

**Directeur  
Pénitentiaire d'Insertion et de  
Probation**

**5<sup>ème</sup> PROMOTION**

**Les effets du  
management par  
objectif  
au sein des Services  
Pénitentiaires  
d'Insertion et de  
Probation**

Mémoire  
de recherche  
et d'application  
professionnelle



Les effets du  
management par objectif  
au sein des  
Services Pénitentiaires d'Insertion et de  
Probation

*Gesta verbis praevenient*<sup>1</sup>

Les actes doivent passer avant les paroles

---

<sup>1</sup> D'HARCOURT C., *La nouvelle loi organique et les gestionnaires. Feu de tourbe ou feu de paille ?*, Revue Française de Finances Publiques, numéro 82, juin 2003, p. 97.

## REMERCIEMENTS

J'adresse mes remerciements les plus sincères à Monsieur Philippe MONSÇAVOIR, Directeur Fonctionnel du Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation du Lot-et-Garonne, Monsieur Lionel LECOMTE, son Adjoint ainsi qu'à Monsieur Laurent VANSTEENKISTE, Chef d'antenne au Centre de détention d'Eysses, pour leurs conseils avisés, leur soutien et la pertinence de leurs observations, et sans qui, rien n'eût été possible.

Ce travail trouve aussi corps et consistance à la faveur de la disponibilité dont tous les Conseillers Pénitentiaires d'Insertion et de Probation ont fait montre à mon égard.

Je suis également particulièrement reconnaissante envers toutes les personnes qui, en faisant droit à mes sollicitations et en acceptant de me faire part de leurs expériences, ont contribué à son élaboration.

Je tiens enfin à remercier Monsieur Philippe POTTIER, Directeur de L'Ecole Nationale d' Administration Pénitentiaire, ainsi que tous les enseignants-chercheurs et formateurs de l'Ecole, d'avoir fait le choix de me renouveler leur confiance.

## SOMMAIRE

<b>PARTIE I - L'inscription progressive d'une nouvelle culture managériale en SPIP</b> .....	15
<b>Chapitre I - De la genèse d'une nouvelle pratique managériale à sa diffusion au sein des SPIP</b> .....	15
I- Le MPO ou l'impulsion d'une logique gestionnaire structurant les objectifs des SPIP.....	15
II- Les nouvelles règles de responsabilisation dans le pilotage des moyens induites par le Management par Objectif.....	24
<b>Chapitre II - L'apport incontesté du Management Participatif Par Objectif, comme vecteur de performance au sein des SPIP</b> .....	32
I- Le MPPO, un levier de performance collective.....	32
II- L'apport du MPPO en matière de conduite du changement au sein du service.....	37
<b>PARTIE II – La nécessaire évaluation de l'activité des SPIP, induite par le MPO</b> .....	41
<b>Chapitre unique - Les enjeux d'une communication sur les résultats des actions menées par les SPIP</b> .....	41
I- L'importance d'une communication interne sur le degré d'atteinte des objectifs.....	41
II- La visibilité externe de l'activité du SPIP, portée par une politique de communication diffuse .....	46

## GLOSSAIRE

AP	Administration Pénitentiaire
APPI	Application des Peines Probation et Insertion
CIO	Contribution Individuelle aux Objectifs
CP	Code Pénal
CPA	Centre pour Peines Aménagées
CPAL	Comité de Probation et d'Assistance aux Libertés
CPIP	Conseiller Pénitentiaire d'Insertion et de Prévention
CPP	Code de Procédure Pénale
CSIP	Chef de Service d'Insertion et de Probation
DAP	Direction de l'Administration Pénitentiaire
DAVC	Diagnostic A Visée Criminologique
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

