

Directeurs d'Insertion et de Probation

6^{ème} PROMOTION

Mémoire
de recherche
et d'application
professionnelle

**EVALUER UN
PROGRAMME D'INSERTION
AU REGARD DE
L'OBJECTIF DE
PREVENTION DE LA
RECIDIVE**

Le DPIP en quête d'une
méthodologie porteuse de
sens

MAI 2014



Présenté par Mme Gros-Bonnivard Blandine

EVALUER

UN PROGRAMME D'INSERTION

AU REGARD DE L'OBJECTIF

DE PREVENTION DE LA RECIDIVE

Je souhaite ici remercier toutes les personnes qui m'ont accordé un peu de leur précieux temps pour faire avancer mon cheminement.

Je tiens à remercier particulièrement :

Chacun des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation interrogés pour la pertinence de leur réflexion,

Les partenaires institutionnels et privés qui m'ont apporté l'ouverture d'esprit nécessaire pour aborder mon sujet,

Les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation pour leur force de conviction et la pertinence de leurs regards,

Et enfin, ma guidante qui a su m'aider à clarifier ma pensée.

SOMMAIRE

GLOSSAIRE.....	4
INTRODUCTION :.....	5
Partie I. L'évaluation d'un programme : une démarche complexe.....	13
A. La mesure de l'impact : une démarche inconciliable avec la réalité de terrain ?.....	13
1. La difficulté d'appréhender l'impact d'une action.....	14
2. Les apports de la recherche scientifique	18
3. Les limites de la recherche scientifique	24
B. Une culture de l'évaluation qui reste à construire dans l'administration pénitentiaire française.....	26
1. Une invitation au pilotage de l'évaluation non suivie d'effets	26
2. Le nouveau management public dans le dispositif de formation : une appropriation récente par les DPIIP	30
3. Le service public pénitentiaire, un service public à part ?	32
Partie II. Le Directeur Pénitentiaire d'Insertion et de Probation, pilote de l'évaluation des partenariats ?.....	35
A. Un rôle assumé de coordinateur de l'évaluation.....	35
1. La coordination de l'évaluation : une légitimité reconnue au DPIIP	36
2. L'indépendance du DPIIP en question	39
3. L'évaluation d'un partenariat : une responsabilité partagée	40
B. Vers un pilotage de l'évaluation, porteur de sens	48
1. Du bilan d'activité aux tentatives d'évaluation d'un programme	48
2. Le pilotage : des ressources à optimiser	56
CONCLUSION.....	62
TABLE DES ANNEXES	66
ANNEXE 1 : Trame de questionnaire servant de base à l'entretien réalisé avec les délégués du préfet	67
ANNEXE 2 : Grille d'évaluation quantitative des prestations de placement extérieur réalisée – DISP – 2014.	69

GLOSSAIRE

ACSE	Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances
ANAP	Agence Nationale d'Appui à la Performance des établissements de santé
ANESM	Agence Nationale de 'Evaluation et de la qualité des Etablissements Sociaux et Médico-sociaux
AP	Administration Pénitentiaire
APPI	Application des Peines, Probation et Insertion
ARS	Agence Régionale de Santé
CBT	Cognitivo-Behaviorial Therapy
CNSA	Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie
CP	Code Pénal
CPAL	Comité de Probation et d'Assistance aux libérés
CPIP	Conseiller Pénitentiaire d'Insertion et de Probation
CPP	Code de Procédure Pénale
CREDOC	Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie
DAP	Direction de l'Administration Pénitentiaire
DFSPIP	Directeur Fonctionnel des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation
DISP	Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires
DPIP	Directeur Pénitentiaire d'Insertion et de Probation
ENAP	Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire
IGF	Inspection Générale des Finances
IGSJ	Inspection Générale des Services Judiciaires
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MPO	Managements Par Objectifs
NGP	Nouvelle Gestion Publique
NMP	New Management Public
PAP	Projet Annuel de Performance
PCP	Programme Courte Peine
PE	Placement Extérieur
PIPS	Pole d'Insertion et de Préparation à la Sortie
POPS	Plan d'Objectifs Prioritaires de la Structure
PPR	Programme de Prévention de la Récidive
PPSMJ	Personne Placée Sous Main de Justice
REP	Règles Européennes de Probation
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
RPE	Règles Pénitentiaires Européennes
SFE	Société Française d'Evaluation
SPIP	Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation

INTRODUCTION :

« *Le manque d'information est manifeste lorsque l'on parle d'évaluation des actions. La carence la plus critiquable concerne l'absence d'évaluation récente de la récidive par le ministère de la Justice (...) 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'informations sur les personnes dont ils ont eu la charge, une fois celles-ci libérées ? Ils investissent finalement à fonds perdus sans savoir ce qu'il advient des actions qu'on leur demande d'entreprendre* »¹. Daté de l'an 2000, ce commentaire ne semble pas si désuet quatorze ans plus tard. Pourtant, les politiques publiques, et en particulier la politique pénitentiaire ne cesse de faire l'objet de réformes. Est-ce à dire, comme le prétendent Pierre Lascoumes et Philippe Artières, que la prison ne reste tolérable « que parce qu'on ne cesse de la critiquer et d'annoncer son indispensable transformation² » ?

Dans les années 80, face aux déficits publics, le secteur public affronte une succession de reproches de la part du contribuable : coûteux, rigide, inefficace, peu innovant. Progressivement des adaptations vont s'avérer indispensables pour rester en phase avec les changements et progrès de la société. Les politiques publiques ont évolué faisant émerger de nouveaux champs d'actions tels l'environnement ou la technologie, mais également de nouveaux acteurs. Avec une alternance de grandes réformes de décentralisation/déconcentration, l'action publique s'est fortement territorialisée. Les nouveaux cadres locaux, par une appropriation plus ou moins investie de ces réformes, ont ainsi contribué à développer des « *positionnements concurrentiels* » ou au contraire des stratégies « *de coopération institutionnelle autour de problèmes partagés*³ ». Les politiques publiques font l'objet de négociations entre une multitude d'acteurs. « *Certes, le gouvernement gouverne mais l'action publique ne se réduit pas à l'action des seuls*

¹ Mermaz L., Floch J., Rapport fait au nom de la commission d'enquêtes sur la situation dans les prisons françaises, tome 1, Rapport tome 2, Auditions assemblée Nationale, N°2521, 28 juin 2000. Cité par Tournier J-P, Les indicateurs de performance de l'administration pénitentiaire, AJ Pénale, 2006, p 496

² Cités par Froment J-C et Kaluszynski M., *L'administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique*, Grenoble, PUG, 2011, p.5.

³ Douillet A-C, citée par Muller P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, QSJ, 2010, p.112

gouvernements dont l'étude ne permet pas d'embrasser toute la complexité d'une activité⁴ ».

Cette complexification de l'action publique s'est parallèlement accompagnée d'une volonté de transparence et de rationalisation. Prônée dès les années 30 par A. Tardieu, la réforme de l'Etat place désormais tous les fonctionnaires et en particulier ceux de l'administration pénitentiaire dans une logique de performance. La Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF) du 1^{er} août 2001 a entraîné des modifications importantes du droit des finances publiques et de la gestion de l'Etat. *« Elle avait pour objectif de faire entrer dans les mœurs parlementaires et surtout administratives la « Nouvelle Gestion Publique (NGP) » prônant l'efficacité de la dépense publique⁵ ».* CHORUS, un outil de gestion financière, budgétaire et comptable, en est l'une des principales illustrations, poursuivant encore aujourd'hui son déploiement au sein de l'administration pénitentiaire.

Dans une même logique de rationalisation de l'action publique, la Révision Générales des Politiques Publiques (RGPP) lancée en 2007, a été davantage perçue comme une réforme de moyens. Au sein du Ministère de la Justice, elle a notamment donné lieu à la réforme de la carte judiciaire ou encore au développement de la visioconférence.

Dernier volet mis en œuvre dans cette volonté de réformer l'action publique, la Modernisation de l'Action Publique (MAP), dont le premier axe de transformation concerne l'évaluation des politiques publiques. Il s'agit de *« comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en œuvre - qu'ils soient juridiques, administratifs ou financiers - et aux objectifs initialement fixés. Elle se distingue du contrôle et du travail d'inspection en ce qu'elle doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de cette politique et non à la simple vérification du respect de normes administratives ou techniques. (...) La démarche d'évaluation consiste à s'interroger sur l'impact réel des politiques publiques au regard*

⁴ Duran P. cité par Massardier G., *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2003, p.7

⁵ Péchillon E., *Administration pénitentiaire et performance budgétaire*, cité par Froment J-C et Kaluszynski M., *L'administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique*, Grenoble, PUG, 2011, p.91.

des objectifs poursuivis avec, d'une part, ceux qui en bénéficient et, d'autre part, ceux qui participent à leur mise en œuvre⁶. »

Cette nouvelle culture de l'efficience s'est accompagnée de changements dans l'encadrement. Le New Management Public (NMP) a ainsi fait son entrée dans les années 80-90. Il vise à adapter les méthodes de management existant alors dans le secteur privé, au secteur public. Le management public aspire ainsi à une responsabilisation des fonctionnaires, à une plus grande flexibilité donnée aux gestionnaires pour mieux répondre à moindre coût aux attentes des citoyens. Le management par objectif (MPO), formalisé dans les diagnostics orientés de structure et les projets d'objectifs prioritaires de structures⁷, en est la déclinaison au sein du ministère de la justice. Les objectifs sont nationaux puis transposés au niveau régional par la Direction Interrégionale avant d'être définis au niveau départemental par le Directeur Fonctionnel des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (DFSPIP). Le Directeur Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (DPIP) n'intervient qu'en fin de chaîne, mais n'est pas pour autant un simple exécutant de la politique de prévention de la récidive. Le décret de 2010 portant statut particulier du corps des DPIP⁸ précise : *« Ils sont chargés d'élaborer et de mettre en œuvre la politique de prévention de la récidive et d'insertion des personnes placées sous main de justice (...) Ils exercent des fonctions d'évaluation des politiques publiques en matière d'insertion et de probation ».*

La politique de prévention de la récidive n'échappe pas à cette culture de l'efficience. Elle s'est transformée au gré de nombreuses réformes impactant profondément les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP). Ce n'est qu'avec les circulaires du 29 juin 1945 et du 1^{er} Février 1946 que l'on perçoit un début de structuration de l'intervention des éducateurs et l'apparition des Comités de Probation et d'Assistance aux Libérés (CPAL). Le décret du 13 avril 1999 crée un demi-siècle plus tard les SPIP en tant que tels. Quittant le joug de l'autorité judiciaire et du chef d'établissement, ils acquièrent dans les textes une véritable autonomie. Ils deviennent

⁶ <http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-evaluant-ses-politiques-publiques/evaluer-les-politiques-publiques>.

⁷ Circulaire NOR JUSE0240143c du 31 Juillet 2002

⁸ Décret n°2010- du 23 décembre 2010 portant statut particulier du corps des DPIP

ainsi un interlocuteur unique et à part entière de l'administration pénitentiaire au plan départemental, afin de mieux articuler les missions d'insertion et de probation avec les politiques publiques. Progressivement, on voit se dessiner un glissement sémantique de l'insertion pour l'étendre à une dimension nouvelle, celle de la criminologie. Le décret de 2005 stipule ainsi que les personnels « *concourent, compte-tenu de leurs connaissances en criminologie, et de leurs compétences en matière d'exécution des peines, à la préparation des décisions judiciaires*⁹ ». Le Conseiller d'Insertion et de Probation (CIP) s'est finalement « *éloigné de l'intervenant caritatif ou de la figure traditionnelle de l'assistante sociale, en se spécialisant et en restituant son action dans le cadre criminologique*¹⁰ ». La circulaire de 2008 relative aux missions et méthodes d'intervention des SPIP¹¹ insiste également sur la nécessité d'inscrire l'action des SPIP dans un réseau pluridisciplinaire et partenarial afin d'améliorer la prise en charge des Personnes Placées Sous Main de Justice (PPSMJ). Enfin, la loi pénitentiaire¹² de 2009 consacre la priorité donnée à la mission des SPIP dans son article 2 : « *Le service public pénitentiaire contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues.* » Ces évolutions doivent encore se poursuivre puisque le ministère de la justice prépare une nouvelle réforme visant à mettre en lumière l'action des SPIP en milieu ouvert. Inspirant cette réforme, le jury de la Conférence de Consensus a positionné sa démarche en indiquant qu'il disposait "*d'éléments fiables pour remettre en cause l'efficacité de la peine de prison en termes de prévention de la récidive*¹³".

Ces évolutions doivent nous interroger sur l'efficacité de la politique publique de prévention de la récidive. Sous couvert de modernisation d'une part, et de clarification d'autre part, on pourrait imaginer que la politique de prévention de la récidive est prête à

⁹ Décret 2005-445 du 6 mai 2005 relatif au statut particulier du personnel d'insertion et de probation

¹⁰ Pottier P. cité dans Senon J-L., Lopez G., Cario R. et al. *Psycho-criminologie*, Paris, Dunod, 2008, p.236

¹¹ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008 relatives aux missions et méthodes d'intervention des SPIP

¹² Loi pénitentiaire n°1436, du 24 novembre 2009

¹³ Rapport du Jury de la conférence de Consensus, *Pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive*, remis au 1^{er} Ministre le 20 Février 2013

se plier à l'exigence d'évaluation qu'impose la MAP. Pourtant, la réalité ne semble pas si simple.

Appliquer l'évaluation à la politique de prévention de la récidive revient à s'intéresser aux impacts de l'action des SPIP, « *acteur principal de la prévention de la récidive*¹⁴ », sur leurs bénéficiaires. La performance de cette politique conduit ainsi à s'interroger sur l'évaluation du taux de récidive. Comment l'évaluer et à partir de quel taux peut-on parler de performance ? Exiger un taux zéro de récidive relève de l'utopie, le risque étant inhérent à l'être humain. Comment avoir, de surcroît, la certitude que l'absence de récidive résulte de la mise en œuvre de la politique de prévention de la récidive et non pas de facteurs économiques ou sociodémographiques par exemple ? L'évaluation de la politique de prévention de la récidive est un sujet complexe. L'administration pénitentiaire essaie d'en dessiner les grandes lignes dans son programme annuel de performance.

Le programme 107¹⁵ décline les objectifs de performance de l'administration pénitentiaire. Pour 2014, 3 axes sont définis : « *favoriser la réinsertion, améliorer les conditions de détention et les conditions de travail des personnels pénitentiaires, et renforcer la sécurité* ». Nous nous concentrerons ici sur le troisième objectif : « *Prévenir la récidive et accompagner les PPSMJ* ». Il est ainsi détaillé : « *la poursuite de cet objectif prend différentes formes. Les SPIP entretiennent et élargissent un réseau partenarial sur l'ensemble du territoire national pour augmenter et diversifier les structures d'accueil de placements à l'extérieur. Des moyens importants sont également mis en œuvre pour développer le placement sous surveillance électronique et augmenter le nombre de places de semi-liberté* ». La prévention de la récidive passe donc par l'aménagement de peine. Pour évaluer cet objectif, deux indicateurs sont définis¹⁶. Ils visent à évaluer le rythme de

¹⁴ *Ibid.*p7

¹⁵ PLF 2014, Extrait du bleu budgétaire pour la mission Justice, <http://www.performance-publique.justice.gouf.fr>

¹⁶ Indicateur 3.1 : pourcentage de personne sous écrou et condamnées bénéficiant d'une mesure d'aménagement de peine. Indicateur 3.2 : Pourcentage de proposition d'aménagement de peine avec avis favorable du SPIP.

développement des aménagements de peine et l'investissement des SPIP en faveur de leur développement.

Or, suffit-il de développer des aménagements de peine pour prouver l'efficacité du service public pénitentiaire en termes de prévention de la récidive ? Ne faut-il pas aussi évaluer si l'action menée obtient des résultats ?

La circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions du SPIP¹⁷ précise que la prévention de la récidive comporte deux composantes : l'une criminologique et l'autre sociale. Quelle que soit la dimension, le SPIP est amené à concevoir des méthodes de travail davantage axées sur la prise en charge collective. A la dimension criminologique correspondent les programmes de prévention de la récidive, à la dimension sociale répondent les programmes d'insertion. C'est à ces derniers programmes que notre étude s'intéressera, bien que la frontière entre les deux dimensions sociale et criminologique apparaisse parfois très poreuse. Ainsi, le Programme Courte Peine (PCP) que l'on détaillera ultérieurement, imbrique les deux dimensions afin d'envisager la personne dans le cadre d'une prise en charge globale.

La notion de « programme » interroge car « *elle n'est pas définie par la doctrine*¹⁸ ». Dans les Règles Européennes de la Probation, il faut regarder le commentaire de la règle 76 pour y lire « *les interventions sont des actions programmées et structurées* ». Dans sa dimension sociale, cette notion est confondue dans la pratique, avec le terme de partenariat. « *Le partenariat est un moyen d'améliorer les performances pour atteindre un objectif commun, en définissant une responsabilité conjointe et en regroupant des ressources de différents agents, qu'ils soient publics, privés, collectifs ou individuels* »¹⁹. Programmer, c'est « *planifier, établir à l'avance une suite d'opération et les modalités d'action*²⁰ ». Cette notion sous-entend une structuration précise du partenariat dans son contenu, son calendrier ou ses modalités d'intervention. Partant du constat que le programme d'insertion est largement confondu avec l'idée de partenariat,

¹⁷ *Ibid.*, p.7.

¹⁸ Entretien avec un DPIP, Chef du DPIP

¹⁹ EKBLÖM P., *Le partenariat dans la prévention de la délinquance*, Editions du Conseil de l'Europe, 2004, p.10

²⁰ Définition issue du dictionnaire Larousse

nous serons amenés, dans le cadre de notre étude, à envisager des dispositifs partenariaux qui prennent la forme de programme mais n'en ont pas l'appellation.

Peut-on alors se contenter de supposer que ces programmes, composante de la prévention de la récidive, sont performants alors même qu'ils font intervenir des acteurs aux logiques différentes, des sources de financements qui se superposent, des montages structurels de plus en plus complexes ? La logique de performance semble s'y opposer. Il faut donc se plonger dans les méandres de l'évaluation pour que chacun, et le DPIIP en particulier, assume sa responsabilité de manager et d'acteur de l'action publique.

