénitentiaire.
- Circulaire 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP.
- Circulaire du 23 avril 2010 portant création d'une Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance.
- Circulaire du 06 août 2013 relative à la sécurité dans les SPIP.
- Arrêté du 9 juillet 2009 fixant les modalités d'organisation en bureaux de la DAP et relevant de la Sous-direction des personnes placées sous main de justice.

Recommandations du comité des ministres du conseil de l'Europe/ RPE :

- Recommandation REC (2006) 2 du 11 janvier 2006 sur les RPE.
- Recommandation CM/REC (2010) 1 du 20 janvier 2010 relatives à la probation.
- Règles pénitentiaires européennes n°91.
- Règle européenne de la probation n°67.
- Règle européenne de la probation n°83.
- Règle européenne de la probation n°104.

Rapports/ Avis :

- Canivet G., « L'Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires : rapport au garde des Sceaux, ministre de la justice », déc. 2000.
- Cour des comptes, « Garde et réinsertion : la gestion des prisons », janvier 2006.
- Cour des comptes, « Le SP pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale », juillet 2010.
- Deleau M., Nioche J.P., Penz P, Poinsard R., « Evaluer les politiques publiques : Méthodes, déontologie, Organisation, Rapport du groupe de travail - Méthodes d'évaluation des politiques publiques », Commissariat Général du Plan, La Documentation française, 1986.
- Dindo S., « Sursis avec mise à l'épreuve : la peine méconnue. Une analyse des pratiques de probation en France », Direction de l'administration pénitentiaire, mai 2011.
- Groupe de travail SPIP, « Rapport sur l'amélioration du fonctionnement des SPIP », mai 2011.
- Rapport de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale des Services Judiciaires, « Les services pénitentiaires d'insertion et de probation », juillet 2011.

Ouvrages/Guides :

- Conseil scientifique de l'évaluation, *Petit guide de l'évaluation des politiques publique*, La Documentation française, 1996.
- Herzog-Evans M., *Moderniser la probation à la française : Un défi à relever !*, L'Harmattan, coll. Controverses, 2013
- Mission permanente d'évaluation des politiques de prévention de la délinquance, *Guide de l'évaluation des politiques locales de prévention de la délinquance*, septembre 2011.
- Perret B., *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, Repères, 2008.
- Weber M., *Economie et Société*, Paris, Plon, 1971.

Articles :

- Benaouda A., Kensey A., Lévy R., « La récidive des premiers placés sous surveillance électronique », Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, n°33, février 2010.
- Dieu F., Bousquet A., « Regard sur l'évaluation de la prévention de la délinquance en France », Cahier de la Sécurité, 2011, p. 152.
- Jean J-P., « Politique criminelle et nouvelle économie du système pénal », AJ Pénal, 2006, p. 473.
- Mbanzoulou, P., « Comment le CIRAP participe-t-il à la mission de service public pénitentiaire de l'ENAP ? », Les chroniques du CIRAP, 2009.
- Rangeon. F, « La notion d'évaluation », in Actes du colloque du 17 avril 1992 consacré à l'Évaluation dans l'Administration, CURAPP, Paris, PUF, 1993.
- Tournier P-V., « Les indicateurs de performance de l'AP », AJ Pénal, 2006, p. 496.

Dossiers :

- Collectif CNRS, « Ce qu'évaluer voudrait dire », in Cahiers internationaux de sociologie, volume CXXVIII/CXXIX, 2010.
- La Documentation française, « L'évaluation des politiques publiques françaises », *Les dossiers de la Documentation française*, 2004.

Mémoires/ Rapports de recherche/ Thèses :

- Bourgoïn A., *L'accompagnement au dispositif d'évaluation des PPSMJ : Un enjeu managérial pour le DPIP*, Mémoire de recherche et d'application professionnelle, 5^{ème} promotion des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation, ENAP, juin 2013.
- De Larminat X., *La probation en quête d'approbation. L'exécution des peines en milieu ouvert, entre gestion des risques et gestion des flux*, Thèse, CESDIP, février 2012.

- Le Nedic T., *La performance dans le secteur public : outils, acteur et stratégie, l'exemple de la ville de Paris*, Mémoire, Ecole des Mines de Paris, septembre 2009.
- Razac O., Gouriou F., Salle G., *Les rationalités de la probation*, Rapport de recherche, CIRAP, mars 2013.