JAP	Juge de l'Application des Peines
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MA	Maison d'Arrêt
MF	Milieu Fermé
MO	Milieu Ouvert
MPO	Management Par Objectifs
MPPO	Management Participatif Par Objectifs
MRAP	Mémoire de Recherche et d'Application Professionnelle
NGP	Nouvelle Gestion Publique
PAP	Projet Annuel de Performance
PE	Placement Extérieur
PMJ1	Premier bureau de la direction des personnes placées sous main de justice.
POPS	Plan d'Objectifs Prioritaires de la Structure
PPR	Programme de Prévention de la Récidive
PPSMJ	Personne Placée Sous Main de Justice
PSAP	Procédure Simplifiée d'Aménagement de Peine
PSE	Placement sous Surveillance Electronique
RAP	Rapport Annuel de Performance
REP	Règles Européennes de Probation

RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
RH	Ressources Humaines
RPE	Règles Pénitentiaires Européennes
SEFIP	Surveillance Electronique de Fin de Peine
SME	Sursis avec Mise à l'Epreuve
SPIP	Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation
SSE	Service Socio-Educatif
TIG	Travail d'Intérêt Général

## INTRODUCTION

Dès les années 1970, la nouvelle gestion publique introduit, en effet, une culture de la performance et de la responsabilité. Il s'agit d'améliorer le rapport coût/efficacité du service grâce à une modernisation accrue et un plus grand pragmatisme de gestion au sein des administrations publiques, en prônant une culture de résultat.

S'inscrivant parfaitement dans ce contexte, la LOLF s'applique à toute l'administration depuis 2006 afin de « *doter notre pays d'une nouvelle gestion publique plus efficace, plus performante* ». Aujourd'hui incontournable, la notion de performance n'a pas à « *définir le niveau des moyens en fonction des objectifs et des résultats attendus ou réalisés, mais, pour un niveau de moyens donnés, d'optimiser les résultats : elle doit permettre, sous contrainte budgétaire, d'apprécier et d'améliorer l'efficacité de la dépense publique [...] et d'évaluer la pertinence des actions financées* ». En ce sens, elle pourrait être assimilée à l'efficience qui tend, quant à elle, à réaliser l'objectif avec l'optimisation des moyens engagés.

« *En obligeant chaque administration, chaque service public, chaque ministère, quelque soient ses missions et responsabilités, à repenser ses objectifs, à expliciter les moyens pour y parvenir et à se doter des instruments pour mesurer le degré de réussite ou de difficulté rencontré dans la mise en œuvre, nous sommes en train d'opérer une révolution silencieuse du fonctionnement de l'Etat [...]. Chacun est amené à revisiter son action. Ainsi, nous avons l'occasion de clarifier, de reformuler des missions de nos administrations en repartant de ce qui est à l'origine de toute politique publique : la satisfaction des citoyens, usagers, clients ou bénéficiaires<sup>2</sup> ».*

Cette nouvelle culture nous incite aussi à porter attention à ce qui se passe au-delà de nos frontières, afin de pouvoir bénéficier des enseignements de leurs réussites et de leurs difficultés. Cet intérêt international permet de mesurer à quel point il faut de la

---

<sup>2</sup> LAMBERT A., *Nouvelle exigence, nouvelle culture*, Revue Perspective Gestions Publique, Paris, février 2004, n 9, p. 1 et s.

volonté et de la détermination [...] ; le temps doit être notre allié, car c'est un processus d'amélioration continu qu'il nous faut atteler.

D'origine anglo-saxonne, la notion de « *performance* » connoterait l'idée de « *réalisation, mise en œuvre et résultats* ». Dès lors, la performance publique pourrait se définir comme la « *faculté des organisations publiques à mettre en œuvre des actions répondant à un (des) objectif(s) et à rendre compte de leurs résultats* ».

En France, elle insinue souvent la mise en concurrence. Toutefois, il est possible d'opter pour une voie médiane en définissant la performance comme la plus-value qu'une entité apporte à la production d'un service ou à la mise en œuvre d'une politique publique.

Gérer la performance suppose d'une part, d'être en capacité d'évaluer les actions engagées, à l'aune de données objectivables, d'entrer dans une logique vertueuse, dans un processus d'amélioration continu où les résultats et la mesure des résultats viennent infléchir la définition des objectifs d'autre part. Partant, dans le courant des années 1980, se sont fait jour les prémices d'une modernisation escomptée dans la fonction publique, prenant les atours de plans objectifs-moyens, de cercles de qualité, visant à décloisonner les services.