Pourtant la circulaire du 19 mars 2008 dans son paragraphe relatif aux programmes d'insertion effleure à peine la notion d'évaluation. Seule la notion d'« impact » et l'évaluation de la « cohérence » des programmes attirent l'attention du lecteur à ce sujet. L'idée d'évaluation des programmes d'insertion ne semble pas être posée comme axe essentiel de l'action du directeur pénitentiaire d'insertion et de probation (DPIIP).

Comment dans ce contexte contradictoire le DPIIP parvient-il à inscrire les programmes d'insertion qu'il met en œuvre dans une démarche d'évaluation ?

Méthodologie

Le choix de ce sujet est le fruit de notre cheminement professionnel en tant qu'ancienne CPIP ayant exercée en maison d'arrêt, puis en Direction Interrégionale. Attachée à donner du sens au travail réalisé, c'est naturellement que nous avons souhaité interroger la notion d'évaluation.

Nos premières lectures ont permis de la distinguer d'autres notions telles que l'audit, le contrôle de gestion ou la démarche qualité. Loin d'être une notion simple, nous avons souhaité confronter la démarche théorique à la réalité via des entretiens exploratoires. Usant de questions ouvertes, l'objectif était de récolter les points de vue de

divers professionnels afin de confronter leurs visions et leurs pratiques de l'évaluation. Des entretiens ont été menés avec 4 DPIIP, 3 partenaires, 2 délégués du préfet et une statisticienne de la Direction Interrégionale. Des questions ouvertes ont été posées afin de ne pas influencer les points de vue des uns et des autres sur ce sujet²¹. Nous avons enrichis nos entretiens d'échanges informels avec les CPIIP et autres personnels rencontrés durant notre formation, d'analyses de documents tels que conventions de partenariat et bilans d'activités.

D'ores et déjà nous mettons en garde le lecteur sur les limites méthodologiques de ce travail : les partenariats d'un SPIIP à l'autre sont très différents et dépendant des contextes locaux. Il serait prétentieux de tirer de cette étude une pratique généralisée sur l'ensemble des services.

En analysant la démarche évaluative nous essaierons de mettre en lumière les freins auxquels le DPIIP doit faire face pour inscrire son programme d'insertion dans une telle démarche (Partie 1). Nous verrons ensuite comment il réussit malgré tout à porter l'évaluation en tant que coordinateur, voire parfois en pilote de l'évaluation (Partie 2).

²¹ Cf Annexe 1

Partie I. L'évaluation d'un programme : une démarche complexe

La circulaire du 19 mars 2008 dissémine quelques termes pour évoquer l'idée d'évaluation : l'« *impact* » des actions, l'« *évaluation de la cohérence des programmes* ». Elle pose également l'annualité de l'évaluation comme seule exigence de l'évaluation du partenariat privé. Mais elle ne définit pas cette notion. Selon les termes du Décret du 18 novembre 1998²² créant le Conseil National d'Evaluation, l'évaluation « *permet d'apprécier l'efficacité d'une politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre* ». La Société Française d'Evaluation va plus loin en précisant que l'évaluation des politiques publiques consiste à en analyser les impacts sur les bénéficiaires.

La difficulté est qu'il « *demeure difficile de savoir quels sont les effets propres d'une action, compte tenu de l'enchevêtrement des faits sociaux et de la difficulté à les isoler*²³ ». Il faut dès lors commencer par se demander dans quelle mesure l'évaluation de l'impact est une démarche conciliable avec la réalité de terrain (A). Nous verrons que l'expertise scientifique y apparaît comme un remède, plébiscité à l'international mais dénigré par le politique français. Pour autant, aspirée par le courant du New Management Public, l'Administration Pénitentiaire peine à mettre en place d'autres solutions, interrogeant sa capacité à construire une culture forte de l'évaluation (B).

A. La mesure de l'impact : une démarche inconciliable avec la réalité de terrain ?

Appréhender l'impact d'une action, c'est faire face à plusieurs défis, qui semblent insurmontables. Les enjeux de l'évaluation sont suffisamment importants pour ne pas se contenter de ce constat. Les travaux de recherche à l'international tendent ainsi à démontrer qu'il est possible de mesurer l'impact d'une action. Néanmoins, le recours à l'expertise scientifique n'est pas sans limites.

²² Décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques

²³ Dieu F, Bousquet A., « Regard sur l'évaluation de la prévention de la délinquance en France », *Les Cahiers de la sécurité*, Octobre-Décembre 2010, p155

1. La difficulté d'appréhender l'impact d'une action

Définir que tel effet est le résultat de telle action est l'une des questions fondamentales en matière d'évaluation. Mais « *y-a-t-il un moyen de mesurer l'impact d'une action?* »²⁴. Lors des entretiens menés, l'écueil principalement cité est lié à la nécessité de disposer d'un temps et de moyens d'observation suffisants pour constater la réalisation ou non d'effets. Une étude réalisée par le Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie²⁵ (CREDOC) met en avant un second écueil qui tient à la difficulté d'isoler les effets d'une action, sachant que les dispositifs partenariaux sont de plus en plus complexes et imbriqués les uns aux autres.

Le temps et les moyens de l'observation

La composante sociale est l'une des deux dimensions de la prévention de la récidive. « *Partant du constat qu'en ne donnant pas les moyens à la personne condamnée de reprendre sa place dans la société, on crée les conditions de la récidive, [...] le SPIP développe des actions destinées à préparer au mieux la sortie des détenus*²⁶ ». L'évaluation d'un programme d'insertion s'opère donc au regard de l'objectif général de prévention de la récidive.

La récidive s'observe dans un temps qui suit la sortie de détention. Pour une majorité de PPSMJ, elle intervient d'ailleurs dans un temps relativement proche de celui de la libération. En effet, l'étude la plus récente montre que les taux de « recondamnation » ou de prison ferme augmentent fortement dans les premiers mois après la sortie de prison et plus de la moitié des « récidivistes » (54,6 %) ont été recondamnés dans la première année²⁷. L'observation de la récidive nécessite donc une prise de recul qui peut aller au-delà du temps contraint par la mesure judiciaire. Précisons que nous entendons ici la récidive au sens large, lorsqu'une nouvelle infraction a été commise et a fait l'objet d'une condamnation définitive.

²⁴ Entretien avec un statisticien de l'Unité de la méthodologie et de l'accompagnement, DPIP, DISP

²⁵ Galdemar V., Gilles L., Simon M-O, « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation sont-ils pertinents ? », *Cahier de recherche*, 2012, N°299, p.15

²⁶ Document de communication du PIPS, 2009, p3

²⁷ Kensey A., Benaouda A., « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation », *Cahier d'études pénitentiaires et criminologiques*, mai 2011, n°36

L'information qui permet de renseigner cet indicateur est souvent difficile à collecter. *« Le problème c'est qu'on ne sait que rarement ce que deviennent nos suivis une fois la mesure terminée. Pourtant, on aimerait bien savoir que telle personne poursuit son insertion²⁸ »*. Prenons l'exemple d'une personne ayant intégré un pôle d'insertion et de préparation à la sortie (PIPS). Nous avons rencontré ce pôle sur la maison d'arrêt des Yvelines. Ce programme développe des actions qui s'articulent autour de plusieurs axes : insertion économique et accès à l'emploi, hébergement, accès aux droits, formation, santé, parentalité, valorisation de l'image de soi, maîtrise des comportements violents et gestion de la violence, citoyenneté, développement de l'esprit critique... Une PPSMJ peut solliciter son intégration sur ce pôle un an avant sa date de fin de peine afin de préparer au mieux sa sortie, qu'elle soit dans le cadre d'un aménagement de peine, ou en fin de peine. Or, on peut imaginer qu'il est aisé de connaître la récidive de la PPSMJ si celle-ci fait l'objet d'une mesure d'aménagement de peine ou de sursis mise à l'épreuve à l'issue du dispositif. Dans ce cas, en effet, le SPIP conserve le suivi de la personne. A l'inverse, là où les peines ont été exécutées, chaque individu poursuit sa route et ne reste pas nécessairement joignable. On peut d'ailleurs facilement comprendre qu'il n'est pas intéressé pour garder un contact avec le monde judiciaire. Dans le cadre d'un projet intitulé « Réussir Sa Sortie », un bilan à 2 mois puis à 6 mois a fait l'objet d'une expérimentation en 2012 et 2013. La coordinatrice de ce programme expliquait ainsi : *« Il est compliqué de joindre ces publics car ils sont souvent enclins à changer de numéro de portable pour ne pas être à nouveau interpellés par la police... »²⁹*.

De plus, dans le cas où la personne est suivie par un autre conseiller, voir un autre SPIP, la recherche d'information implique un temps que le CPIP n'a pas dans les faits. *« Il faudrait appeler la PPSMJ, le collègue, le partenaire ou la famille pour essayer de savoir ce qu'est devenu le suivi. Mais il faudrait le faire pour chaque personne ayant bénéficié du programme, vous imaginez la surcharge de travail ? »³⁰*. Au 1er janvier 2011, 2 716 CPIP suivaient 239 996 placés sous main de justice, soit un ratio de 88,4 dossiers par conseiller d'insertion et de probation. Le groupe de travail sur les SPIP mis

²⁸ Entretien avec un CPIP

²⁹ Entretien avec la coordinatrice interrégionale du programme Réussir Sa Sortie – Programme axé sur l'accompagnement à l'emploi d'un groupe de 12 détenus âgés de moins de 25 ans comportant une phase durant la détention suivie d'une seconde phase d'accompagnement en milieu libre.

³⁰ Entretien avec un CPIP

en place au ministère de la justice à la suite de l'affaire dite « de Pornic », sur la base de l'étude menée par la direction interrégionale des services pénitentiaires de Rennes, estimait nécessaire d'atteindre un effectif de 3 110 à 3 528 CIP. Soit une insuffisance évaluée de 204 à 622 postes par rapport aux effectifs constatés en juin 2011 (2 716 Equivalent temps plein).

Cette réflexion nous amène donc naturellement à s'interroger sur les moyens que le SPIP peut mobiliser pour accéder à l'information sur la récidive.

Deux outils utilisés par les SPIP pourraient pallier à cette difficulté : le logiciel de traitement des données à caractère personnel dénommé « Application des Peines, Insertion et Probation » (APPI), et le casier judiciaire. Ils recueillent tous deux des données sur les condamnations prononcées. Néanmoins, ils ne peuvent être consultés que dans des conditions encadrées. En effet, le SPIP n'a accès au casier judiciaire ou au dossier APPI d'une personne qu'à condition qu'il ait en charge son suivi et que ce suivi ne soit pas clôturé. De plus, des contraintes techniques ne permettent pas d'avoir l'information en temps réel. Une condamnation prononcée n'est pas immédiatement enregistrée sous APPI ou dans le casier judiciaire. Un stage en Tribunal de Grande Instance nous a permis de constater que la rédaction du jugement et sa transmission au service compétent pouvait prendre plusieurs mois. Enfin, si APPI permet l'exploitation des données à des fins de recherche statistique, la Commission Nationale Informatique et Liberté (CNIL), relève toutefois « *qu'elle ne pourrait porter que sur la volumétrie des dossiers et la nature des mesures prononcées*³¹ ». Se pose alors la question de savoir comment identifier les personnes ayant bénéficié d'un programme dans APPI. A cette question, aucun DPIP n'était en mesure de nous répondre, reconnaissant d'ailleurs une compétence limitée de l'exploitation d'APPI à des fins statistiques.

Un second écueil lié au premier reste encore à éviter : celui de la variation des effets qui peuvent évoluer en fonction du contexte socio-économique, des caractéristiques propres des bénéficiaires, et de multiples autres facteurs.

³¹ Délibération n° 2011-232 du 21 juillet 2011 portant avis sur le projet de décret en Conseil d'Etat portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « application des peines, probation et insertion » (APPI).

Isoler les effets d'une action

« L'évaluation d'impact consiste à évaluer rigoureusement les conséquences des mesures qui sont prises et à montrer si, oui ou non, une action mise en œuvre est la cause d'un ou plusieurs effets mesurables sur les cibles qu'elle s'est donnée ³² ». Il s'agit de savoir ce qui se serait passé si on n'avait rien fait, et d'autre part, de déterminer si l'action A cause le résultat B. Mais comment s'en assurer alors que le bénéficiaire présente des caractéristiques propres et évolue dans un environnement qui peuvent impacter l'effet mesuré ? Par ailleurs, les programmes d'insertion, portés par le souci d'une innovation constante, ressemblent pour certains à un enchevêtrement d'actions de nature différente. Or, évaluer une ou plusieurs actions, cela équivaut-il à évaluer le dispositif conçu comme une totalité ? Certaines actions peuvent avoir des effets propres et atteindre leurs objectifs sans que la mise en œuvre du dispositif puisse être considérée comme un succès. Citons là l'exemple du Programme Courte Peine (PCP) de Fleury-Mérogis qui propose à des groupes de 12 détenus de suivre durant 8 semaines un programme mêlant des actions collectives et individuelles sur différentes thématiques (aide à l'insertion professionnelle, prévention des conduites addictives, socialisation, citoyenneté, travail sur le passage à l'acte,...). Si l'une de ces actions peut atteindre ses objectifs, le programme dans son ensemble ne conduira pas nécessairement à une diminution du risque de récidive. Inversement, la mise en œuvre d'un tel dispositif se traduisant par une réduction du risque de récidive, ne permettrait pas de déduire l'efficacité de chacune des actions prises isolément. « *Je ne vois pas comment on peut être sûr que c'est bien notre action qui a conduit la personne à évoluer. Nous, on essaie de faire une photographie de la situation à l'entrée du dispositif et à la sortie pour mesurer ce qui a changé. Mais, même incarcéré, il y a toujours un ensemble de paramètres qui viennent influencer sur la personne*³³ ». La question du lien de causalité apparaît donc bien comme une question complexe que le personnel pénitentiaire peine à résoudre.

Pour mesurer précisément les effets, Le Conseil de l'Europe, dans sa règle 104 précise que « *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*

³² Roché S., « Evaluer l'impact des actions de prévention, détection et répression des délinquances », *Cahier de la Sécurité*, 2012, n°22, p25.

³³ Entretien avec un DPIIP

une recherche scientifique et à une évaluation rigoureuses³⁴ ». La recherche scientifique s'appuie sur plusieurs méthodes qu'il convient d'analyser davantage.

2. Les apports de la recherche scientifique

Lorsqu'on s'interroge sur la question de l'évaluation d'un programme, on s'aperçoit vite qu'il n'existe pas une méthode mais plusieurs. Il convient de les présenter avant de pouvoir mettre en lumière quelques apports intéressants en termes d'efficacité d'un programme.

Les méthodes d'évaluation

Au cours de ces trente dernières années, les principaux travaux effectués en France sur la récidive sont ceux d'Annie Kensey et d'Abdelmalik Benaouda. La plus récente est datée de 2011³⁵. Sur la base de l'analyse du casier judiciaire, ils ont mené une recherche sur la récidive d'un échantillon des sortants de prison entre le 1^{er} juin et le 31 décembre 2002. 7000 dossiers ont ainsi pu être disséqués. Cette étude révèle notamment que les taux de « recondamnation » augmentent dans les premiers mois après la sortie de prison. Plus de la moitié des « récidivistes » ont été recondamnés dans la première année. La courbe de tendance du taux de recondamnation s'aplanit ensuite progressivement sur les années suivantes.

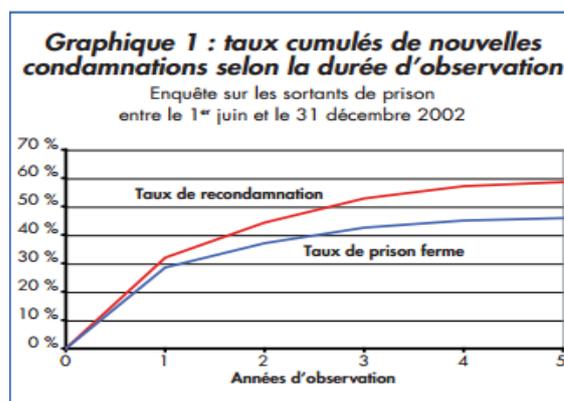


Figure 1: Taux cumulés de nouvelles condamnations selon la durée d'observation. A.Kensey et A.Benaouda

Ces travaux permettent d'observer la récidive à long terme d'un groupe de personnes. Ils sont en ce sens une réponse au premier écueil cité plus haut, à savoir le temps et les moyens de l'observation de la récidive. Pour autant, ils ne permettent pas d'affirmer qu'une personne ayant participé à un programme, récidive moins qu'une autre

³⁴ Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation adoptée le 20 janvier 2010, n°104

³⁵ Kensey A., Benaouda A., « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation », *Cahier d'études pénitentiaires et criminologiques*, mai 2011, n°36.

personne présentant des caractéristiques identiques et n'ayant pas bénéficié du programme. De plus, « *l'étude n'établit pas un lien de causalité*³⁶ » entre le bénéfice de la libération conditionnelle et la diminution du taux de récidive. En effet, « *la sélection des libérés (conditionnels) favorise, en principe, ceux dont le risque de récidive est évalué au plus bas*³⁷ », biaisant ainsi le résultat de la recherche.

Au-delà des travaux réalisés par Annie Kensey et Abdelmalik Benaouda, on trouve peu de recherche en la matière et il faut se tourner vers la recherche internationale pour observer la mise en œuvre d'autres méthodes d'évaluation.

Le modèle dominant est celui de l'approche expérimentale ou quasi-expérimental. La rigueur impose d'observer la situation des bénéficiaires d'une action donnée et de la comparer avec ce qui se serait passé pour les mêmes bénéficiaires en l'absence d'action publique. Comme une personne ne peut être à la fois dans le programme et en dehors de celui-ci, il faut constituer un groupe « témoin ». On peut ainsi observer les impacts du programme en relevant les différences d'effets sur le groupe témoin et le groupe cible. « *Si cette méthode expérimentale apparaît comme la plus fiable, la difficulté est de constituer un groupe témoin en tout point identique au groupe cible*³⁸ ». A défaut d'une telle comparaison, d'autres méthodes ont pu être élaborées. Ainsi en comparant la situation des bénéficiaires à l'entrée et à l'issue du programme, on peut évaluer non pas la récidive mais les progrès de la personne par rapport à l'emploi, à l'hébergement, à la santé, ...