Sites Web :

- Legifrance : www.legifrance.gouv.fr
- Ministère de l'Economie du redressement productif et du numérique : <http://www.economie.gouv.fr>
- Ministère de la justice : www.justice.gouv.fr
- Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique : <http://www.modernisation.gouv.fr/>

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	4
SOMMAIRE	5
GLOSSAIRE	6
INTRODUCTION	7
PARTIE I. L'ÉVALUATION : UN INSTRUMENT DE CONNAISSANCE AU SERVICE D'UNE CULTURE DU CHIFFRE CONFRONTE A L'AMBIVALENCE DU « FAIRE MIEUX AVEC MOINS ». ...	14
CHAPITRE I. L'ÉVALUATION OU L'AVENEMENT D'UNE CULTURE DU CHIFFRE	15
<i>Section I. La justification de l'évaluation</i>	<i>15</i>
§1 Bref historique de l'évaluation des politiques publiques : une ascension vers le dogme de la performance	15
§2 Les enjeux contradictoires de l'évaluation pour l'Administration Pénitentiaire.....	18
<i>Section II. L'organisation de l'évaluation</i>	<i>21</i>
§1 Les acteurs de l'évaluation.....	21
§2 Les instruments et outils de l'évaluation.....	26
CHAPITRE II. L'ÉVALUATION, UNE PRATIQUE QUI DEMEURE PERFECTIBLE	30
<i>Section I. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'évaluation</i>	<i>30</i>
§1 Des difficultés rencontrées par les DPIP-évaluateurs.....	30
§2 Des difficultés liées à la diversité des pratiques, au manque de méthode et d'outils disponibles	33
<i>Section II. Les difficultés liées à la conception de l'évaluation</i>	<i>37</i>
§1 Entre Détention et SPIP : une évaluation partielle de l'activité des SPIP	37
§2 Entre dimension quantitative et qualitative : un dispositif évaluatif à réajuster	39
PARTIE II. L'ÉVALUATION : UN OUTIL MANAGERIAL AU SERVICE DE LA RATIONALISATION DE LA POLITIQUE DE SERVICE ET DE LA PREVENTION DE LA RECIDIVE.....	42
CHAPITRE I. L'ÉVALUATION, UN INSTRUMENT DE « POUVOIR FAIRE » AU SERVICE DU MANAGER	43
<i>Section I. Un appui nécessaire en termes d'organisation de l'action du service</i>	<i>43</i>
§1 Un outil managérial qui intègre l'évaluation : le MPO	43
§2 Une plus-value pour l'action du service : évaluer pour décider	47
<i>Section II. Un effet mobilisateur à l'égard des agents</i>	<i>51</i>
§1 L'évaluation professionnelle : un temps d'échange à ne pas négliger	51
§2 La participation des agents.....	55

CHAPITRE II. UNE EVALUATION QUALITATIVE DU SERVICE RENDU NECESSAIRE MAIS POURTANT MARGINALE.....	58
<i>Section I. L'évaluation difficile de l'impact de l'action des SPIP sur la prévention de la récidive ne doit pas empêcher l'amélioration des dispositifs en œuvre.....</i>	<i>58</i>
§1 De la difficulté d'évaluer l'impact de l'action des SPIP sur la prévention de la récidive.....	58
§2 De la nécessité d'évaluer les dispositifs d'action en association avec la Recherche.....	62
<i>Section II. L'opportunité d'associer l'usager à l'évaluation de l'action</i>	<i>65</i>
§1 Une prise en compte croissante des usagers par le service public pénitentiaire	65
§2 Les préconisations européennes et leur applicabilité au sein des SPIP.....	67
CONCLUSION.....	70
BIBLIOGRAPHIE.....	73
TABLE DES MATIERES.....	78

L'évaluation de l'action des SPIP ou la complexité d'une nécessité pratique confrontée à une pluralité d'enjeux : quel impact sur la pratique du DPIIP et sur la mission de prévention de la récidive ?

Depuis les années 1990, l'évaluation est devenue un enjeu placé au cœur de la modernisation de l'Etat. Par ailleurs, la prévention de la récidive, finalité de l'action des SPIP, réclame toujours plus d'efficacité et de résultats mesurables au nom d'une nouvelle culture de la performance. Or, dans un contexte budgétaire contraint, une nouvelle équation s'impose aux DPIIP : « faire mieux, avec moins ». Se révèle alors toute la complexité de l'évaluation pour le cadre, tiraillé entre dimension quantitative et qualitative, rationalité gestionnaire et de gestion des risques criminels, management et fonctionnement du service. Autant de logiques à la fois complémentaires mais aussi parfois contradictoires. Le risque étant qu'une logique l'emporte sur une autre et qu'un déséquilibre se creuse au sein de l'évaluation.

Par la consultation de professionnels et de chercheurs, ce mémoire propose une étude de la traduction que trouve l'évaluation sur les terrains. L'objectif est de mettre en relief tant les difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre que la plus-value qu'elle peut offrir à l'action des services.

MOTS CLÉS :

Évaluation de l'action ; Contrôle de gestion ; Audit ; Rationalité ; DPIIP.