Esquissée, la circulaire du 23 février 1989 relative au « *Renouveau du Service Public* »<sup>3</sup> concrétise cette démarche, en consacrant le management par objectifs (MPO) : il s'est alors agi non seulement de satisfaire aux attentes des bénéficiaires du service public, mais aussi d'améliorer la performance de la dépense publique. Toutefois, pour parachever ce nouvel ancrage, les parlementaires engagèrent une réflexion sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, destinée à préparer l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) puis la mise en place de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Dès lors, « *manager avec la LOLF revenait à promouvoir, au sein des valeurs du service public, l'éthique de*

---

<sup>3</sup> La circulaire du 23 février 1989 repose sur trois reposant sur trois orientations fondamentales : l'amélioration dudit service autour des notions de qualité et d'usager, une nouvelle gestion publique reposant sur la responsabilisation des dirigeants, le développement du contrôle de gestion, induisant l'évaluation des actions, la modernisation de la gestion des ressources humaines (GRH) couplée à la déconcentration des décisions.

*responsabilité*<sup>4</sup> ». En effet, la LOLF du 1er août 2001 traduit précisément ces nouvelles orientations qui induisent pour la première fois le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats et celle d'une budgétisation des moyens à une définition des budgets par objectifs.

Effectivement, la modernisation de la gestion publique impose dorénavant d'explicitier les politiques publiques, d'en mesurer les résultats, d'identifier les moyens qui leur sont consacrés et de développer de nouvelles règles de responsabilisation dans le pilotage des moyens. Elle tend parallèlement à valoriser le rôle des différents acteurs qui y concourent, à renouveler l'intérêt professionnel de leur métier et à asseoir une plus grande reconnaissance de leurs compétences.

Assurant la primauté à la culture du résultat et aux objectifs sur la logique inflationniste de reconductions de moyens, cette véritable réforme systémique prône désormais, davantage de transparence et de lisibilité des finalités de l'action publique, davantage de qualité et d'efficacité du service rendu à l'utilisateur, davantage de maîtrise des coûts et d'évaluation, enfin, davantage de marges de manœuvres et de responsabilité pour les fonctionnaires. Par conséquent, la performance signifie ici que « *l'on définit les résultats que l'on souhaite atteindre, et que l'on met en place un indicateur pour mesurer le chemin parcouru en direction de ce résultat*<sup>5</sup> ». Elle jouxte donc mise en œuvre des orientations, efficacité (le fait de remplir la mission) et efficience (le fait de remplir cette mission en gérant au mieux ses ressources). En outre, cette aspiration vertueuse implique subséquemment une mobilisation sans faille et permanente des responsables des services déconcentrés, prompts à mettre en place de nouveaux outils de management, tout en veillant à leur appropriation par les agents. A ce titre, manager par les objectifs supposerait que le développement des résultats d'un service passe par l'adhésion de tous aux objectifs fixés, et à l'implication de chacun dans leur réalisation<sup>6</sup>. Cette recherche de performance invite désormais à associer à chaque programme des objectifs et des indicateurs de performance, définis nationalement, avant d'être déclinés en objectifs opérationnels, par les services, au niveau local.

---

<sup>4</sup> INGLEBERT X., *Manager avec la LOLF : pratiques d'une nouvelle gestion publique*, Paris, Groupe Revue Fiduciaire, 2009, p. 59.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Cours dispensé à l'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire, par Monsieur Xavier KOUZMENKA, consultant

Dans cette optique, l'article 51-5 de la LOLF<sup>7</sup> prévoit l'ajout, au projet de loi de finance d'un projet annuel de performances (PAP), pour chaque programme concernant « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour l'année à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* », tandis que l'article 54-4 adjoint « *au projet de règlement les rapports annuels de performances (RAP)* ».