Dans un domaine proche de celui qui nous concerne, F. Dieu et A. Bousquet se sont essayés à dresser un tableau synthétique des principales méthodes d'évaluation³⁹.

³⁶ Rapport d'information de M. Jean-René LECERF et Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT, fait au nom de la commission des lois et de la commission pour le contrôle de l'application des lois, n° 629 (2011-2012) - 4 juillet 2012.

³⁷ Idem

³⁸ Galdemar V., Gilles L., Simon M-O, « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation sont-ils pertinents ? », *Cahier de recherche*, 2012, N°299, p.15

³⁹ Dieu F., Bousquet A., « Regard sur l'évaluation de la prévention de la délinquance en France », *Les Cahiers de la sécurité*, Octobre-Décembre 2010, p.152

MÉTHODES	APPROCHES
MODÈLES DOMINANTS	
Méthode expérimentale	<p>« Les études expérimentales avec randomisation et groupe témoin constituent le modèle idéal de toute évaluation et la méthode la plus fiable pour évaluer des programmes de prévention du crime » (Farrington, 1983 ; Farrington et Welsh, 2005) » (Welsh, 2007 : 11).</p> <p>« Cette méthode suit les préceptes positivistes classiques des sciences en prônant l'usage systématique d'une comparaison entre groupe expérimental - population qui bénéficie du programme - et groupe contrôle - composé d'un groupe aux caractéristiques identiques à celles du groupe expérimental, mais auquel le programme n'est pas appliqué » (CIPC, 2010 : 187-188).</p>
Méthode quasi-expérimentale	<p>« Lorsque la constitution du groupe contrôle ne peut se faire à l'aide d'une répartition aléatoire, mais doit s'appuyer sur un calcul statistique visant à obtenir deux groupes les plus semblables possibles, la méthode est alors nommée quasi-expérimentale. Elle s'apparente par ailleurs à la comparaison pré/post test, [...] qui consiste à effectuer des mesures au temps 1 et au temps 2, soit avant (temps 1) et après (temps 2) la mise en œuvre d'un programme de prévention, ce qui doit permettre d'évaluer l'impact du programme » (CIPC, 2010 : 188).</p> <p>« Dans les recherches portant sur des territoires, le modèle le plus adéquat et le plus facile à réaliser est l'étude quasi-expérimentale. Celle-ci comporte des mesures avant et après l'intervention, un groupe expérimental et un groupe témoin ainsi qu'un contrôle statistique des variables parasites » (Welsh, 2007 : 11).</p>

Figure 2 : Tableau de présentation des méthodes d'évaluation. F. DIEU et A. BOUSQUET-première partie

Des illustrations concrètes de ces méthodes peuvent être trouvées dans les systèmes de probation étrangers, notamment au Canada ou Royaume-Uni. A l'étranger, les programmes de réadaptation sont en effet largement développés. Basées sur des techniques cognitivo-comportementales, ils sont élaborés selon des protocoles très stricts quant à leur déroulement, leur durée et ont fait l'objet d'évaluation⁴⁰. La dimension cognitivo-comportementale est « une dimension très importante de l'efficacité de ces programmes [...]. Un programme, toutefois, ce n'est pas seulement des CBT (Cognitive-Behavioral Therapy). C'est aussi de la formation, de l'aide à l'emploi, parfois de l'alphabétisation, des soins, de l'aide aux dettes, etc., même s'il a été montré que la dimension CBT était l'élément essentiel de l'efficacité d'un programme⁴¹ ».

⁴⁰ « Processus de suivi et méthode de prise en charge dans la probation », Conférence de consensus, 2013, fiche 12

⁴¹ Herzo-Evans M., « Programme et méthode de prises en charge de personnes condamnées à une peine en milieu ouvert, Contribution réalisée dans le cadre de la conférence de consensus, 2013

Le rapport dans lequel Martinson (Lipton, Martinson et Wilks, 1975; Martinson, 1974) avance que « rien ne fonctionne » a incité les défenseurs des programmes de réadaptation à prouver le contraire et à déployer des efforts concertés pour mieux comprendre dans quelles circonstances et auprès de qui la réadaptation est efficace. Des revues de littérature approfondies (par exemple, Gendreau et Ross, 1979 et 1987), la mise en place de groupe de contrôle, ou même des études réalisées au moyen de techniques méta-analytiques plus complexes (Lipsey, 1989, 1995; Lösel, 1995), ont permis de constater que le traitement pouvait être efficace⁴².

MODÈLES ALTERNATIFS	
Évaluation réaliste	<p>« L'évaluation réaliste (realistic evaluation) est proposée comme alternative par Pawson et Tilley et s'attache à examiner « ce qui marche, pour qui et dans quelle circonstance » plutôt que de rechercher simplement « ce qui marche ». La critique principale porte sur l'absence de théorie explicative dans les évaluations utilisant la méthode expérimentale. L'évaluateur ne cherche pas à identifier les raisons et les processus qui sous-tendent l'(in)efficacité d'une pratique ou d'un programme.[...] Les approches intégrées en prévention qui impliquent de nombreux partenaires et types d'intervention s'accommoderaient mal d'une méthode expérimentale ou quasi-expérimentale qui serait le plus souvent incapable de mesurer les effets différenciés de chaque partie d'un programme » (CIPC, 2010 : 188-189).</p> <p>« Essentiellement, cette critique est soucieuse d'établir la plus grande importance de la validité théorique et de la validité externe, dont Pawson et Tilley pensent qu'elles ont plus de pertinence politique et pratique que les préoccupations primordiales que constituent pour les chercheurs en sciences sociales, la validité interne et la validité de conclusion statistique.[...] Pawson et Tilley proposent un moyen alternatif de conceptualiser la production d'un résultat en faisant l'hypothèse que tout résultat est toujours le produit d'une configuration contexte-mécanisme-résultat (CMR) particulière. L'évaluation réaliste s'appuie sur une méthode d'analyse comparative de cas. La première étape consiste à construire un ensemble de CMR qui seraient typiques du projet de prévention de la délinquance étudié. Ensuite, on recherche d'autres cas (projets de prévention) qui reproduisent le cas original, à l'exception de quelques variations connues du contexte, du mécanisme de fonctionnement ou du résultat. En accumulant les études de cas (ce qui est un processus de réplique), on peut découvrir des variations systématiques dans les configurations CMR, qu'on peut ensuite généraliser comme recommandations pour les politiques » (Hope, 2009 : 123-124).</p>
Modèle pragmatique	<p>« D'autres évaluations reposent sur un modèle pragmatique dont les tenants proposent de se limiter à évaluer un ou des objectifs d'un programme, selon les besoins ponctuels, sans chercher à couvrir l'ensemble de la politique » (CIPC, 2010 : 189).</p>
Approches participatives	<p>« Elles se détachent le plus clairement du modèle expérimental. Elles se définissent comme une approche de l'évaluation qui met l'accent sur les outils fournis aux acteurs du programme pour qu'ils puissent eux-mêmes l'évaluer et sur la nécessité d'intégrer l'évaluation tout au cours de la conception et de la mise en œuvre du programme. Alors que le modèle expérimental privilégie l'objectivité du chercheur et préconise une évaluation externe, les évaluateurs qui adhèrent à l'empowerment evaluation cherchent plutôt à développer les capacités propres à l'interne, en jouant le rôle d'aide plutôt que d'expert » (CIPC, 2010 : 189-190).</p>

Figure 3 : Tableau de présentation des méthodes d'évaluation. F. DIEU et A. BOUSQUET - Deuxième partie

⁴² Bonta J., Bourgon G., Rugge T, Scott T.-L, Yessine A., Gutierrez L., J.Li, « L'initiative de formation stratégique en surveillance communautaire : les principes du risque, des besoins et de la réceptivité dans le monde réel », 2010

Des modèles alternatifs ont également été développés, privilégiant une approche plus pragmatique eu égard notamment à la lourdeur des modèles dominants, des coûts générés ou du temps requis.

Les apports de la recherche internationale

« L'évaluation des programmes pour les jeunes délinquants (16-25 ans) par exemple, a permis d'établir que les méthodes cognitives étaient les plus effectives. Les programmes qui ont adhéré à l'évaluation à travers le modèle « risk, needs, responsivity » (RNR) (traduit par « risques, besoins, réceptivité ») ont prouvé qu'il y a en moyenne 18% de récidive en moins par rapport au groupe non-soumis à la probation⁴³ ».

Le mouvement du « What Works? » exploité dans le cadre de la conférence de consensus initiée en 2013 par Mme Taubira, a mis en lumière cette théorie RNR. Inventée par Bonta, Andrews and Roger Hoge en 1990 (Andrews and al. 1990), elle s'est répandue par la suite de manière exponentielle, non seulement sur le plan théorique, mais aussi et surtout, par l'existence de très nombreux programmes généraux et spécifiques (par ex. délinquants sexuels, violences conjugales...) (Andrews et Bonta, 2010).

Les trois principaux principes sur lesquels repose l'efficacité de ces programmes sont ainsi déclinés :

- **Risques** : c'est le principe suivant lequel la prise en charge de la personne délinquante doit s'adapter au niveau de risque qu'elle présente. Cela suppose que ce risque puisse être évalué. Divers outils ont fait l'objet d'étude tels que les grilles actuarielles, les évaluations cliniques structurées, les méthodes statistiques, les instruments dits de quatrième génération (LSI-R, CORV,...)⁴⁴

- **Besoins** : *« C'est le principe selon lequel il faut avoir évalué les besoins criminogènes et qu'il faut les cibler spécifiquement dans le traitement. Ceci est essentiel: il n'appartient pas au système pénal de traiter des choses qui n'ont pas de lien avec le passage à l'acte (par exemple : dépression): ceci relève de la société générale et de ses services de droit commun. Il est également essentiel de traiter de*

⁴³ Canton R., Contribution dans le cadre de la conférence de consensus

⁴⁴ Niveau G., *Evaluation de la dangerosité et du risque de récidive*, Paris, L'Harmattan, 2011.

chacun des éléments clefs dans le passage à l'acte: tous et non pas seulement une partie si l'on veut être efficaces⁴⁵ ».

- **Réceptivité** : il s'agit là d'optimiser la capacité du délinquant à tirer parti de l'enseignement élaboré dans le programme. Par exemple, une personne qui ne saurait pas lire aurait un intérêt limité à suivre un programme basé essentiellement sur des supports écrits.

Ce modèle RNR constitue la base des interventions correctionnelles au Canada et fait également référence dans le monde anglo-saxon ou la Suède, l'Espagne, ... Les règles européennes de la probation (REP) y font référence explicitement lorsqu'elles commandent d'évaluer en début de suivi la situation de la personne, y compris les « risques, les facteurs positifs et les besoins, les interventions nécessaires pour répondre à ces besoins, ainsi qu'une appréciation de la réceptivité de l'auteur de l'infraction à ces interventions⁴⁶ ». Pour autant l'application du RNR n'est pas exempt de critiques.

L'une des limites de cette approche est de n'étudier la personne qu'à travers les risques qu'elle présente, « *ce qui ne lui donne pas envie de coopérer⁴⁷* ». L'idée est ici de montrer que pour qu'un programme fonctionne, il faut également donner envie à la personne de s'y impliquer. Le manque de motivation explique, pour Tony Ward, des taux d'abandon élevés des programmes qui peuvent aller jusqu'à 50%. Il faut ainsi fixer des buts à atteindre qui soient positifs, valorisants. Il ne s'agit pas d'imposer des objectifs, mais davantage d'impliquer la personne dans leur définition afin qu'elle les accepte et se les approprie plus facilement. En outre, les objectifs ne sont pas définis uniquement à travers des éléments criminogènes. Ils reposent sur l'acquisition de connaissances, compétences nécessaires pour répondre aux besoins de la personne. Le « besoin » est ici entendu largement puisqu'il peut s'agir par exemple de l'accomplissement de la personne dans un travail, des loisirs, l'autonomie, l'équilibre émotionnel, l'amitié, la communauté...

Ajoutant à la méthode RNR, cette théorie du « Good Lives Model » met également l'accent sur le rôle des intervenants dans le dispositif. L'un des partenaires du programme

⁴⁵ *Ibid.* p. 22

⁴⁶ Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation adoptée le 20 janvier 2010, n°66

⁴⁷ Mann, 2000 ; Ward et Marunna 2007, cité par S.Dindo, « Good Lives Model : l'avant-garde du suivi des condamnés », *Dedans-Dehors*, 2012, n°76, p55.

courte peine interrogé indiquait que « *le leadership de l'intervenant* » était rarement relevé dans les évaluations alors que son influence sur la progression des personnes est « *fondamentale*⁴⁸ ». « *Les compétences, ça ne fait pas tout, il faut qu'il soit pédagogue et ait un certain charisme aussi*⁴⁹ ». L'évaluation issue des recherches internationales peut ainsi être source d'inspiration dans la conception de nouveaux programmes mais également dans la conception de la méthodologie de l'évaluation. Elle propose ainsi d'évaluer les besoins de la personne, le leadership de l'intervenant, la conception du programme, ...

Pour autant, une transposition de ces méthodes est-elle envisageable ?

3. Les limites de la recherche scientifique

La conférence de consensus a mis en lumière les apports de la recherche internationale, rappelant la faiblesse de la recherche française⁵⁰ en ce domaine. On pourrait imaginer qu'il suffirait de transposer les méthodes et résultats révélés à l'étranger pour obtenir des programmes performants et se passant de toute évaluation. Toutefois, un programme ne peut être simplement transposé à un autre état sans que soit analysé le contexte de son succès. « *Cette idée de contexte est déterminante, mais prend le risque d'être négligée dans les textes de recherche, souvent troublés par le contenu et les méthodes d'enseignement du programme lui-même*⁵¹ ». Cette réserve posée, l'idée d'une transposition semble encore se heurter à d'autres freins.

En effet, la diversité des méthodes révèle en elle-même l'existence de limites à chacune d'entre elles. Si l'analyse de cohorte nécessite du temps et des compétences spécifiques notamment en statistiques, le modèle expérimental se heurte à l'impossibilité de définir un groupe témoin totalement identique à celui étudié. Une telle recherche de similitude conduit également à réduire l'individu à un objet. La méthode participative tend à rééquilibrer la place de l'individu mais distille dans le même temps une part de subjectivité, source d'interprétation. La méthode consistant à comparer la situation des

⁴⁸ Entretien avec un partenaire

⁴⁹ Entretien avec un CPIP

⁵⁰ *Ibid.* p.22

⁵¹ *Ibid.* p.24

personnes à l'entrée et à la sortie d'un dispositif ne permet pas quant à elle, de contrôler les effets environnementaux. Par exemple, le retour à l'emploi d'une personne à l'issue du dispositif peut être le résultat de l'accompagnement à l'emploi mais peut également venir de l'aide d'une ancienne connaissance. La personne aurait également pu retrouver un emploi sans avoir bénéficié du programme. On pourrait également comparer la situation d'individus similaires mais non identiques au temps « t », certains étant passés par le dispositif, d'autres non. Par exemple, le groupe témoin serait composé de personnes présentant les mêmes caractéristiques sociales et judiciaires mais présenteraient des différences quant au sexe, âge, ... Mais ici, il devient complexe de contrôler toutes les différences individuelles. « *De manière générale, ces nouveaux concepts de performance nous disent : appliquer à une population très complexe, les méthodes de la biologie appliquées aux souris. Je trouve la démarche très simpliste et comme je ne pense pas que les décideurs soient des naïfs, le politique doit jouer une autre carte*⁵² ».

Au-delà des limites propres à chaque méthode, les résistances françaises sont peut-être aussi à chercher dans le coût de la méthode scientifique. Certains évoquent également la méfiance du politique vis-à-vis de la recherche⁵³. D'ailleurs, à l'inverse, les chercheurs véhiculent encore leur refus d'instrumentalisation de leurs recherches à des fins de légitimation et de cautions politiques⁵⁴. Dans cette logique pragmatique qui irrigue les méthodes d'intervention française, la recommandation 21 du Comité des Ministres⁵⁵ concernant le partenariat dans la prévention de la criminalité, ajoute que « toute évaluation doit être adaptée à sa finalité : par conséquent, il faudrait fixer un seuil adéquat de complexité, de coût, d'effort et de durée pour le contexte en question ». Au-delà de la démarche scientifique pure qui peut se révéler complexe et coûteuse en temps, compétence ou argent, peut-on imaginer une démarche plus pragmatique s'accordant aux préceptes du nouveau management public, c'est-à-dire moins coûteuse en temps, en compétences techniques ou encore en argent ?

⁵² Entretien avec un statisticien de l'Unité de la méthodologie et de l'accompagnement, DPIP, DISP

⁵³ Dieu F, Bousquet A., « Regard sur l'évaluation de la prévention de la délinquance en France », *Les Cahiers de la sécurité*, Octobre-Décembre 2010, p152

⁵⁴ *Idem*

⁵⁵ Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres concernant le partenariat dans la prévention de la criminalité, adoptée le 24 septembre 2003

Il reste à l'administration pénitentiaire française de se construire une démarche évaluative. La recommandation 21 précitée mentionne qu' « il faudrait mettre au point un cadre méthodologique et conceptuel approprié pour évaluer les partenariats et leur réalisations », « adopter des méthodes standardisées pour permettre d'effectuer des évaluations comparatives des différentes actions ».

B. Une culture de l'évaluation qui reste à construire dans l'administration pénitentiaire française.

A l'issue du séminaire du 1er octobre 2012, le gouvernement avait arrêté une feuille de route sur la modernisation de l'action publique. Il prévoyait notamment de mettre en œuvre « un travail d'évaluation des politiques publiques partenariales avec l'ensemble des acteurs concernés (Etat, collectivités locales, organismes sociaux et opérateurs) pour construire une vision collective des enjeux, des finalités et des instruments de chaque politique publique ». C'est dans ce cadre qu'a été publié le guide "Cadre méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales". Elaboré non pas, par l'expert scientifique mais par un triptyque composé de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale des affaires sociales, il a pour objectif d'explicitier ce qui est attendu des acteurs de l'évaluation et de fournir les principaux éléments de la démarche de modernisation de l'action publique demandée aux administrations. Sans attendre ce guide, des invitations à définir une démarche évaluative claire, à l'instar de ce qui semble émerger dans des secteurs en charge de l'accompagnement social, avaient été formulées mais sans être à ce jour suivies d'effets dans l'administration pénitentiaire. Est-ce à dire que le service public pénitentiaire est un service public spécifique qui ne saurait se voir appliquer tous les principes du NMP, et en particulier celui de l'évaluation ?