Initié par la circulaire du 31 juillet 2002, le management par objectifs – « *la conduite d'un groupe de professionnels vers des objectifs communs, convergents et conformes aux missions de l'organisation considérée*<sup>8</sup> » – s'impose en 2004 comme « *le mode essentiel de gestion des services*<sup>9</sup> ». Traduction concrète de la modernisation engagée et de ses exigences qualitatives, l'Administration pénitentiaire (AP), à l'image d'autres services publics, s'en trouve impactée ; les Services pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP), en son sein, ne pourront faire l'économie ni de la rationalisation des moyens attendue, ni à la logique de performance.

En effet, se défendant de vouloir altérer les valeurs et la qualité du Service Public, ce mouvement de transformation de l'Etat, dont « la nouvelle gestion publique » se veut l'appendice, met en exergue des considérations nouvelles : mesures de performances, traçabilité des informations, management par les objectifs, responsabilisation des chefs de structures des services déconcentrés de l'Etat.

Pour autant, à la faveur de ces évolutions majeures, se font jour de multiples questionnements.

De prime abord, en choisissant comme sujet du présent mémoire « *le management par objectif* », la force des représentations interrogeait mon esprit sur la manière insidieuse avec laquelle cette culture managériale, issue du secteur privé marchand, avait pu gagner la sphère publique. Comment cette gestion par les résultats avait-elle pu s'instiller dans le service public pénitentiaire, avec un double écueil

---

<sup>7</sup> Loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

<sup>8</sup> Circulaire NOR : JUSE0240143C du 31 juillet 2002 relative à la mise en œuvre du MPO dans l'administration pénitentiaire, DAP.

<sup>9</sup> Circulaire NOR : JUSE0340148C du 19 novembre 2003 relative à la mise en œuvre du MPO dans l'administration pénitentiaire au titre de l'année 2004, DAP.

possible : sa transposition de manière aveugle d'une part, et les risques psychosociaux induits par cette culture du résultat, pouvant générer angoisse de performance et perte de sens au travail, d'autre part. Dans un monde où l'économie n'est plus au service de l'homme, mais l'homme au service de l'économie, les objectifs de productivité et les méthodes de management poussent les salariés jusqu'au bout de leurs limites<sup>10</sup>.

D'autant que, dans d'autres pays européens, les bilans d'ores-et-déjà réalisés semblaient en demi-teinte. Après un essor, dans les années 80, de la création d'agences gouvernementales, la priorité est donnée depuis 1997 aux politiques publiques, à la performance et aux résultats tangibles de l'action publique, grâce à l'introduction des PSA (*public service agreements* : définition des grandes priorités des politiques publiques et recentrage autour de la notion de résultat). L'expérience britannique met l'accent sur une des difficultés inhérentes au système de la performance, symbolisée par le passage d'un « système de silo » (seule la modernisation des structures compte) à un système collaboratif (coopération entre les structures concourant aux grandes priorités publiques).

Très proche de la démarche initiée par le législateur français avec la LOLF, la démarche de performance américaine permet une articulation fine entre court et moyen terme, entre plans stratégiques à 3 ou 5 ans et projets et rapports annuels de performance.

A l'aune de mes observations empiriques, semblait s'insinuer l'idée selon laquelle la gestion à la performance pourrait aussi être affaire de culture, au plutôt d'acculturation<sup>11</sup>. La phase d'entretiens exploratoires m'a permis de conforter cette hypothèse, et d'en entrevoir de nouvelles.

---

<sup>10</sup> VIALLET J-R, *La mise à mort du travail*, film documentaire en trois volets, 2010 (ce documentaire décrit que « dans un monde où l'économie n'est plus au service de l'homme mais l'homme au service de l'économie, les objectifs de productivité et les méthodes de management poussent les salariés jusqu'au bout de leurs limites. Jamais maladies, accidents du travail, souffrances physiques et psychologiques n'ont atteint un tel niveau. Des histoires d'hommes et de femmes chez les psychologues ou les médecins du travail, à l'Inspection du Travail ou au conseil des prud'hommes qui nous révèlent combien il est urgent de repenser l'organisation du travail ».)

<sup>11</sup> GINESTA J, HANKUS F, ROSSI S, SIMON S, VRINAT P., ZAMBONI C, La construction de l'identité professionnelle du DIP, Agen, ENAP, 2009 (Les directeurs de ces structures, issus du corps des éducateurs, ayant exercé au sein des services socio-éducatifs et des CPAL, ont éprouvé des difficultés

Comment ce management par les objectifs pouvait-il faire sens, pour les équipes, et prendre corps au sein des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ?

Quelles étaient les marges de manœuvres d'un Directeur Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (DPIP) pour optimiser la gestion de son service ?

**En quoi la mise en œuvre de cette nouvelle culture managériale pouvait-elle impacté la gestion des SPIP ? Comment le management par objectif peut-il devenir l'objectif du management au sein des SPIP ?**

L'hypothèse suivante serait donc à vérifier : plus qu'un simple outil de contrôle de gestion, le MPO s'avèrerait être un véritable outil managérial pour accompagner changement, réformes structurelles et organisationnelles, innervant les SPIP depuis leur création, un gage de la performance sous réserve de porter une attention particulière sur le capital humain en leur sein (**PARTIE I**). En outre, loin d'une logique de cogestion, le MPO signerait l'avènement d'une nécessaire politique de communication interne et externe, susceptible de rendre lisible l'activité du service, avec une volonté d'asseoir une démarche qualité dans la prise en charge des personnes placées sous main de justice (**PARTIE II**).

---

notoires pour concilier une identité professionnelle fondée sur le rapport à l'humain, avec des outils centrés sur une rationalisation des missions).

## **PARTIE I - L'inscription progressive d'une nouvelle culture managériale en SPIP**

Après un rappel sur la genèse du dispositif, il s'agira de voir comment cette nouvelle pratique managériale s'est instillée au sein des SPIP (**Chapitre I**), puis les avantages manifestes du management participatif par objectifs, vecteur de performance au sein de l'organisation (**Chapitre II**).

### **Chapitre I - De la genèse d'une nouvelle pratique managériale à sa diffusion au sein des SPIP**

Sous l'impulsion d'une logique gestionnaire structurant les objectifs au sein des SPIP (I), se font jour de nouvelles règles de responsabilisation dans le pilotage des moyens (II).

- I- Le MPO ou l'impulsion d'une logique gestionnaire structurant les objectifs des SPIP.

Le management par objectifs (MPO) apparaît comme un type de management particulièrement cohérent pour retranscrire les impératifs posés par la LOLF. Pourtant, son application laisse entrevoir une distorsion entre sa genèse initiale et ses traductions concrètes, notamment au regard de l'évolution des missions confiées aux SPIP.

Les réformes majeures initiées par la LOLF et la RGPP ont impacté directement l'organisation des services et génèrent une indispensable harmonisation des pratiques, afin de donner tout son sens au travail de probation.

Le MPO a été mis en place dans l'Administration pénitentiaire circulaire de la DAP du 31 juillet 2002<sup>12</sup>. S'inscrivant dans un contexte de modernisation et

---

<sup>12</sup> Circulaire NOR : JUSE0240143C du 31 juillet 2002 relative à la mise en œuvre du management par objectif dans l'Administration pénitentiaire.

d'amélioration de la performance des services publics, cette démarche constitue désormais le mode principal de gestion des services et des cadres.

Signant le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, jumelée à une définition des budgets par objectifs, cette modernisation de la gestion publique poursuivait un triple objectif : l'explicitation des politiques publiques engagées, la mesure des résultats obtenus au regard des moyens alloués, l'essor de nouvelles règles de responsabilisation dans le pilotage des moyens.

En théorie, la performance d'une organisation tient à sa réactivité face aux évolutions de la demande et du contexte dans lequel elle s'exprime, sa capacité à répondre aux exigences des bénéficiaires aux meilleurs coûts et dans les moindres délais, la qualité de sa gestion des ressources humaines et financières.

Cependant, il semble s'être opéré un amalgame entre le dispositif du MPO et les entretiens d'évaluation, qui s'apparentaient plus originellement à des notations. Lorsque les entretiens d'évaluation ont pris la forme d'un véritable échange, avec assignation d'objectifs aux cadres et / ou aux agents, *« on s'est rendu compte qu'il était possible de rapprocher les deux démarches pour parvenir à un résultat qui, lui, chronologiquement ne s'inscrit pas tout à fait dans le même espace temporel<sup>13</sup> »*.