1. Une invitation au pilotage de l'évaluation non suivie d'effets

Le décret n°2010- du 23 décembre 2010 portant statut particulier du corps des DPIIP charge ces derniers « *d'élaborer et de mettre en œuvre la politique de prévention*

de la récidive et d'insertion des personnes placées sous main de justice (...) Ils exercent des fonctions d'évaluation des politiques publiques en matière d'insertion et de probation ». Pourtant, la Cour des Comptes relève que « *l'Administration centrale n'est pas en mesure d'apprécier les conditions de renouvellement et d'évaluation de ces relations partenariales déconcentrées*⁵⁶ ». Ces « *évaluations méritent d'être développées et mieux coordonnées d'un point de vue méthodologique*⁵⁷ ».

L'idée d'un organe indépendant a toutefois été posée. L'observatoire indépendant que l'article 7 de la loi pénitentiaire a chargé de « collecter et d'analyser les données statistiques relatives aux infractions, à l'exécution des décisions de justice en matière pénale, à la récidive et à la réitération », pourrait jouer un rôle moteur dans l'émergence d'une politique globale d'évaluation des taux de récidive. En 2013, la Garde des Sceaux rappelait la nécessité de mettre en place rapidement cet observatoire. Force est de constater qu'il n'existe toujours pas. « *Dans l'esprit du Parlement, il ne s'agissait pas de créer une nouvelle structure mais de rattacher ces missions à l'Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales (ONDRP) institué par le décret en Conseil d'Etat n° 2009-1321 du 28 octobre 2009. [...]. Vos co-rapporteurs ne peuvent que regretter que les services n'aient pas été en mesure de mettre en œuvre le travail interministériel nécessaire pour appliquer un des volets importants de la loi du 24 novembre 2009*⁵⁸ ». A cette absence d'organe indépendant, répond la création, au sein de l'administration centrale de deux bureaux : celui des orientations, du suivi et de l'évaluation de l'activité des SPIP, chargé du pilotage des SPIP ; et celui des études et de la prospective. S'en est suivi la mise en place des unités de la méthodologie et de l'accompagnement au sein des Départements des Politiques d'Insertion, de Probation et de Prévention de la Récidive (DPIPPR) de chaque direction interrégionale. Les postes au sein de ces unités ont fait l'objet de recrutement récent. Par exemple, il a fallu attendre juillet 2013 pour que la DISP de Paris se voit dotée d'un personnel sur ce poste. A ce stade, il apparaît difficile de savoir si ces unités permettront d'apporter des éléments de réponse quant à la

⁵⁶ Cour des comptes, *Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, La documentation française, 2010, p119

⁵⁷ *Idem*

⁵⁸ Tournier P-V, Lettre à Mme La Garde des Sceaux, 25 août 2013

méthodologie à suivre en matière d'évaluation des programmes d'insertion. Elles sont néanmoins le signe d'une préoccupation naissante de la question évaluative dans les SPIP.

A l'absence d'organe de pilotage répond l'absence de guide d'évaluation. « *La DAP pourrait élaborer un guide d'évaluation des partenariats subventionnés en s'inspirant notamment des grilles d'évaluations proposées dans le cadre du PE*⁵⁹ ». En matière de placement extérieur (PE), certains partenaires de l'administration pénitentiaire ont élaboré des grilles d'évaluation concernant leur partenariat. L'objectif était de partager des objectifs et des indicateurs afin d'évaluer la pertinence de l'action et d'y apporter les ajustements nécessaires. Au-delà des indicateurs d'activité (nombre de personnes admises, nombre d'entretiens réalisés,...), on pouvait y trouver quelques indicateurs de résultats tels que le nombre de personnes ayant retrouvé un emploi ou un hébergement stable à la sortie du dispositif. A l'occasion du projet d'ouverture du placement extérieur à la procédure de marché public dans les années 2011-2012, l'administration centrale a finalement conçu une maquette d'indicateurs à laquelle nous avons eu accès lorsque nous étions en poste à la Direction Interrégionale. Ceux-ci ciblaient essentiellement le fonctionnement du partenariat et non les effets du partenariat sur l'évolution des personnes en termes de prévention de la récidive. Elle avait néanmoins le mérite d'exister. Avec le changement de gouvernement suite aux élections présidentielles de 2012, ce projet a été mis en suspens. La Direction Interrégionale a pour sa part élaboré en 2011, une grille d'évaluation⁶⁰ succincte qui incite chaque partenaire à cocher les différentes problématiques repérées chez les personnes au moment de leur entrée dans le programme. A l'issue de la sortie du programme, le partenaire indique le nombre de personnes pour lesquelles la difficulté a été résolue entièrement, partiellement, non résolue. Cette grille visait à harmoniser l'évaluation de la prestation de placement extérieur sur l'ensemble de la DISP afin d'attribuer des financements sur une base éclairée. Pour autant, elle n'a pas fait l'objet d'échanges avec les partenaires. Or les partenariats étant très divers, une grille uniforme ne peut être pertinente que si chacun peut la comprendre et se l'approprier, voire l'adapter. On voit donc comment des

⁵⁹ *Ibid*, p.28

⁶⁰ Cf. Annexe 2

initiatives ont tenté de percer mais sans pouvoir aboutir faute d'une réelle volonté portée par la hiérarchie.

Pourtant, lorsqu'on regarde d'autres administrations, on s'aperçoit que la démarche évaluative est plus avancée. On peut ainsi citer une matière proche de la nôtre, celle de la prévention de la délinquance, qui s'est dotée en 2010 d'une mission permanente d'évaluation des politiques de prévention de la délinquance, et d'un guide de l'évaluation⁶¹. L'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des chances (ACSE) est chargée de la conduite et du financement des actions menées en faveur des habitants des quartiers prioritaires, dans le cadre de la politique de la ville, ainsi que des actions de prévention de la délinquance et des discriminations. En créant un organe spécifique en charge des paiements, il s'agit de développer une véritable « ingénierie financière⁶² » et une possibilité de suivi détaillé. Le secteur sanitaire et social a également entamé une démarche tournée vers la performance. L'Agence Nationale d'Appui à la Performance (ANAP) a lancé, fin 2010, un projet⁶³ visant à proposer aux Établissements et Services Médico-Sociaux (ESMS) un tableau de bord de pilotage de la performance couvrant les cinq dimensions suivantes : prestations de soins et d'accompagnement, ressources humaines et matérielles, finances et budget, politique qualité et système d'information. Parmi les objectifs visés par cette démarche, on retiendra ici celui de favoriser la diffusion d'une culture du pilotage, de la mesure et de l'évaluation dans les structures médico-sociales. La définition des principes et des indicateurs à intégrer a été faite avec le concours des professionnels de plus de 80 établissements et services et les partenaires de l'ANAP (DGCS, CNAM-TS, CNSA, ANESM, ARS, conseils généraux).

Il est donc regrettable que l'administration pénitentiaire ne soit pas parvenue à entamer une démarche similaire. Il est encore plus regrettable que cet existant ne soit pas porté à la connaissance des cadres de l'administration pénitentiaire, et notamment des DPIIP, qui ne peuvent ainsi pas s'enrichir de ces expériences dans leur pratique. Pourtant,

⁶¹ Guide de l'évaluation des politiques locales de prévention de la délinquance, réalisé par la Mission d'Évaluation de la Politique de Prévention de la Délinquance, septembre 2011

⁶² « Politique de la ville, une démarche innovante de suivi des crédits », *Les études de l'ACSE*, Paris, Fiche Repères hors séries Février 2014

⁶³ « Piloter la performance dans le secteur médico-social : expérimentation d'un tableau de bord de pilotage », ANAP, 2012, http://www.cnsa.fr/IMG/pdf/ANAP_TBMS_Parcours_sante.pdf

depuis une petite dizaine d'année, l'administration pénitentiaire s'est efforcée de renforcer la formation des cadres afin de les sensibiliser aux techniques de management.

2. Le nouveau management public dans le dispositif de formation : une appropriation récente par les DPIIP

« La formation des personnels pénitentiaires constitue un enjeu stratégique pour l'administration pénitentiaire dans l'effort de modernisation qu'elle doit poursuivre pour mieux accomplir les missions qui lui sont imparties⁶⁴ ». Elle est un levier important dans la transmission des savoirs, des identités et cultures professionnelles. L'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire (ENAP) est le seul établissement de formation initiale pour tous les personnels pénitentiaires (personnels de surveillance, de direction, d'insertion et de probation, personnels administratifs et techniques). Elle assure également la formation continue des cadres, des acteurs de formation et des différents « spécialistes » (chargés d'application informatique, moniteurs de sport,...). C'est un établissement public rattaché au ministère de la justice qui relève de la direction de l'administration pénitentiaire.

S'agissant de la formation des DPIIP, les cours de management sont une composante importante de la formation et se traduisent par des modules tels que la conduite de réunion, la conduite d'entretien, le management de projet ou encore le management par objectif⁶⁵. Ces cours ne nous ont pas permis d'aborder jusqu'à présent la méthodologie d'évaluation d'un programme, si ce n'est au détour d'un cours, celui relatif aux programmes d'insertion :

« Il faut prévoir dans l'évaluation que ce soit les partenaires qui la fasse mais il faut aussi garder son propre regard. Il faut définir par contre ses propres critères... On peut évaluer la qualité, les difficultés rencontrées, l'adhésion de la personne au programme (est-ce que ça a du sens par rapport à son besoin), sa participation (interventions personnelles, ...), est ce qu'elle a effectué des démarches, est ce qu'elle a acquis des compétences (ex : rédiger un CV). On peut aussi évaluer l'impact du

⁶⁴ Circulaire relative à la politique de formation continue des personnels de l'administration pénitentiaire, NOR : JUSE0440025C

⁶⁵ http://www.enap.justice.fr/formation_continue/formations.php

programme sur la trajectoire du parcours : mais là, on touche aux sciences humaines, il faut pouvoir suivre la personne durant plusieurs années... »

Ces quelques éléments de guidage ont été peu valorisés et ne font pas état d'une méthodologie d'évaluation complète.

Néanmoins, les cours de management peuvent se révéler un point d'accroche intéressant. Le management par objectif (MPO) notamment, dont l'administration pénitentiaire a fait le pari depuis une circulaire du 31 juillet 2002, conduit le cadre à définir son action à travers la formulation d'objectifs. L'un des intérêts de cette approche est de pouvoir évaluer la réalisation ou non de l'objectif et d'avoir une vision plus précise de l'action des personnels. Dans les services, elle se décline à travers le diagnostic orienté de la structure (DOS) et le plan d'objectif prioritaire de la structure (POPS). *« Un aspect essentiel de la démarche du management par objectifs est le travail conduit avec les équipes de direction pour identifier les objectifs prioritaires, mais aussi pour élaborer les plans d'actions qui constituent les contributions nécessaires à l'atteinte des objectifs⁶⁶ »*. Pour autant, lors de nos regroupements à l'ENAP, certains DPIIP stagiaires évoquaient l'absence de POPS ou DOS dans leur service. De plus, il n'est pas évident que l'évaluation des partenariats soit un objectif fixé par le Directeur Fonctionnel des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (DFSPIP) au DPIIP. Sur 3 SPIP différents, seul un DFSPIP avait indiqué dans le POPS l'évaluation d'un programme comme objectif à atteindre, tout en étant peu convaincu par la possibilité d'y parvenir. Pourtant, des entretiens menés sur le terrain, il ressort que les DPIIP récemment titularisés sont tous unanimes sur la nécessité de l'évaluation. Le MPO semble bien avoir favorisé le développement de l'approche évaluative chez le DPIIP en lui inculquant une méthodologie d'intervention intégrant l'évaluation d'objectifs. Il en ressort que ce sont peut-être davantage les outils qui leur font défaut.

Cela reste encore insuffisant pour pouvoir affirmer que la formation initiale des cadres véhicule une véritable culture de l'évaluation. Alors, c'est peut-être au niveau de la formation continue que le DPIIP pourra acquérir des compétences sur cette thématique. En effet, depuis 2010, a été créée une école de la modernisation de l'Etat pour

⁶⁶ Circulaire du 19 novembre 2003, NOR : JUSE0340148C

accompagner les principaux acteurs de modernisation de l'action publique. Elle a vocation à apporter un soutien et un accompagnement « sur mesure » aux cadres supérieurs de la fonction publique en charge de projets de modernisation. Sur les deux parcours proposés, l'un concerne la gestion de projet. Ces formations sont financées par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique et l'administration pénitentiaire s'y est donc associée⁶⁷.

Comment expliquer que l'administration pénitentiaire semble avoir pris du retard par rapport à d'autres administrations. Le service public pénitentiaire est-il un service public à part ?

3. Le service public pénitentiaire, un service public à part ?

Pour certains, « *la rhétorique de la performance et de la modernisation de la prison n'est pas qu'idéologique, elle prend corps dans bon nombre de transformations dans le fonctionnement même de l'administration pénitentiaire*⁶⁸ ». On peut citer par exemple le partenariat public-privé initié par la loi Chalendon de 1987, ou la démarche qualité initiée par les Règles Pénitentiaires Européennes (RPE). Adoptées pour la première fois en 1973, révisées en 1987, puis en 2006, les RPE visent à harmoniser les politiques pénitentiaires des états membres du Conseil de l'Europe et à faire adopter des pratiques et des normes communes. L'administration pénitentiaire a fait le choix à compter de 2006, de se mettre en conformité avec ces règles portant ainsi sa politique de modernisation⁶⁹. Elle a procédé à l'élaboration d'un référentiel d'application de ces règles relatif au quartier arrivant des établissements pénitentiaires. En 2012, 90% des établissements étaient labellisés par un organisme externe à l'administration. La capacité à réformer est donc tout à fait possible au sein de cette administration. Les RPE mettent le détenu au cœur de la détention. « *Nous sommes comme la SNCF dans la pénitentiaire, le client est un agresseur*⁷⁰ ». La SNCF a compris que le client payait et qu'elle devait le traiter correctement, la pénitentiaire, via les RPE, a entrepris un cheminement similaire,

⁶⁷ http://www.enap.justice.fr/formation_continue/formations.php?form=6&id=568

⁶⁸ Gouache M., « Les nouveaux murs de la prison », *Passe-Murailles*, 2010, n°27, p17

⁶⁹ Les RPE, outil de référence. Site du ministère de la justice. <http://www.justice.gouv.fr/europe-et-international-10045/les-regles-penitentiaires-europeennes-10283/>

⁷⁰ C. D'Harcourt, cité par Froment J-C et Kaluszynski M., *L'administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique*, Grenoble, PUG, 2011, p71.

assimilant le détenu à un usager du service public pénitentiaire. « *Considérer la prison comme un service public ne revient-il pas dès lors à renverser les représentations traditionnelles de l'institution qui ne serait plus porteuse d'un projet punitif et coercitif, mais bien d'une mission sociale « positive » et qui serait au service de ces usagers* ⁷¹ ». On pourrait même imaginer à terme qu'un probationnaire remette en cause devant les tribunaux la qualité de la prestation délivrée par le SPIP, et s'en serve comme motif justifiant un nouveau passage à l'acte.

Pour Martine Vialet, « *l'administration pénitentiaire n'est pas non plus une administration comme une autre parce qu'elle englobe toutes les activités humaines. C'est une ville, voire une campagne puisqu'on a des établissements agricoles, et toutes les fonctions d'une ville, même la prison à l'intérieur de la prison avec le quartier disciplinaire. [...] C'est la seule administration qui englobe tout le temps tout l'espace et toutes les activités humaines* ⁷² ». Or, c'est « *précisément parce qu'elle n'est pas une administration comme une autre qu'elle se doit d'être plus performante, plus imaginative, plus novatrice que les autres* ⁷³ ». Mais si cette dimension particulière doit conduire à l'exemplarité pour les uns, c'est, pour d'autres, oublier que les objectifs assignés à la politique de prévention de la récidive ne dépendent jamais uniquement du service. « *Par exemple, on demande au SPIP de développer les aménagements de peine, mais le détenu peut le refuser ou ne pas être dans une dynamique de réinsertion (...), le juge de l'application des peines peut s'opposer également à l'octroi de la demande* ⁷⁴ ».

Enfin, la matière sur laquelle intervient le service public pénitentiaire est l'être humain. Elle est de fait difficilement mesurable. « *Evaluation oui, mais pas dans n'importe quelles conditions (...) nous prenons en charge des hommes et le travail que nous menons avec eux n'est pas vraiment quantifiable, d'où l'intérêt de bien réfléchir aux indicateurs mis en place* ⁷⁵ ».

⁷¹ *Ibid* p.34

⁷² Vialet M., citée par Froment J-C et Kaluszynski M., *L'administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique*, Grenoble, PUG, 2011, p.84

⁷³ *Idem*, p.84

⁷⁴ Entretien avec un CPIP

⁷⁵ Entretien avec un CPIP

Finalement, qu'il soit un service public considéré comme les autres ou à part, il semble y avoir un accord sur la nécessité d'être performant.

La démarche évaluative apparaît bien comme complexe et en l'absence d'une orientation forte de l'administration pénitentiaire, le DPIIP apparaît peu outillé pour la développer. Pourtant, la politique de prévention de la récidive, et en particulier la mise en place de programme d'insertion, n'est pas l'apanage de l'administration pénitentiaire puisqu'elle intervient avec « *le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées*⁷⁶ ». Il existe donc un contexte d'intervention offrant des potentialités pour le DPIIP. Voyons comment ce dernier parvient à s'en saisir lorsqu'il conceptualise et met en œuvre sa démarche d'évaluation.

⁷⁶ L.24 novembre 2009, article 3.

Partie II. Le Directeur Pénitentiaire d'Insertion et de Probation, pilote de l'évaluation des partenariats ?