En réalité, la logique d'évaluation se décline de juin à juillet, alors que la logique budgétaire est annualisée, voire pluriannuelle, si bien qu'auparavant, les agents ne participaient pas à la définition des objectifs : les agents contribuaient à la réalisation des objectifs stratégiques nationaux fixés par la DAP, les objectifs intermédiaires sont mis en œuvre par la DISP qui les répercute au niveau des établissements et des SPIP. C'est la raison pour laquelle il fallait songer à mettre en œuvre cette articulation en essayant de favoriser, à tous les échelons, la contribution de chaque agent au niveau qui doit être le sien, à l'objectif général prédéterminé.

*« A la base, le MPO était considéré comme « un cheval de bataille », puisqu'il a été lancé en 2002, tous les cadres de la fonction publique ont dû s'y mettre puisqu'on a tous été formés à un moment donné, que ce soit en formation initiale ou en formation*

---

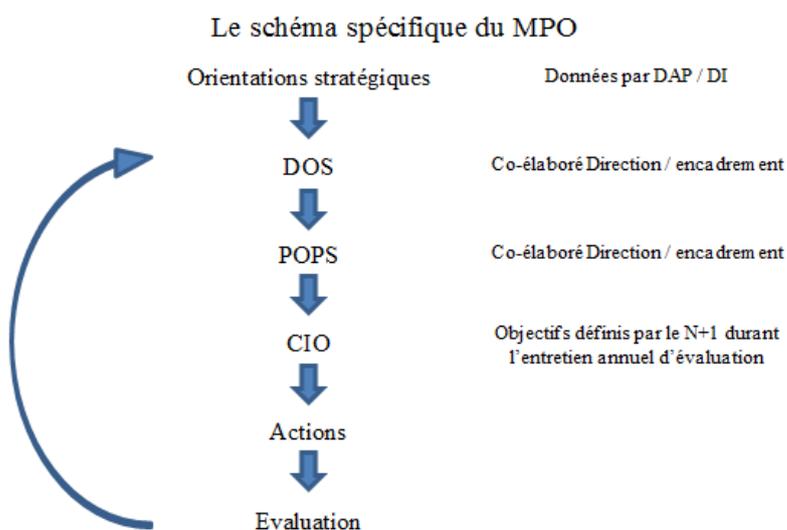
<sup>13</sup> Entretien avec une DPIP, n°4.

continue. On n'avait pas forcément le choix car cela venait « d'en haut », on peut avoir une latitude sur la manière de faire <sup>14</sup>».

Pour mieux comprendre la genèse de ce nouvel outil managérial, l'architecture du MPO se décompose en trois niveaux successifs et complémentaires : le DOS, le POPS et la CIO, sur lesquels il convient de revenir, tour à tour.

Toutefois, certains SPIP n'élaborent ni DOS, ni POPS, invoquant un sous-effectif et une mobilité fréquente des cadres, une multiplication des nouveaux dispositifs législatifs à mettre en œuvre, ou encore augmentation des PPSMJ à prendre en charge<sup>15</sup>. D'autres se contentent « d'extraire une partie du rapport annuel d'activité <sup>16</sup>».

Graphique 2<sup>17</sup>



Le diagnostic, appelé plus précisément **Diagnostic Orienté de la Structure** (DOS), est une pratique du management à part entière, car il permet de comprendre l'état des forces en présence pour mieux intervenir. Le DOS constitue à la fois la prise de position du chef de service et un travail d'élaboration en équipe. Il peut comporter

<sup>14</sup> *Ibid.*

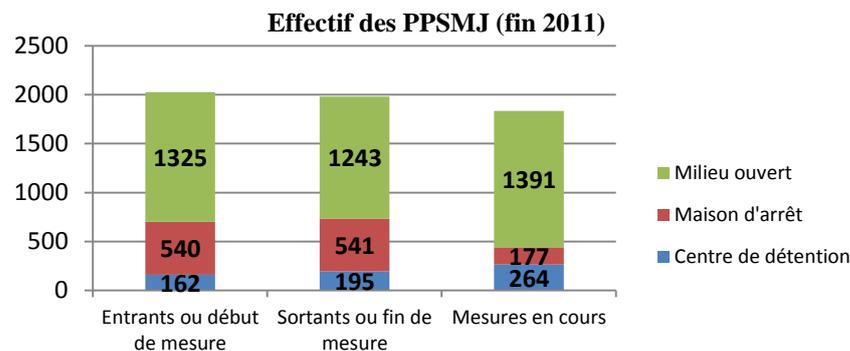
<sup>15</sup> BIGGIO M.-S., CAMBON BESSIERES L., DERIC J., JEGOU-NEVEU M., LESSIEHI M., MONNET H., NOAH-ALILI J., ROY I., *L'accompagnement au changement par le DPIIP : un défi pour une gestion de service optimale*, Mémoire de recherche et d'application professionnelle, ENAP, 2012.

<sup>16</sup> Entretien avec un contrôleur de gestion, à la Direction Interrégionale, n°2

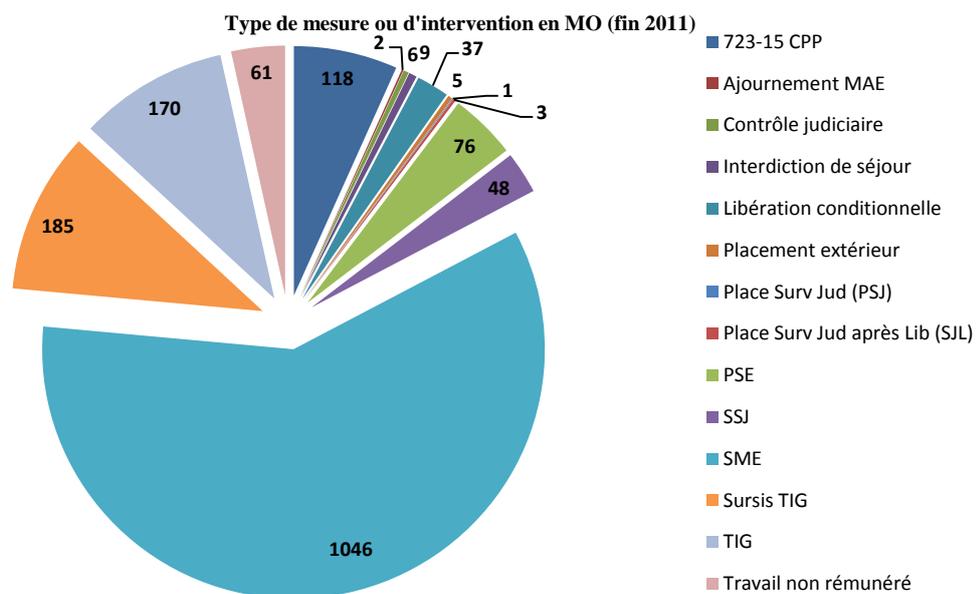
<sup>17</sup> Cf. ANNEXE 2, Graphique 2.

jusqu'à 5 rubriques : missions et orientations générales (lois, textes...), caractéristiques de la vie de la structure (activité), analyse de la population prise en charge (traduite ci-après et en annexe par les graphiques 3 et 4), moyens mobilisés et ceux qui sont nécessaires, et enfin éléments de prospective<sup>18</sup>.

Graphique 3 :



Graphique 4 :



Par conséquent, le DOS doit permettre au DFSPPI de discuter des points forts et des points de fragilités de la structure, avec le Directeur Interrégional, son Adjoint, le Secrétaire général, voire les chefs de départements. Ne relevant pas seulement d'une

<sup>18</sup> Cf. ANNEXE 3.

simple une logique de moyens ou de ressources, il questionne les finalités, les stratégies à mettre en œuvre, il y a une organisation à penser, un dialogue à instaurer avec les organisations syndicales en présence.