L'évaluation d'une politique publique partenariale a deux finalités : « *établir une vision partagée d'une politique et apprécier son efficacité sur la base de critères explicites* », et « *redéfinir cette politique pour construire autant que possible une vision collective pour l'avenir, exprimer des priorités, une cohérence entre moyens et objectifs ainsi que les conditions de son efficacité*⁷⁷ ». La démarche est fondamentalement partenariale puisque la plupart des politiques publiques, et en particulier la politique de prévention de la récidive et de réinsertion, se caractérisent par l'intervention d'une multitude d'acteurs. Pourtant, la politique de prévention de la récidive « *n'est pas interministérielle*⁷⁸ ». Si le DPIIP intervient avec « le concours » d'autres acteurs, sa place n'est pas posée par un cadre clair. Or, cette lacune laisse finalement une marge de manœuvre au DPIIP, si tant est qu'il s'en saisisse. Assumant son rôle de coordinateur (A), le DPIIP apparaît plus innovant lorsqu'il revêt le rôle de pilote de l'évaluation (B).

A. Un rôle assumé de coordinateur de l'évaluation

Si l'on s'en tient à la définition du dictionnaire, le coordinateur est celui « *qui organise les rencontres entre différents intervenants, qui planifie les différentes tâches de différents intervenants ou qui organise leur travail* ». Il ne décide pas mais met du lien entre les interlocuteurs. Au cœur du programme d'insertion, et donc du partenariat, le DPIIP apparaît légitime dans ce rôle de coordinateur de l'évaluation. Pourtant, une limite importante vient cantonner ce rôle. Nous serons en effet amenés à questionner l'indépendance du DPIIP. Mais nous verrons qu'elle peut être nuancée si l'on conçoit la démarche évaluative sous l'angle d'une responsabilité partagée.

⁷⁷ Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales, IGA, IGF, IGAS, décembre 2012

⁷⁸ *Ibid* (note 62), E. Péchillon, p. 91

1. La coordination de l'évaluation : une légitimité reconnue au DPIIP

A la question « qui doit porter l'évaluation ? » formulée explicitement lors des entretiens, 70% des répondants ont cité le DPIIP. D'où vient cette légitimité ?

En premier lieu, il ressort de nos entretiens que sa légitimité tient au rôle qu'il porte au regard des financements du programme. « *Le programme est toujours chapeauté par les représentants du financeur*⁷⁹ ». La logique de performance implique en effet de ne pérenniser les actions que si leur efficacité est prouvée. Il apparaît logique que le SPIIP, et à fortiori le DPIIP, s'intéresse à l'impact des actions qu'il finance. Le SPIIP peut être soit financeur du programme, soit aider à la recherche de financement, soit les deux. S'il appartient au DSFPIIP de décider du financement pour ce qui concerne le SPIIP, le DPIIP peut s'en faire le relais auprès des partenaires et autres services. En effet, dans la mesure où il est celui qui connaît le mieux le projet, il est amené à intervenir aux côtés du DSFPIIP.

Toutefois, la légitimité du DPIIP se voit naturellement concurrencée par celle des autres co-financeurs. « *A l'appui de sa démarche consistant à associer un solide réseau de partenaire [...], l'administration pénitentiaire a développé ces dernières années une stratégie de co-financements dont l'effet levier n'est pas négligeable*⁸⁰ ». Nous avons déjà souligné la capacité évaluative de certains services co-financeurs tels que l'ACSE. Qu'est ce qui justifie alors que le DPIIP porte l'évaluation plus que tel autre financeur ? Il ressort des entretiens avec les partenaires que sa légitimité serait tirée de son rôle d'expert en matière de prévention de la récidive ainsi que de son implication dans le programme mis en place.

Du latin « *expertus*⁸¹ », l'expert désigne, selon le dictionnaire celui qui a acquis, par l'étude et par la pratique une grande compétence, une grande habileté dans un domaine particulier. Conformément au décret du 23 décembre 2010 déjà évoqué, les DPIIP sont tenus « *d'élaborer et de mettre en œuvre la politique de prévention de la récidive et d'insertion des personnes placées sous main de justice [...]* Ils exercent des fonctions

⁷⁹ Entretien avec un partenaire

⁸⁰ Cour des comptes, *Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, La documentation française, 2010, p.120

⁸¹ Du latin *expertus* signifiant éprouvé, qui a de l'expérience

d'encadrement, de direction, d'expertise et de contrôle de leurs services et d'évaluations des politiques publiques en matière d'insertion et de probation ». « *Il sont garants [...] de l'évaluation des actions conduites envers les personnes placées sous main de justice*⁸² ». Le portrait dressé par les textes est sans nul doute celui d'un DPIIP, expert de la prévention de la récidive. C'est à ce titre qu'il se voit associé à différents dispositifs et convié dans certaines instances, telles que le Comité Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD). « *La présence du DPIIP dans cette instance est essentielle et vise à mon sens deux buts : expliquer et rassurer. Expliquer car bien souvent, pour ne pas dire toujours, les élus ne savent pas ce qu'est un Travail d'Intérêt Général (TIG). Rassurer car, sur la question des TIG par exemple, les élus sont très frileux, les préjugés nombreux [...] Dans les CLSPD, chacun vient avec ses compétences. La police symbolise la répression. Elle vient avec ses chiffres. Le DPIIP, lui est là en tant qu'expert de la lutte contre la délinquance*⁸³ ». Cette qualité d'expert, légitime donc bien son intervention dans les instances mais également dans l'évaluation des actions menées en vue de la prévention de la récidive. Il faut toutefois préciser que le DPIIP partage cette qualité d'expert de la prévention de la récidive avec les CPIIP⁸⁴. Mais il la porte davantage, en tant que représentant du service.

Il apparaît ensuite légitime au regard du rôle prépondérant qu'il joue dans la conception et la coordination du partenariat. Il intervient à différents niveaux : dès la phase de recensement des besoins, jusqu'à la phase de mise en œuvre concrète du dispositif, en passant par la phase de conception du contenu des actions et de leur programmation.

« *Le DPIIP décide de mettre en place un programme au regard des besoins que son service a évalué, il est à l'origine de la démarche, c'est logique qu'il porte cette démarche jusqu'au bout*⁸⁵. » Ainsi, il organise le recensement des besoins du public dont son service a la charge. A ces besoins, doivent répondre des compétences à acquérir, des objectifs à atteindre en lien avec l'objectif général de prévention de la récidive. De notre expérience, cette étape existe sur les terrains mais est peu formalisée. Elle est en générale

⁸² Art.1^{er} Décret n°2010-1640 du 23 décembre 2010 portant statut particulier du corps des DPIIP

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ Art.3.2.2 de la circulaire du 19 mars 2008, par exemple.

⁸⁵ Entretien avec un DPIIP

faite en lien avec l'équipe. Les partenaires y sont relativement peu associés, si ce n'est indirectement à travers des observations qu'ils auraient pu faire. Nous avons d'ailleurs eu l'occasion de rencontrer un DPIIP qui avait réalisé un cahier des charges définissant ce qui était attendu du partenaire. Cette démarche, unilatérale, révèle un certain glissement de la notion de partenariat à la notion de prestation de service, à travers laquelle on sent la prise en main du management de projet par le DPIIP.

Le DPIIP intervient également dans le choix du partenaire. Plusieurs méthodes sont utilisées par les services. La recherche se limite parfois au partenaire habituel. A l'inverse, certains DPIIP souhaitent s'assurer d'avoir le bon prestataire, « *celui qui aura les compétences mais également un tarif raisonnable*⁸⁶ ». Le DPIIP choisit alors de démarcher plusieurs partenaires afin de pouvoir comparer leurs propositions et de choisir le plus pertinent ou le plus offrant. « *Maintenant, on essaie de faire toujours deux devis pour comparer les tarifs*⁸⁷ ». Nous avons eu peu d'occasions de rencontrer des services mettant en place un cahier des charges. Cette formalisation correspond néanmoins à un souci de transparence et de neutralité vis-à-vis des partenaires dans le choix retenu, souci largement influencé par la modernisation de l'action publique.

« *Nous sommes dépendants des contraintes calendaires proposées par l'administration pénitentiaire. Il faut être souple et je trouve que cette adaptation que nous devons fournir n'est pas toujours appréciée à sa juste valeur*⁸⁸. » C'est en effet le DPIIP qui va décider enfin de la planification. Certes, il ne le fait pas seul. Il consulte par exemple, le chef d'établissement pour connaître l'occupation des salles d'activité, ou les partenaires qui indiquent leurs disponibilités idéales. Toutefois, il reste parfois amené à arbitrer en fonction des possibilités qui lui sont offertes. « *Le calendrier, c'est un véritable casse-tête. Vous avez beau anticiper les choses, il y a toujours des imprévus. Un partenaire nous dit qu'il ne peut plus venir à cette date et il faut intervertir avec un autre, ou la salle réservée a été retenue par un autre service ...*⁸⁹ ».

Ainsi, la légitimité du DPIIP à coordonner l'évaluation trouve ses racines dans différents aspects de son intervention. « *A la fin de chaque session, les intervenants me*

⁸⁶ Entretien avec un DPIIP

⁸⁷ Idem

⁸⁸ Entretien avec un partenaire

⁸⁹ Entretien avec un DPIIP

*transmettent leur bilan et j'en fais une présentation synthétique*⁹⁰ ». C'est même dans cette phase évaluative que le DPIIP assume pleinement son rôle de coordinateur puisqu'elle est la seule étape du processus où elle réunit l'ensemble des acteurs. « *Le dispositif PCP est un programme pertinent et intéressant ; malheureusement, je constate que les intervenants ne se rencontrent que par l'intermédiaire des bilans et donc, chacun agit dans son coin sous l'égide du SPIP* ». Ce qui semble apparaître finalement, c'est que le DPIIP semble davantage être pilote dans la conception et la programmation du dispositif que dans son évaluation, où il reste sur un rôle de coordination.

L'une des raisons de ce cantonnement peut s'expliquer par la posture délicate que le DPIIP revêt au stade de l'évaluation.

2. L'indépendance du DPIIP en question

A la première réponse donnée quant à la légitimité du DPIIP à porter l'évaluation, une limite est ajoutée dans 50% des réponses. Un partenaire résumait ainsi : « *Il est juge et partie, il y a donc un problème d'impartialité* ». La Société Française d'Evaluation formalise dans sa charte 7 principes généraux de l'évaluation : pluralité, distanciation, compétence, respect des personnes, transparence, opportunité et responsabilité. Elle rappelle ainsi que : « *L'évaluation est conduite de façon impartiale [...], de façon autonome par rapport au processus de gestion et de décision.* ». L'impartialité de celui qui porte l'évaluation est un gage de pertinence et de fiabilité des résultats. Elle amène l'évaluateur à observer les effets positifs comme négatifs ressortant de l'évaluation du programme. Elle est définie dans le dictionnaire comme l'absence de parti pris, et fait référence à des notions de neutralité et d'objectivité. « *Il y a conflit d'intérêt lorsque l'exercice impartial et objectif des fonctions d'un acteur financier, d'un membre du comité d'évaluation ou d'un observateur est compromis pour des motifs familiaux, affectifs, d'affinité politique ou nationale, d'intérêt économique ou tout autre intérêt partagé avec*

⁹⁰ Idem

le bénéficiaire. Si le conflit d'intérêt est établi le membre concerné du comité d'évaluation ne peut plus participer à l'évaluation, à quelque titre que ce soit.⁹¹ »

Selon la définition de la coordination citée plus haut, elle ne devrait impliquer en principe que la collecte des éléments et la transmission de ces informations auprès de chaque acteur. Mais, la coordination de l'évaluation telle qu'elle est réalisée dans les services va légèrement au-delà. Il faut ici préciser qu'elle implique deux niveaux : celui des partenaires qui réalisent le bilan de leur action propre ; celui du DPIIP, qui capitalise ces bilans pour en faire une évaluation relative à l'ensemble du programme. C'est en effet cette capitalisation qui permettra notamment d'appuyer la recherche de financement. A ces deux niveaux, la question de l'impartialité des acteurs peut être mise en cause. On peut difficilement imaginer des partenaires saborder leur propre travail via l'évaluation, sous peine de perdre leur financement pour l'année suivante. Quant au DPIIP, en tant que financeur du programme, on peut craindre qu'il ait tendance à ne faire ressortir que les effets positifs au risque de se voir reprocher le gaspillage des fonds investis. En tant qu'acteur particulièrement impliqué dans la conception et mise en œuvre du programme, on comprend également qu'il sera plus difficile d'assumer un échec qu'une réussite. A travers ces deux filtres, le risque est ainsi d'aboutir à une version nettement édulcorée de l'évaluation, non conforme à la réalité. L'évaluation n'est pas neutre en ce qu'elle peut faire surgir des attentes nouvelles sur le terrain, rendre visible l'invisible, ou abolir l'avenir de certaines actions.

L'indépendance de l'évaluateur est une vraie difficulté, qui semble pourtant pouvoir être nuancée.

3. L'évaluation d'un partenariat : une responsabilité partagée

« Il y a plus de lumière et de sagesse dans beaucoup d'hommes réunis que dans un seul⁹². »

⁹¹ Guide pratique expliquant les procédures contractuelles qui s'appliquent à toutes les actions d'aide extérieure de l'UE financées par le budget général de l'Union européenne (Budget de l'UE) et le Fonds européen de développement (FED), chapitre 2.8.2

⁹² A.Tocqueville

Nous avons vu dans notre première partie que l'expert scientifique s'il peut se prévaloir de la rigueur méthodologique et par la même de l'impartialité, n'est pas privilégié par l'acteur politique. Nous constatons localement que le DPIP ne sollicite pas non plus la recherche pour trouver un acteur indépendant, digne de cette qualité. *« Rechercher quelqu'un d'extérieur ? Le service n'en a absolument pas les moyens. Mais peut-être un universitaire aurait pu nous apporter un gage de compétence et d'indépendance, c'est vrai... Nous n'y avons pas pensé⁹³ »*. Dans les faits, le DPIP essaie de capter d'autres méthodes, sans toutefois les investir complètement : celle de l'évaluation pluraliste d'une part, et celle de l'évaluation participative d'autre part. Toutes deux, en faisant appel au partage d'informations entre divers acteurs, peuvent venir nuancer la limite de l'indépendance du DPIP. Elles n'en restent pas moins complexe à manier.

L'évaluation pluraliste

L'évaluation pluraliste consiste à associer les différents intervenants à l'évaluation pour que chacun éclaire le débat de son point de vue. Les sociologues remarquent qu'elle est porteuse de légitimation pour l'évaluation, d'un point de vue à la fois politique et scientifique⁹⁴. La Société Française d'Evaluation a fait de la « pluralité » le premier principe de sa charte, adoptée en 2003. A l'occasion de notre stage en préfecture, nous avons ainsi découvert une expérience intéressante illustrant cette modalité d'évaluation : un « jury associatif ». Durant une quinzaine de jours, le jury, composé des principaux financeurs, examine selon des critères définis d'un commun accord, reçoivent successivement l'ensemble des partenaires dont le projet est financé au titre de la politique de la ville. *« L'intérêt de ce dispositif est que chacun vient avec sa compétence et peut apporter au débat une vision plus éclairée⁹⁵ »*. Le partenariat présente cet intérêt d'amener des regards multiples qui se révèlent générateurs d'objectivité par leurs confrontations. *« La plu-value de ce dispositif, c'est l'échange issu d'une pluralité d'acteurs. Mais c'est aussi un frein car chaque partenaire évalue des choses différentes et a une grille de lecture différente⁹⁶. »*

⁹³ Entretien avec un DPIP

⁹⁴ Lascoumes et Setbon, 1996, p. 10-11

⁹⁵ Entretien avec un délégué du préfet

⁹⁶ Entretien avec un DPIP

Au-delà du partage de points de vue au stade du bilan, c'est donc dès la conception de la méthode d'évaluation, que cette pluralité doit être envisagée. *« Fondamentalement, l'évaluation est un outil permettant de rendre des comptes, participant à une logique d'accountabilité », c'est-à-dire de responsabilité⁹⁷ ». La charte de la Société Française d'Evaluation précise que la « répartition des rôles entre les différents acteurs de l'évaluation est établie dès le départ ». La démarche évaluative doit donc être co-construite avec l'ensemble des protagonistes car pour assumer une responsabilité, encore faut-il savoir sur quoi on s'engage. *« Une évaluation rigoureuse, à vocation d'amélioration de l'efficacité des actions menées, doit avoir été prévue dès leur conception⁹⁸ »*. C'est la garantie d'un partenariat transparent que de déterminer à l'avance le principe et les modalités d'appréciation des résultats. Ainsi, l'examen des conventions locales de partenariat révèle que l'évaluation apparaît naturellement comme un chapitre de la convention. Un article lui est en effet systématiquement dédié. Pour autant cette rubrique se révèle dans les faits, très laconique : *« Une évaluation devra être réalisée annuellement avant tout renouvellement de convention » ; « L'association transmettra le bilan de son intervention au plus tard le...⁹⁹ »*. En effet, nous nous sommes aperçus que la question évaluative était peu abordée au moment de la rédaction de la convention. *« Quand on met en place un programme, le plus dur est de définir des fiches actions et de les planifier avec l'ensemble des protagonistes. Il faut bien définir qui fait quoi, quand et comment¹⁰⁰ »*. L'évaluation ne peut intervenir avant que le contenu concret de l'action n'ait été déterminé. C'est après de longues discussions, voire de négociations sur le choix et les modalités pratiques des actions à mener qu'est abordée la question de leur évaluation. Il en ressort que le travail le plus important a été conclu et que la question évaluative est reléguée au second plan. La mauvaise prise en compte de la dimension évaluative dans de nombreuses conventions ne l'est donc pas par mauvaise volonté, mais davantage car les protagonistes valorisent l'action aux dépens d'un retour sur la démarche actée.*

⁹⁷ F.DIEU, A.BOUSQUET, « Regard sur l'évaluation de la prévention de la délinquance en France », *Les Cahiers de la sécurité*, Octobre-Décembre 2010, p157

⁹⁸ Guide de l'évaluation des politiques locales de prévention de la délinquance, septembre 2011

⁹⁹ Extrait d'une convention partenariale

¹⁰⁰ Entretien avec un DPIIP

On peut regretter que cette responsabilité partagée ne soit pas investie dès la conception du programme. En effet, le dialogue des différents protagonistes offre une réelle potentialité de créer un cadre évaluatif pertinent. Nous avons vu que l'évaluation était complexe. Il est dès lors fort intéressant de pouvoir s'ouvrir à toutes compétences utiles dans l'objectif de crédibiliser l'évaluation réalisée. Il ne s'agit pas pour le DPIIP de définir seul l'ensemble des critères d'évaluation. Il s'en ressent d'ailleurs peu capable. « *Evaluer un partenariat ? Je n'en aurai pas la compétence !*¹⁰¹ ». Le guide de l'évaluation des politiques locales de prévention de la délinquance évoque 3 règles de base pour choisir les membres de l'équipe d'évaluation : leur compétence, leur expérience, leur capacité d'indépendance. Les partenaires, qu'ils soient publics ou privés, peuvent apporter des savoir-faire complémentaires à ceux du DPIIP, dans les domaines qui leur sont spécifiques : insertion professionnelle, parentalité, psychologie, évaluation ... Les partenaires se révèlent même parfois bien plus avancés que les SPIIP en matière de méthodes d'évaluation. « *Lorsque je mets en place une nouvelle action, il m'est indispensable de mettre en place des indicateurs d'évaluation tout au long de ma progression pédagogique*¹⁰² ». Poussé par des financeurs de plus en plus exigeants, ils s'obligent à professionnaliser leur bilan. Un partenaire œuvrant dans le domaine de la prévention des addictions nous indiquait que l'Agence Régionale de Santé lui avait imposé des indicateurs. Mais non convaincu par ces derniers, il avait mis en place un comité de réflexion régional pour proposer des indicateurs plus pertinents.

Cette définition de la démarche évaluative pluraliste dès la conception du programme aurait ainsi le mérite de rendre les réunions de bilans autrement plus pertinentes que ce qu'elles sont actuellement. « *Il faudrait améliorer ces phases de bilan qui ressemblent trop à des conseils de classes*¹⁰³ ». Dans le cadre de notre expérience au sein de la Direction Interrégionale, la pratique de la réunion de bilan s'est révélée en effet assez pauvre. Si chacun transmet son bilan, il le fait au regard de ses propres critères d'évaluation. La confrontation s'en trouve ainsi nettement diminuée.

¹⁰¹ Echange informel avec un DPIIP

¹⁰² Entretien avec un partenaire

¹⁰³ Idem

L'évaluation participative

L'évaluation participative puise ses racines dans les programmes de participation citoyenne qui ont émergé aux États-Unis dans les années 1960, ainsi que dans les programmes internationaux d'aide au développement mis en œuvre dès le début des années 1970. « *L'évaluation participative des politiques publiques recouvre tout type de dispositifs qui vise à intégrer le plus largement et le plus activement les diverses parties prenantes et/ou le citoyen à l'évaluation des politiques publiques, afin de porter un jugement sur la valeur des dites politiques et de contribuer à leur planification ou réalisation. L'objectif est d'aller au-delà de la traditionnelle participation au dispositif des décideurs publics et des opérateurs en intégrant dans les parties prenantes les bénéficiaires directs et indirects de l'action publique évaluée et en mobilisant des représentants de la société civile*¹⁰⁴ ». C'est surtout à propos d'aménagement, d'urbanisme, de logement, d'environnement et de développement durable que la pratique de l'évaluation participative est la plus répandue. Les acteurs concernés sont invités à débattre des orientations de telle ou telle politique publique et à donner leur avis et/ou faire des propositions. Parmi les dispositifs d'évaluation participative les plus connus mis en œuvre en France depuis les années 1990 à différentes échelles territoriales, on peut citer par exemple le conseil de quartier à l'échelle communale ou le débat public pour des projets à portée nationale.

La mise en place d'un dispositif partenarial pourrait également se prêter à cette démarche participative. Pourtant, parmi les acteurs impliqués dans ce bilan, nous avons constatés deux grands absents : le bénéficiaire du programme et le représentant de la société civile.

En effet, dans le cadre de notre expérience, nous avons rarement vu un bénéficiaire convié à une réunion de bilan réunissant l'ensemble des partenaires. Il est pourtant le mieux placé pour indiquer comment il a perçu le dispositif et si les actions ont permis de le faire progresser. A titre d'exception, dans le cadre d'une démarche expérimentale menée par une école de commerce, nous avons cependant assisté à un bilan participatif.

¹⁰⁴ Béatrice PLOTTU, « Évaluation participative des politiques publiques », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J.-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863.

Le programme visait à proposer un accompagnement à l'emploi à un groupe d'une dizaine de personnes bénéficiant d'un aménagement de peine. A l'issue du programme, l'école avait organisé un bilan réunissant un comité d'experts indépendants, les bénéficiaires et les intervenants. Les bénéficiaires ont ainsi pu directement exprimer aux concepteurs du projet l'impact de leur action. La présence du comité d'expert empêchait toute déformation des propos tenus au cours de ce bilan. L'avis du probationnaire reste toutefois cantonné à sa satisfaction des différents modules. Or, rien n'interdit qu'il puisse aller au-delà s'il était intégré au même niveau que celui des autres partenaires. On pourrait ainsi imaginer un représentant d'une association de probationnaire faisant partie d'une équipe d'évaluation. Ce serait ici en conformité avec les Règles Européennes de la Probation qui font du probationnaire un acteur essentiel du suivi et de son évaluation. L'évaluation devrait être le résultat « *d'un échange de vues et d'un examen approfondi entre le personnel et l'auteur de l'infraction*¹⁰⁵. »

A côté du bénéficiaire, le représentant de la société civile est encore moins sollicité. Nous n'avons jamais eu connaissance d'une telle représentation au sein d'une réunion locale de bilan. Pourtant, celui-ci, par son point de vue totalement extérieur au dispositif, peut poser des questions tout aussi pertinentes. Il peut également interroger ce qui le concerne plus directement, tel que le financement du programme.

Ainsi, si on peut critiquer l'impartialité du DPIIP, les démarches pluralistes ou participatives initiées dans les services, pourraient à terme venir objectiver la démarche de coordination portée par le DPIIP. Peu coûteuse financièrement, elles doivent cependant être maniées avec pragmatisme et intelligence, car à trop vouloir multiplier les protagonistes, on risque de créer un dispositif ancré dans l'inertie. C'est en effet au regard de chaque territoire et de chaque personnalité, que le DPIIP pourra investir de manière plus ou moins approfondie sa démarche.

Des freins à surmonter

Tout d'abord, le DPIIP doit faire face à diverses contraintes locales liées à son territoire d'intervention. Ces limites que nous appellerons « externes » car indépendantes de sa volonté, sont liées à la place que le DFSPPIIP accapare sur le territoire, à la réalité du

¹⁰⁵ Conseil de l'Europe, commentaire relatif à la recommandation Rec (2010)1

service dans lequel le DPIIP intervient, mais également aux enjeux de pouvoirs qui se jouent au sein du réseau partenarial.

De nos différents entretiens et de notre expérience professionnelle, nous avons pu percevoir qu'il y avait plusieurs moyens de concevoir la place du DPIIP par rapport au DFSPiP. « *C'est le DFSPiP qui est l'interlocuteur du Préfet, du Parquet. Ce n'est que sur délégation du DFSPiP que le DPIIP joue un rôle. Ça dépend de sa fiche de poste, des missions qui lui sont dévolues*¹⁰⁶. » D'un département à l'autre, le rôle du DPIIP peut donc ne pas être le même en fonction du champ d'intervention que le DFSPiP lui laisse investir. Si comme dans certains SPIP, il existe une réelle équipe de direction, associée à la réflexion menée dans le cadre de l'écriture du diagnostic orienté de la structure (DOS) et du plan d'objectifs prioritaires de la structure, le DPIIP revêt un rôle intéressant. Impliqué dès la réflexion d'un projet, il en aura une meilleure compréhension, voire aura été à l'origine de l'idée. Il pourra ainsi davantage l'investir par la suite. L'influence du DFSPiP se perçoit également dans la priorisation qu'il souhaite donner aux objectifs de son service. Au SPIP de l'Essonne, l'évaluation du programme courte peine est ainsi inscrite dans le POPS 2014. A l'inverse d'autres services n'en font pas une priorité. « *L'évaluation du programme d'insertion et de préparation à la sortie, ce n'était pas ma priorité quand je suis arrivée. C'est mon premier poste, j'avais d'autres priorités à gérer. Ce n'était pas non plus demandé par le DFSPiP*¹⁰⁷ ». Enfin la personnalité du DFSPiP peut également entrer en ligne de compte dans la manière dont il va soutenir l'équipe de direction sur un projet. « *A l'origine du dispositif, il y a un groupe pluridisciplinaire qui est parti au Canada et est revenu avec la notion de programme. En 2007, il y a eu une impulsion très forte du DFSPiP et la question de l'évaluation a été posée dès le départ. A l'époque, le DFSPiP apparaissait comme un véritable visionnaire*¹⁰⁸ ». Le DFSPiP a donc un rôle prépondérant dans l'impulsion à donner à la mise en place d'une démarche évaluative réfléchie dès le départ.

Au-delà du DFSPiP, les contraintes liées au service peuvent venir freiner la volonté du DPIIP d'investir une mission d'évaluation sur laquelle il est peu formé et peu éclairé par l'absence de politique forte en la matière. Si le recrutement des DPIIP s'est

¹⁰⁶ Entretien avec un DPIIP

¹⁰⁷ Entretien avec un DPIIP

¹⁰⁸ Entretien avec un DPIIP

renforcé en 2010 avec l'ouverture du concours aux externes, il reste encore de nombreux postes vacants. A titre indicatif, à la commission mixte paritaire d'avril 2014, 19 postes de DPIIP ont été couverts sur 65 postes publiés. Les équipes de CPIIP interviennent également dans des conditions disparates d'un département à l'autre. Citons à titre d'illustration le rapport dressé par l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale des Services judiciaires de Juillet 2011 : « *La charge d'activité rapportée aux effectifs fait en effet apparaître d'importantes variations d'un département à l'autre.* » Suivant le SPIIP dans lequel le DPIIP intervient, les conditions de mise en place de nouveaux projets vont venir influencer sur la capacité du DPIIP à porter un projet innovant.

La réalité du territoire peut également être source de difficultés si elle n'est pas comprise. « *D'un territoire à l'autre, il y a des différences relatives à la géographie, la couleur politique, les inégalités sociales*¹⁰⁹. » La position des interlocuteurs et leur marge de manœuvre s'en trouvent modifiées. « *Certains (maires) vont donner champ libre au délégué du préfet, d'autres vont être plus méfiants car ils considèrent que le délégué du préfet est là pour les contrôler*¹¹⁰ ». Les logiques de territoire font ainsi naître une coopération plus ou moins évidente entre les différents acteurs. Certains vont ainsi privilégier une logique de concurrence ou proposer un partage de responsabilité pour au final ne tirer la couverture à soi que si le projet s'avère une réussite. Il apparaît donc nécessaire que le DFSPPIIP en premier lieu, secondé du DPIIP, puissent être présents sur le territoire pour en comprendre les rouages, cerner les interlocuteurs susceptibles d'être les plus aidants et mettre de l'huile là où les relations grincent. A cet effet, le cadre peut utilement associer les autorités judiciaires ou le chef d'établissement pour apporter un soutien fort au projet.

A côté de ces limites externes, le DPIIP peut également être confronté aux limites de ses ressources personnelles. Parmi elles, nous en avons repéré une essentielle : sa personnalité. Chaque DPIIP, bien qu'ayant les mêmes missions et le même rôle est un individu différent. Ainsi, parmi les 22 DPIIP stagiaires de cette promotion qui devraient quitter l'ENAP en octobre 2014, nous aurons 22 manières différentes d'investir les postes donnés. Dans la mesure où il n'existe pas de volonté politique aiguillée par

¹⁰⁹ Entretien avec un délégué du préfet

¹¹⁰ Idem

l'administration centrale en matière d'évaluation des programme d'insertion, le DPIIP conserve donc là une marge de manœuvre importante qu'il peut ou non décider de s'approprier. Cette marge de manœuvre apparaît là comme une opportunité pour le développement d'expérimentations locales dans cette matière complexe et sensible qu'est l'évaluation. Les plus impliqués y percevront un intérêt certain : se positionner sur le territoire, donner du sens au travail fourni par l'équipe et les partenaires, valoriser et révéler l'action du SPIIP...

La responsabilité partagée masque une réalité complexe et propre à chaque territoire.

Si le DPIIP assume son rôle de coordinateur de l'évaluation, d'un service à l'autre, ce rôle est donc investi différemment. Quelques-uns dépassent ainsi ce positionnement pour s'inscrire dans un rôle expérimental de pilotage, inscrivant par la même, la démarche évaluative dans une quête de sens.

B. Vers un pilotage de l'évaluation, porteur de sens

Le pilote, c'est celui qui conduit, qui sert de guide si l'on s'en tient à la définition du dictionnaire. Il va donc au-delà de la simple coordination pour donner une direction à un ensemble. Or, la direction en matière d'évaluation est donnée au moment de la déclinaison des objectifs et indicateurs. Mais il ne s'agit pas de se contenter de guider la démarche lors de sa définition, le pilote doit également s'assurer que la démarche évaluative est régulièrement investie jusqu'à l'étape finale de sa publication. Il s'agira alors de mettre en place une organisation d'équipe et une logistique optimisées pour assurer le suivi des indicateurs.

1. Du bilan d'activité aux tentatives d'évaluation d'un programme

En préalable, il nous semble important de préciser que nous avons été confrontés au manque de lisibilité des pratiques opérées par les DPIIP en la matière. En effet, de notre

expérience professionnelle, et de l'analyse des bilans étudiés, nous avons pu constater des pratiques très hétérogènes d'un service à l'autre. Certains DPIIP vont formaliser la démarche par un écrit, synthétisant ou sélectionnant les informations collectées auprès des partenaires. D'autres se contentent d'indiquer dans le bilan d'activité du SPIP les informations qu'ils jugent essentielles au regard des bilans d'activités transmis par les partenaires. « *Ici, l'établissement est petit, tout se sait et passe par l'échange oral*¹¹¹ ». Le bilan d'activité du SPIP reste l'obligation minimum à laquelle chacun néanmoins s'astreint. Enfin, d'autres vont organiser des comités de pilotage avec l'ensemble des partenaires. Ils ne seront néanmoins pas systématiquement suivis d'un compte-rendu, faute de volonté, de temps ou de personnels. Ce manque de lisibilité qui en découle ne signifie pas nécessairement que les DPIIP n'investissent pas le champ de l'évaluation, mais peut être simplement que les échanges interservices ou avec la DISP sont insuffisamment valorisés. En tout cas, cette situation rend difficile l'analyse des indicateurs utilisés.

Avant d'entrer plus avant dans l'analyse des pratiques observées, il nous faut encore éclaircir ce qu'est un indicateur et ce qu'il est commun d'évaluer.

Les différents types d'indicateurs

Le Centre International pour la Prévention de la Criminalité (CIPC) distingue l'évaluation de processus de l'évaluation d'impact. « *Les évaluations de processus apprécient les modalités de mise en œuvre d'un programme et sont essentielles car elles permettent d'identifier si les résultats d'un programme sont liés à sa conception même ou aux modalités de sa mise en œuvre [...] L'évaluation d'impact est entendue dans le sens restreint aux résultats intentionnels énoncés par les promoteurs du programme. Ce type d'évaluation s'intéresse aux effets et résultats d'un programme et analyse, par conséquent les changements qui découlent des actions entreprises dans le cadre du projet*¹¹² ». Aussi selon François Dieu et Audrey Bousquet, l'évaluation au sens strict du terme implique que la première catégorie soit un préalable à la seconde. L'évaluation doit donc porter sur différents champs pour mettre en perspective les résultats. L'indicateur

¹¹¹ Entretien avec un DPIIP

¹¹² CIPC cité par F.Dieu et A.Bousquet, « Regard sur l'évaluation de la prévention de la délinquance en France », *Les Cahiers de la sécurité*, Octobre-Décembre 2010, p.158.

est ce qui va permettre de mesurer l'évolution de données dans ces champs, et d'en apprécier la réalité, l'efficacité, l'efficience. Le guide de l'évaluation des politiques locales de prévention de la délinquance cite quatre types d'indicateurs :

- indicateurs de ressources, correspondant aux moyens mis à disposition et utilisés par les opérateurs porteurs de l'activité
- indicateurs d'activités ou de réalisation, qui s'entendent des produits de l'activité des opérateurs tels que le nombre de bénéficiaires du programme,
- indicateurs de résultats, qui informent sur les effets immédiats de l'intervention pour ses destinataires directs. *« Un effet est immédiat si l'opérateur peut s'en rendre compte facilement pendant qu'il est au contact du destinataire. Etant facilement connus des opérateurs, les indicateurs de résultats directs peuvent souvent être quantifiés de façon exhaustive par le système de suivi ».*
- indicateurs d'impacts, qui traduisent les conséquences directes ou indirectes à long terme de l'intervention.

Ces éléments posés, il sera plus lisible de comprendre l'analyse qui suivra.

Lorsqu'on évalue un dispositif, il faut se référer aux objectifs qui y ont été fixés afin de vérifier s'ils ont été atteints ou non. Nous avons pu voir dans notre première partie que l'objectif de prévention de la récidive était complexe à mesurer en termes d'impact. Deux solutions semblent alors s'ouvrir au DPIIP : présenter des données quantifiables, et être par conséquent tenté de se limiter à la mesure des ressources et de l'activité du programme, ou essayer de définir des indicateurs mesurant des données plus qualitatives et relatives aux résultats et impacts des actions du programme. Nous constatons que c'est la première solution qui semble actuellement utilisée dans les services.

Des pratiques cantonnées au bilan d'activité

Nous avons analysé les bilans de 3 programmes : le programme courte peine (PCP), le programme d'insertion et de préparation à la sortie (PIPS) et le programme « Réussir sa sortie » (R2S), mais également les bilans présentés à la Direction Interrégionale annuellement en vue du renouvellement des conventions de placement extérieur. Quelles données sont relevées par le DPIIP ?

Tout d'abord, nous constatons que la totalité des bilans font état d'indicateurs de ressources. Les moyens financiers, matériels et humains sont ainsi systématiquement précisés dans les bilans étudiés. La qualité des intervenants est également déclinée. Les cofinancements sont également clairement posés au niveau du SPIP.

Le deuxième type d'indicateur que nous retrouvons dans les bilans est celui de l'activité et du bon déroulement du dispositif. L'évaluation est parfois succincte, les partenaires étant simplement invités à relever les difficultés qu'ils auraient rencontrées. Parfois, les points d'achoppement sont listés et par conséquent systématiquement passés au crible de l'évaluation. Ainsi, dans le cadre du PCP, les thématiques suivantes sont analysées au regard des points forts et points faibles constatés : recrutement des candidats ; coopération entre les partenaires, le SPIP et l'établissement ; apports des personnels par catégories; respect du calendrier ; adaptation des partenaires à la commande et au contexte pénitentiaire ; pertinence des thèmes et du programme ; ...Au total, la trame de bilan se présente sous la forme d'une grille d'une vingtaine de pages, ce qui peut paraître nettement conséquent à remplir pour chaque session, à savoir tous les deux mois. Il existe néanmoins une présentation plus synthétique précisant notamment :

- le nombre de personnes en début et fin de programme,
- le nombre de candidatures orientées ou candidatures spontanées,
- le nombre de personnes sorties avec un projet d'insertion,
- le type d'aménagements de peine obtenus

A travers cette démarche du programme courte peine, on sent bien comme le positionnement du DPIIP est équivoque, perdu entre une la recherche d'une exhaustivité d'indicateurs et une présentation synthétique relativement réductrice. Néanmoins, on constate que l'évaluation est davantage centrée sur le processus que sur l'impact. Ceci s'explique par la volonté d'objectiver au mieux les résultats, exigence particulière dans un domaine sensible. La crédibilité de l'évaluation repose en effet sur le choix d'indicateurs qui ne souffrent pas de biais d'interprétation.

Néanmoins, en approfondissant notre étude, nous constatons dans les faits que les services vont au-delà de l'évaluation de processus. L'analyse des commentaires échangés

lors des réunions de bilans ou parfois la définition même de certains indicateurs concernent directement les résultats du programme, voir les impacts. Il en ressort que la prévention de la récidive est examinée au travers du prisme de la réduction de facteurs de risques plus ou moins ciblés.

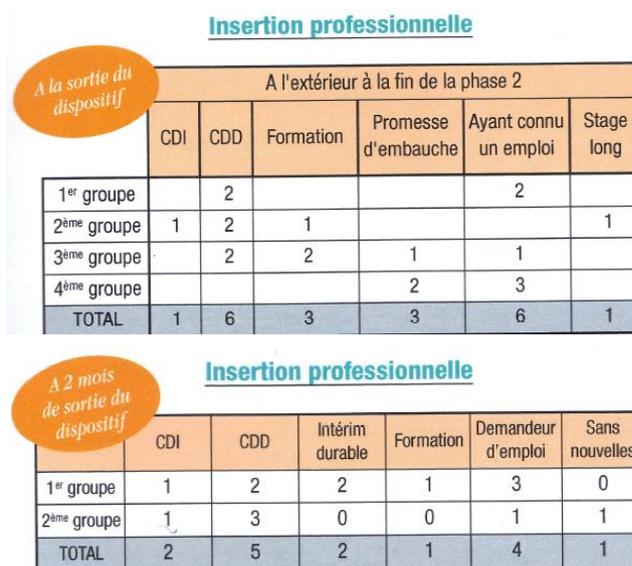
Des indicateurs expérimentaux ciblés autour des facteurs de risques de récidive

L'objectif de prévention de la récidive étant complexe à évaluer, nous constatons dans les faits que le DPIP et ses partenaires, mettent en place des systèmes d'indicateurs à caractère intermédiaire, c'est-à-dire reflétant les évolutions de données liées à un champ spécifique et repéré comme facteur susceptible d'influencer la délinquance. Aussi, dès lors que le champ défini est relatif à une situation objectivement mesurable, l'indicateur permet facilement un comparatif entre une situation constatée à l'entrée du dispositif et à la sortie du dispositif. Selon les programmes, les indicateurs pourront alors porter sur l'une ou l'autre des dimensions suivantes :

- **la réinsertion scolaire ou professionnelle** : nombre de personnes ayant accédé à un emploi avec contrat à durée indéterminée, avec un contrat à durée déterminée de plus d'un mois, nombre de personnes entrées en formation, ... à l'issue du programme.

Ainsi, dans le cadre du programme R2S, c'est même une évaluation à deux mois qui a été expérimenté en la matière, l'intervenant principal s'efforçant de reprendre contact avec les anciens bénéficiaires.

Figure 4: Présentation de la situation des jeunes par rapport à l'emploi à l'issue du programme "Réussir sa sortie"



- **l'hébergement/logement** : nombre de personnes hébergées en centre d'hébergement d'urgence, centre d'hébergement et de réinsertion sociale, logement adapté, logement chez un ami ou membre de la famille, sans logement,...
- **l'ouverture des droits sociaux** : nombre de personnes sans papiers d'identité, nombre de personnes sans CMU, sans allocations (RSA, CAF,...)

Si ces champs sont relativement aisés à évaluer car objectivement évaluables, les DPIP, comme les partenaires, peinent davantage à investir des champs se rapportant directement à l'individu, comme l'évolution de sa réflexion quant à son passage à l'acte, sa maturité, son rapport à l'autre, ... Nous touchons là l'évaluation individuelle qui fait toujours débat dans la communauté française et internationale en matière de prévention de la récidive. Gérard Niveau retrace l'évolution historique des techniques et principaux outils mis en œuvre en ce domaine. « *Les professionnels en charge d'apprécier la dangerosité d'un sujet, utilisaient habituellement une approche clinique proche de la démarche diagnostic, consistant à recueillir à travers l'anamnèse du sujet et l'examen de son état psychique au moment de l'évaluation, le maximum d'informations pouvant fournir des indications sur le risque d'un nouveau passage à l'acte*¹¹³ ». Centrée sur l'individu, cette approche non structurée des années 60, amenait donc le professionnel à prendre en compte une série non exhaustive de paramètres internes ou externes à la personne et susceptibles d'influencer son passage à l'acte. La critique principale de cette approche est qu'il s'agit d'une méthode « *peu fiable, peu reproductible et peu pertinente pour une prise de décision*¹¹⁴ ». Plusieurs équipes de psychiatres et psychologues ont ensuite développé des méthodes pouvant permettre une évaluation aussi scientifique que possible du risque que peut représenter l'individu. Cette méthode dite « actuarielle » fait référence à une méthodologie des sociétés d'assurance, visant à définir un risque sur la base de données préétablies. Ainsi, plusieurs échantillonnages d'individus sont ainsi constitués et la récidive est observée en leur sein au regard de différentes données. « *On détermine par des régressions statistiques successives, quels sont les facteurs ayant pu jouer un rôle dans la récidive et le poids relatif de chaque facteur*¹¹⁵ ». Le terme

¹¹³ G.Niveau, Evaluation de la dangerosité et du risque de récidive, l'Harmattan, Paris, 2011

¹¹⁴ Idem

¹¹⁵ Idem

d'évaluation du risque est ainsi apparu plus juste que celui de dangerosité qui restait lié à la notion de personnalité et était donc cantonné à l'analyse des facteurs internes à l'individu. Critiquées pour leur caractère statique et rigide, les échelles actuarielles ont fait place à l'analyse clinique structurée, qui s'est accompagnée d'une nouvelle conceptualisation de la dangerosité dans les années 90. Dans cette perspective, le passage à l'acte apparaît comme la résultante d'un équilibre instable entre facteurs facilitateurs ou facteurs de risques, tels que les addictions à l'alcool aux stupéfiants ou les conflits familiaux par exemple, et les facteurs stabilisants ou inhibiteurs, tels que le soutien familial, l'empathie pour les victimes ou la stabilité de l'emploi. *« Finalement, la notion de dangerosité a évolué vers la notion de risque et également de gestion du risque. Le risque étant une variable en constante évolution, c'est sa gestion par l'action sur les différents facteurs qui le composent, et l'appréciation des effets de cette action, qui constituent le véritable travail d'évaluation¹¹⁶. »* Ainsi, l'échelle HCR-20 évaluant le risque de récurrence de comportements violents analyse par exemple les problèmes d'emploi, les problèmes de toxicomanie mais aussi l'impulsivité, la labilité, l'introspection... L'échelle SVR-20 qui évalue le risque de récurrence des crimes sexuels se réfère aux problèmes relationnels ou au manque de planification réaliste. Nous ne citons là que quelques facteurs de risques non représentatifs de ces échelles mais qui ont cet intérêt que nous avons pu les retrouver dans les bilans étudiés dans le cadre de notre étude. Assistant à une réunion de bilans du programme courte peine, nous avons ainsi pu entendre les intervenants décrire ce qu'ils ont perçu du comportement des PPSMJ sans toutefois pouvoir regrouper ces observations sous des indicateurs identifiés : *« il s'est très bien intégré dans le groupe », « il n'a pas cessé d'interpeller ses camarades », « il a fait preuve d'écoute », « il parle facilement mais ça part dans tous les sens », « au départ, il a été dur à canaliser », « on dirait qu'il a réussi à se poser », « il est resté très introverti », « il n'a jamais voulu parler de son passage à l'acte », « il est très immature »...¹¹⁷.* Certains items semblent être plus présents que d'autres tels que la capacité de socialisation et d'autonomie de la PPSMJ. Une enquête¹¹⁸ menée par l'ACSE en 2010 sur le suivi des actions menées dans le cadre de la prévention de la récurrence interrogeait les porteurs

¹¹⁶ Idem

¹¹⁷ Observations d'intervenants au cours d'une réunion de bilan d'une session PCP

¹¹⁸ ACSE, Enquête nationale de suivi des actions de prévention de la récurrence financée par le FIPD et la politique de la ville, 2011, p5

privés de projets sur une sélection d'indicateurs considérés comme pertinents pour évaluer l'action. Environ 1/3 des réponses se réfère à l'objectif de resocialisation ou d'acquisition des règles de savoir-être des bénéficiaires (respect des règles de la vie en collectif, respect des horaires, maintien des liens familiaux...). La maturité de la PPSMJ fait également souvent l'objet d'observations. Finalement, nous constatons que s'il n'apparaît pas d'indicateurs explicitement définis dans les bilans, les évaluations sont bien plus riches que de simples bilans d'activité.

L'apport de l'évaluation qualitative vient ainsi compléter l'évaluation quantitative, bien qu'elle n'apparaisse pas aussi visible. Les indicateurs restent néanmoins cantonnés à des indicateurs de résultats à courts termes. Rares sont les démarches où l'on peut trouver des indicateurs d'évaluation à moyen terme, pour des raisons de temps et de moyens que nous avons déjà évoquées dans notre première partie.

L'évaluation qualitative mériterait donc d'être davantage formalisée afin de mettre en lumière le travail d'évaluation opéré par chaque intervenant de manière trop cloisonnée. Nous avons vu précédemment que l'évaluation devait reposer sur une démarche partenariale, initiée dès le début du projet. La difficulté ici sera donc de s'entendre sur les indicateurs. En effet, les termes utilisés pour évaluer la personnalité et l'attitude de l'individu peuvent être source de confusion voire de désaccord, chacun ayant son propre regard... Pour pallier à cette difficulté, il nous semble que l'apport d'un psychologue dans ce travail de définition peut s'avérer essentiel pour éclairer le sens des termes. Il conviendra également d'adopter un certain pragmatisme dans la mesure où tout peut être évaluable mais la multiplication d'indicateurs deviendrait vite illisible. « *Il est important de garder une cohérence, une ligne directrice*¹¹⁹ ». Or ce pragmatisme pose la question du choix, de l'arbitrage entre plusieurs indicateurs.

L'échange partenarial apparaît à nouveau important pour mettre en exergue les indicateurs qui semblent le plus pertinents au regard des objectifs du dispositif, mais également pour se les approprier. Le DPIP peut également soumettre au débat ses éléments de connaissance issus de la recherche internationale. Nous avons vu que cette dernière avait mis en avant le modèle « Risque, Besoin, Réceptivité » pour s'assurer de

¹¹⁹ Entretien avec un DPIP

l'efficacité d'un programme. On peut également trouver, à condition d'avoir la curiosité mais également le temps suffisant, des recherches plus spécifiques sur le risque de récidive. Par exemple, des praticiens et chercheurs anglais ont étudié le comportement de personnes détenues pour essayer de déterminer si l'analyse du comportement en détention peut être un indicateur du risque de récidive¹²⁰. Ainsi, le comportement d'un groupe de 25 condamnés (groupe appelé ADVISOR) repérés pour leurs actes de violences a fait l'objet d'observation durant leur période de détention et à leur sortie. Les personnels pénitentiaires observateurs furent invités à collecter des comportements qualifiés de négatifs, par exemple un comportement menaçant ou une familiarité anormale avec le personnel féminin. La similarité des comportements entre milieu fermé et ouvert fut ensuite examinée par 3 évaluateurs indépendants. Il en ressort que pour le groupe ADVISOR, fut établie une corrélation très importante et significative sur le plan statistique entre le comportement négatif en prison et le comportement négatif en milieu ouvert. Cette étude exploratoire montre qu'observer le comportement des détenus peut être un indicateur pertinent pour évaluer le risque de récidive.

Finalement, plus qu'un simple coordinateur, le DPIP apparaît légitime en tant que pilote de l'évaluation, même s'il n'investit pas encore pleinement ce rôle. Au regard de la complexité que nous avons déjà mis en avant, il nous semble que sa démarche ne peut être en l'état qu'expérimentale. Néanmoins, sur un sujet aussi sensible, c'est peut-être à partir de ce niveau local justement que les bonnes pratiques pourront être repérées et servir de guide. D'où la nécessité d'investir le pilotage et de formaliser pleinement la démarche.

Si le pilote impulse la définition de la démarche évaluative, il doit encore s'assurer qu'elle est effectivement mise en œuvre.

2. Le pilotage : des ressources à optimiser

Définir clairement et donner du sens à un projet n'est pas à lui seul un gage de réussite. Encore faut-il que l'organisation des ressources soit optimisée pour porter la

¹²⁰ C.MacDougall, D.A.S.Pearson, H.Willoughby, R.A.Bowles, Projet d'évaluation du risque basé sur l'observation des détenus (ADViSOR), AJ pénal, 2013, p.204

mise en œuvre du projet d'évaluation jusqu'à son terme, c'est-à-dire sa communication. Deux types de ressources sont apparus essentiels au travers des échanges menés : les ressources humaines d'une part, la création d'un outil de suivi et de partage de données d'autre part.

Les ressources humaines

Les ressources humaines sont de deux ordres lorsqu'on parle de programme partenarial : les partenaires et le SPIP.

Nous avons vu en ce qui concerne les partenaires, que le DPIIP avait un rôle de coordinateur, voire de pilote. Un programme peut faire intervenir une multitude de partenaires. Les associer tous risque d'alourdir le processus d'évaluation. Aussi, lorsqu'un programme fait l'objet d'un processus d'évaluation régulier, il conviendra peut être de ne convier que certains partenaires. Dans le cadre du programme PCP, le DPIIP avait initialement convié l'ensemble des partenaires à participer à la démarche d'évaluation. Avec un peu de recul, le DPIIP est revenu sur cette position pour ne convier que les partenaires les plus importants dans la définition des indicateurs. On pouvait ainsi trouver la présence du GEPSA comme participant principal pour définir et suivre les indicateurs liés à l'emploi. Chaque partenaire assume ensuite la responsabilité du suivi des indicateurs qui le concernent. Dans la mesure où ils ont participé à la définition des indicateurs, cela doit pouvoir impliquer qu'ils ont les moyens de collecter les données afférentes.

Afin d'éviter des redondances, nous nous consacrerons ici davantage aux ressources mobilisées en interne. Un SPIP est composé de personnels de différentes catégories qui œuvrent sous l'autorité du DFSPiP: des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, des personnels administratifs, des personnels de surveillance et des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation. Depuis peu, des psychologues et des assistantes sociales sont en cours de recrutement, mais il n'en figure actuellement pas dans chaque service. Dans le cadre de la mise en place de programmes, certains DPIIP ont réfléchi à une optimisation des rôles de chacun, qui peut tout à fait être exploitée dans le cadre d'un dispositif d'évaluation. Citons l'échange que nous avons eu avec un DPIIP ayant participé à l'élaboration du PCP :

« Le point fort pour soutenir ce dispositif, c'est son organisation. Elle est basée sur la désignation d'un CPIP coordinateur et d'un DPIP en charge des politiques partenariales. Ce dernier n'est pas dans l'opérationnel, ce qui lui permet de garder une certaine distance nécessaire à l'analyse objective des dysfonctionnements. Ça lui permet également d'avoir une vision transversale et non pas cloisonnée pour garder une certaine dynamique. Il peut prendre de la hauteur. Quant au DFSPiP, il intervient sur le financement et la publicité du dispositif auprès des instances institutionnelles [...] on avait recruté un psychologue mais on ne l'a pas assez exploité »

A travers cette illustration, on perçoit bien l'importance donnée à chaque rouage. Dans la démarche d'évaluation, le CPIP a toute sa place. Le nommer coordinateur d'un programme permet de le valoriser en lui attribuant une certaine confiance et une responsabilité dans la mise en œuvre du programme. Cela lui permet également de monter en compétence en développant d'autres savoir-faire et savoir-être que ceux habituellement mis en œuvre dans le cadre du suivi des PPSMJ. Concernant la mise en œuvre de la démarche évaluative, l'implication des CPIP paraît même indispensable. Parties prenantes de la conception et de la mise en œuvre du programme, ils en connaissent tous les rouages. Ils apportent donc un œil critique sur le fonctionnement du dispositif mais sont également à même, au regard de leur expérience, de proposer des pistes de solutions pour améliorer le dispositif en fonction des besoins constatés. *« Depuis quelques temps, on a du mal à recruter des candidats. On en parle dans l'équipe mais les mesures que l'on prend ne sont que des pansements...peut-être que le programme ne répond plus au besoin identifié un temps...il faudrait creuser.»* Parfois, le CPIP exprime un sentiment de frustration face au manque de temps consacré à cette démarche d'évaluation : *« On participe aux bilans et on propose des pistes d'amélioration. Mais on est déjà pris par la nouvelle session et le prochain recrutement. »* Plus spécifiquement, leur implication au niveau de la définition des indicateurs paraît indispensable et ce, à plusieurs titres : leur expertise vient enrichir la définition des indicateurs et ils participent ainsi à la quête de sens de leur travail. En outre, l'appropriation du travail réalisé favorise ainsi leur mobilisation. *« Ça nous tombe du ciel et il faut vite courir pour exécuter, c'est usant¹²¹ »*. Enfin, les CPIP sont souvent les seuls à avoir accès à certaines données et à

¹²¹ Entretien avec un CPIP

être en mesure de les analyser. Il en va ainsi par exemple, des données relatives à la situation judiciaire d'une personne.

Le personnel administratif a également toute son importance. Il dispose en principe des compétences nécessaires à la collecte d'informations. Le personnel administratif pourra ainsi tenir des tableaux de bords à jours et relancer les différents interlocuteurs lorsque les données n'auront pas été remontées. La récolte des données est souvent un point fastidieux et une répartition des compétences entre les différentes personnes impliquées dans la démarche d'évaluation peut se révéler nécessaire. La manière dont il sera associé pourra également jouer sur la bonne coordination du dispositif d'évaluation. Il ne s'agit pas de cantonner le personnel administratif à un simple rôle d'exécutant. Ils peuvent apporter leur pierre à la réflexion sur le dispositif d'évaluation, encore faut-il qu'ils en aient les moyens. Pour cela, il convient de les associer davantage aux réunions, afin de mettre leur travail en perspectives. Ce pourra être le cas des réunions de bilans mises en place à la fin d'une session.

Le psychologue du service, faute de recrutement, n'a guère été exploité jusqu'à présent. Mais sa compétence en termes d'évaluation criminologique et individuelle pourrait être utilement exploitée ici.

Enfin, le DPIIP peut avoir des positions différentes. Dans les 8 services que nous avons pu observer au cours de notre pratique professionnelle, un seul service s'est doté d'un DPIIP en charge des politiques partenariales. Ce dernier n'a pas d'équipe à gérer. Il se consacre à l'ensemble du partenariat intervenant en lien avec le SPIP : cela concerne les intervenants des programmes, mais aussi les visiteurs de prison, les génépistes, le secours catholique... N'ayant pas d'équipe à gérer, il peut être plus disponible et plus distant pour s'impliquer dans un dispositif d'évaluation.

Il y a bien là une véritable organisation d'équipe à penser pour satisfaire la démarche d'évaluation. Or, souvent chacun des acteurs est pris par ses tâches quotidiennes, ce qui nuit à un véritable investissement de la démarche évaluative. Cela nous amène naturellement à nous interroger sur la nécessité d'avoir des outils performants pour faciliter le travail de récoltes et d'échanges de données.

Les ressources informatiques

« Le manque de moyens modernes, tels que l'informatique reste un frein majeur au développement de l'analyse statistique et au suivi des données »¹²². Quels que soient les personnels, il ressort des échanges menés sur le terrain, que les tableaux de bord excel sont fortement utilisés, mais pas toujours optimisés. Dans le cadre de notre expérience en DISP, un état des lieux avait été mené auprès des SPIP constatant la multiplication des tableaux excel renseignés par les services. « Il ne faudrait pas non plus que notre travail soit aspiré par le remplissage de grilles au détriment des entretiens que nous menons »¹²³. Le risque de la performance, c'est la dérive gestionnaire et la perte de sens donné à l'évaluation. Afin de suivre les indicateurs de manière performante, il apparaît donc indispensable qu'un outil unique de suivi puisse retranscrire l'ensemble des indicateurs. D'autre part, lorsqu'on parle d'évaluation de programmes partenariaux, excel apparaît particulièrement limité car il ne permet pas le partage des données, sauf en interne. Dans ce domaine, l'ACSE a élaboré un outil intéressant. Basée sur des outils informatiques existants, l'idée est d'entamer une démarche plus approfondie et plus qualitative. Ainsi l'outil recueille les informations suivantes :

Figure 5: Indicateurs définis par l'ACSE dans le cadre de leur outil d'évaluation- 2014¹²⁴

- L'ensemble des moyens mobilisés pour cette action (cofinancements, éventuelle valorisation de contributions non financières, moyens humains, mais aussi partenariats externes à l'organisme...)
- Les résultats obtenus (avec des indicateurs liés à chaque thématique, par exemple le nombre de bénéficiaires ayant obtenu un emploi, ou le nombre de dysfonctionnements réparés suite à l'intervention d'un adulte-relais...)

- Les caractéristiques de ces organismes (nature juridique, moyens humains, appartenance ou non à un réseau national, degré d'implantation dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville...)
- Le contenu précis des actions menées grâce aux crédits de la politique de la ville (inscription de chaque action dans une typologie précise, mode de prise en charge privilégié auprès des personnes bénéficiaires, durée de l'action, son rythme et sa localisation...)
- Le nombre et le profil des personnes bénéficiaires (sexe, âge, part de celles-ci résidant en quartier prioritaire et d'autres caractéristiques selon chaque thématique, par exemple pour les actions relevant de l'emploi : niveau de formation, inscription ou non à Pôle emploi, bénéficiaire ou non de minima sociaux...)

¹²² Entretien avec un statisticien de l'Unité de la méthodologie et de l'accompagnement, DPIP, DISP

¹²³ Entretien avec un CPIP

¹²⁴ « Politique de la ville, une démarche innovante de suivi des crédits », *Les études de l'ACSE*, Paris, Fiche Repères hors-séries, Février 2014

Il est envisagé que ces informations soient recueillies via un outil informatique extranet permettant à chaque partenaire de compléter les données qui le concernent. Ainsi les données financières iraient de paires avec les données relatives aux indicateurs permettant un visu global de l'action et de ses résultats. Un délégué du préfet nous expliquait également que chaque financeur peut avoir un visu de l'action qu'il cofinance. Quant au partenaire, il dispose également d'un droit d'accès encadré.

Un tel outil permettrait de simplifier une démarche qui est complexe à la base. Elle s'inscrit dans une démarche pragmatique et elle ne peut nous semble-t-il se passer d'un dialogue entre les différents interlocuteurs afin qu'ils continuent d'apporter leur analyse qualitative indispensable pour compléter et enrichir les travaux d'évaluation. Cet outil n'est pas un outil de suivis des données, mais il permet de retranscrire plus lisiblement l'évaluation d'un programme et de faciliter le partage d'information. La constitution d'un tel outil suppose néanmoins des compétences informatiques que les services n'ont pas localement. Le service informatique de la Direction Interrégionale pourrait être sollicité sur ce sujet. A défaut, cet outil intéressant l'ensemble des partenaires et des financeurs, un co-financement pourrait être imaginé.

L'optimisation des ressources humaines et matérielles mériteraient bien des réflexions. Elle ne paraît néanmoins envisageable qu'à condition d'accepter une démarche pragmatique, car elle semble s'accorder difficilement avec une approche scientifique méticuleuse examinant une multitude de données.

CONCLUSION

Pour que le DPIP puisse mobiliser les énergies sur le champ de l'évaluation, plusieurs conditions se révèlent nécessaires : une volonté politique forte qui puisse le valoriser, si ce n'est le guider ; une formation qui intègre un focus sur la démarche évaluative ; un outil informatique performant et partagé entre les différents acteurs.

Mais au-delà de ces conditions, c'est davantage l'inévitabilité du pragmatisme que revêtira la démarche locale du DPIP, qui doit être affichée. Le DPIP ne peut en effet que rester humble face à une méthodologie que les experts n'ont pas eux-mêmes validé unanimement.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages, rapports, enquêtes

ACSE, Enquête nationale de suivi des actions de prévention de la récidive financée par le FIPD et la politique de la ville, 2011

Cour des comptes, *Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, La documentation française, 2010

Eklbom P., *Le partenariat dans la prévention de la délinquance*, Editions du Conseil de l'Europe, 2004

Froment J-C. et Kaluszynski M., *L'administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique*, Grenoble, PUG, 2011

Jury de la conférence de Consensus, *Pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive*, 2013

Lecerf J-R., Borvo Cohen-Seat N., *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois et de la commission pour le contrôle de l'application des lois*, n° 629, 2012

Massardier G., *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2003

Muller P., *Les politiques publiques*, Paris, Presse Universitaire de France, Que Sais-Je, 2010

Niveau G., *Evaluation de la dangerosité et du risque de récidive*, Paris, L'Harmattan, 2011

Articles

Dieu F., Bousquet A., « Regard sur l'évaluation de la prévention de la délinquance en France », *Les Cahiers de la sécurité*, Octobre-Décembre 2010, p.151-169

Dindo S., « Good Lives Model : l'avant-garde du suivi des condamnés », *Dedans-Dehors*, 2012, n°76

Galdemar V., Gilles L., Simon M-O, « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation sont-ils pertinents ? », *Cahier de recherche*, 2012, N°299, p.1-80

Gouache M., « Les nouveaux murs de la prison », *Passe-Murailles*, 2010, n°27, p16-18

Herzo-Evans M., « Programme et méthode de prises en charge de personnes condamnées à une peine en milieu ouvert », Contribution réalisée dans le cadre de la conférence de consensus, 2013

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

MacDougall C., Pearson D.A.S., Willoughby H., Bowles R.A., « Projet d'évaluation du risque basé sur l'observation des détenus (ADViSOR) », *AJ pénal*, 2013, p.202-206

Roché S., « Evaluer l'impact des actions de prévention, détection et répression des délinquances », *Cahier de la Sécurité*, 2012, n°22, p23-25

Société Française d'Evaluation, « Voisinages, de la complémentarité à la confusion : Évaluation, audit de performance, pilotage de la performance, management par la qualité », *Les cahiers de la SFE*, 2009

Tournier J-P., « Les indicateurs de performance de l'administration pénitentiaire », *AJ Pénale*, 2006, p.496-498

Autres documents

Politique de la ville, une démarche innovante de suivi des crédits, *Les études de l'ACSE*, Paris, Fiche Repères hors-séries, Février 2014

Guide de l'évaluation des politiques locales de prévention de la délinquance, réalisé par la Mission d'Evaluation de la Politique de Prévention de la Délinquance, septembre 2011

Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales, IGA, IGF, IGAS, décembre 2012

Sites internet

Le portail de la modernisation de l'action publique, <http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-evaluant-ses-politiques-publiques/evaluer-les-politiques-publiques> , page consultée le 16 janvier 2014

Ministère de l'économie et des finances, PLF 2014 : Extrait du bleu budgétaire pour la mission Justice, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr> , page consultée le 14 Février 2014

Ministère de la justice, Les RPE, outil de référence. Site du ministère de la justice. <http://www.justice.gouv.fr/europe-et-international-10045/les-regles-penitenciaires-europeennes-10283> , page consultée le 8 janvier 2014

TABLE DES ANNEXES

Annexe 1 : Questionnaire servant de base aux entretiens

Annexe 2 : Grille d'évaluation quantitative des prestations de placement extérieur
réalisée – DISP - 2014

ANNEXE 1 : Trame de questionnaire servant de base à l'entretien réalisé avec les délégués du préfet

La prévention de la récidive recouvre une grande diversité d'actions et d'acteurs. Elle est aussi un terrain d'élection de l'innovation et de l'expérimentation. Le partenariat, outil indispensable pour envisager l'insertion des publics, devient de plus en plus complexe.

Face à cette réalité, l'évaluation, posée comme une exigence de la politique de modernisation de l'action publique, peut-elle encore être menée ?

Mes questions vise à connaître et comprendre votre vision des choses quant à :

- la manière/méthode pour évaluer un dispositif partenarial pluridimensionnel (plusieurs partenaires)
- le rôle du DPIIP dans cette évaluation, lorsque le dispositif partenarial vise la prévention de la délinquance.

1. La politique de la ville a pour objectif de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires, de favoriser la cohésion sociale, en développant une intervention publique renforcée dans des quartiers urbains en difficulté.

En tant qu'interlocuteur de l'Etat et des acteurs de terrains, vous êtes un rouage essentiel pour coordonner l'action des services de l'état et essayer de rendre la politique de la ville plus lisible et efficace.

Comment concevez-vous votre métier ?

2. Mon étude porte plus spécifiquement sur l'évaluation des programmes d'action ou dispositifs partenariaux qui visent à prévenir ou réduire la délinquance/récidive.

Comment concevez-vous l'évaluation dans le cadre de la politique de la ville ?

Quels sont les interlocuteurs que vous avez sur cette thématique ? (ACSE, ...)

De quels outils disposez-vous ?

3. Les dispositifs font parfois intervenir de nombreux acteurs.

La pluralité d'acteurs est-elle un atout ou une difficulté dans le cadre de l'évaluation d'un programme d'action ?

Qui serait pour vous le meilleur interlocuteur pour piloter un dispositif d'évaluation sur un tel programme ?

Je vous remercie pour la disponibilité que vous aurez bien voulu me consacrer.

ANNEXE 2 : Grille d'évaluation quantitative des prestations de placement extérieur réalisée – DISP – 2014.

BILAN CHIFFRE de la convention Public Justice pris en charge dans le cadre d'un aménagement de peine

Les items sont à remplir en fonction des prestations proposées par l'association. Si certaines thématiques ne sont pas traitées par l'association, l'item n'a donc pas à être rempli.

Période examinée : Du 01/01/2014 au/2014

ADMISSIONS

Nombre de personnes admises en aménagements de peine (AP) depuis le 01/01/2014	0
Nombre de personnes admises en AP avant le 01/01/2014 mais dont suivi est tjs en cours au 01/01/2014	0
Nombre total de personne suivies depuis le 01/01/2014	0

Nombre d'aménagements de peine terminés depuis le 01/01/2014	0
--------------------------------------------------------------	---

Nombre maximum de jours prévus dans la convention 2014	0
Nombre de jours utilisés jusqu'au 30 juin (si bilan intermédiaire) ou 31/14 (si bilan annuel)/2014	0
Taux de consommation du nombre de jours au 30/06 ou 31/12/2014 [(nb jours utilisésx100)/Nb de jours théoriques]	#DIV/0!

PUBLIC ACCUEILLI

Les informations ci-dessous concernent exclusivement les personnes suivies en 2014 et dont l'aménagement de peine (AP) est terminé au 30 juin (bilan intermédiaire) ou au 31 décembre (bilan annuel)

Données judiciaires

Origine de la demande	
Nb de personnes reçues dans le cadre d'un aménagement de peine initié depuis un établissement pénitentiaire	
Nb de personnes reçues dans le cadre d'un aménagement de peine initié depuis le milieu ouvert	
Nb de personnes orientées par un SPIP situé en IDF	
Nb de personnes orientées par un SPIP situé hors IDF	

Durée moyenne des aménagements de peine pris en charge	
--------------------------------------------------------	--

Fin des parcours	
Nb d'aménagements de peine menés à terme	
Nb de personne dont le contact a été définitivement perdu au cours de la mesure d'aménagement de peine (évasion...)	
Nombre de réintégration/réincarcération (quel qu'en soit le motif)	

Données médico-sociales

Age des personnes suivies au début de la prise en charge	
Moins de 40 ans	
Entre 41 et 60 ans	
Entre 60 et 70 ans	
Plus de 70 ans	

Situation administrative	Nb de personnes concernées par la situation en début de prise en charge	Nb de personnes ayant initié des démarches pendant la prise en charge et toujours en cours à la fin de l'AP	Nb de personnes ayant obtenu ou renouvelé leur pièce d'identité à la fin de l'AP
Absence de pièce d'identité ou pièce d'identité à renouveler			

Situation santé	Nb de personnes pour lesquelles une problématique a été repérée au début de la prise en charge	Sur les personnes pour lesquelles, une problématique a été repérée :	
		Nb de personnes pour lesquelles un traitement a pu être mis en place au cours de la prise en charge (suivi régulier médecin/psy/structure soin...)	Nb de personnes n'ayant pas de traitements ou traitements irréguliers
Consommation abusive ou addiction alcool			
Consommation abusive ou addiction drogue			
Poly-consommation			
Troubles psychologiques			

Situation Logement	Nb de personne au début de la prise en charge par le partenaire	Nb de personne à la fin de l'AP ou à la fin de la prise en charge si PEC se termine avant la fin de l'AP
Hébergé en établissement pénitentiaire		
Stable familial ou ami		
Logement adapté (résidence sociale, maison relais, sous location, FJT...)		
Hébergement d'insertion (CHRS, CADA, hôtel social...)		
Hébergement d'urgence (hôtel, CHU...)		
Sans domicile		
Toujours hébergé par la structure partenaire PE		

Droits ouverts	Nb de personne dont les droits sont ouverts au début de la prise en charge	Nb de personne à la fin de l'AP ou à la fin de la prise en charge si PEC se termine avant la fin de l'AP
Assedic		
ATA		
RSA		
Salaires ou ressources hors prestations sociales		
Sans ressources		
AAH		
Retraite		
Autre		

Données scolaires et professionnelles

Situation professionnelle	Nb de personne au début de la prise en charge	Nb de personne à la fin de l'AP
Emploi CDI ou CDD / intérim / autre contrat > 6 mois		
Emploi CDD/ intérim ou autre contrat < 6 mois		
Stage ou formation		
Embauché sur une structure IAE (insertion par l'activité économique)		
Retraité		
Demandeur d'emploi - Sans emploi		

Autres actions d'autonomisation

Ateliers	Nb de personnes ayant participé à l'atelier sur la période de l'aménagement de peine
gestion du budget	
valorisation de l'image de soi	
Autres	

Entretiens effectués

		Quotidienne	Bi-hebdomadaire	Hebdomadaire
Fréquence des réalisés (tout entretien confondu) par les personnels de l'association durant la prises en charge	Premier(s) mois de prise en charge			
	Mois suivants (lorsque le suivi commence à être stabilisé)			

BILAN FINANCIER

Montant total des financements annuels, relatifs à la prise en charge des PSMJ sur la durée de l'aménagement de peine, en complément des financements de l'Administration Pénitentiaire	
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

RESUME

La question de la bonne démarche méthodologique en évaluation est un terrain particulièrement miné. Des approches dites expérimentales, utilisant le groupe témoin, jusqu'aux évaluations réalistes, en passant par la démarche participative, on s'aperçoit que chaque méthode présente ses limites. Les enjeux sont de taille depuis que la philosophie du New Management Public influence l'ensemble de la fonction publique. Dans cette jungle, le DPIP semble bien peu soutenu par son administration lorsqu'il envisage l'évaluation d'un programme d'insertion. C'est en puisant dans les potentiels offerts par le partenariat qu'il pourra asseoir un rôle de pilotage en la matière, lui conférant ainsi un gage solide de crédibilité aux yeux de partenaires tant publics que privés.

MOTS CLES :

Evaluation – Programme d'insertion – Partenariat – Indicateurs – New Management Public