L'élaboration du **Plan d'Objectifs Prioritaires de la Structure** (POPS) s'inscrit pleinement dans le processus MPO de management de la structure faisant suite à la nouvelle rédaction ou mise à jour du DOS<sup>19</sup>, qui doit faire l'objet d'une réactualisation annuelle, et à chaque prise de fonction d'un nouveau DFSPIP.

« *Élément de communication, destiné à rendre visible et lisible l'activité du service*<sup>20</sup> », chaque POPS comporte des actions concrètes et hétérogènes, à conduire dans un délai donné pour un résultat précis. Ce document permet donc d'afficher de manière lisible et claire, pour le responsable et pour son équipe de direction, les différents objectifs fixés avec la DISP, pour l'entité, ainsi que leurs plans d'actions associés. Il comprend des feuillets sur lesquels sont inscrits les objectifs du SPIP concernés, validés entre le responsable de la structure et le DISP. Ces objectifs sont à la fois l'émanation des sous-objectifs fixés par la DI et des éléments de prospective qui résultent du DOS<sup>21</sup>.

Les actions du POPS sont sélectionnées en fonction des enjeux, de la faisabilité et des moyens, après avoir répondu aux questions suivantes :

- Sont-elles nécessaires et suffisantes pour atteindre les objectifs de l'année ?
- Les conditions pour réussir sont-elles réunies ?
- Quels moyens faut-il mettre en œuvre ?

En outre, comme le concède un des responsables du contrôle de gestion, « *si un objectif est décliné au niveau des objectifs stratégiques nationaux, la DISP va obligatoirement le répercuter dans tous les SPIP de son ressort* » [...], c'est une figure

---

<sup>19</sup> Chaque CE ou DFSPIP qui arrive va mettre à jour le DOS dans les 3 ou 4 mois suivants sa prise de fonction. Ce calendrier l'oblige à faire le diagnostic, à réfléchir sur le diagnostic qu'il fait. A son arrivée, la DISP lui fixe une feuille de route : le DFSPIP établit un diagnostic thématique, il respecte la trame du DOS.

<sup>20</sup> Cf. *infra* Partie 2

<sup>21</sup> Cours de Monsieur Xavier KOUZMENKA, corroboré par un document de travail, destiné à former les responsables de structures, *Algoé consultants*, m'ayant été remis par un DFSPIP ayant connu les prémices du dispositif.

*imposée* », étant entendu que parmi l'ensemble des objectifs en provenance de la DAP, « *il peut y en avoir certains qui ne vont s'imposer qu'à la DISP, parce qu'ils ne sont pas déclinables au sein des structures*<sup>22</sup> ».

Globalement, les objectifs du SPIP reprennent ceux mis en avant par la DAP.

A la suite de son intervention à l'ENAP, une DPIP m'a fait part des objectifs prioritaires du SPIP sur lequel elle exerce :

- ✓ renforcer et stabiliser les supports de pilotage et contrôles de gestion, ce qui renvoie à toute la traçabilité,
- ✓ développement des aménagements de peine,
- ✓ améliorer la prise en charge des PPSMJ, assurer la continuité et améliorer la prise en charge des personnes en milieu fermé,
- ✓ veiller à l'application des protocoles, finaliser le protocole 741-1 avec le Centre de semi-liberté,
- ✓ développer de solutions d'hébergement, renvoyant au recensement des besoins en matière d'hébergement, effectué en amont,
- ✓ poursuivre le travail de réflexion sur la prise en charge des personnes prévenues, cela avait été amorcé par le cadre de structure qui gère un bâtiment de prévenus exclusivement.

*« Après, on adhère ou on n'adhère pas [au MPO], mais il va falloir atteindre tout de même l'objectif qui nous a été fixé. Rien n'empêche, encore une fois, de fixer des objectifs au niveau local, puisque nous avons aussi des demandes à faire remonter en termes de besoins et de moyens auprès de notre DI dans un premier temps puis auprès de la DAP ensuite. Il s'agit de va et vient qui doivent être incessants*<sup>23</sup> ».

Outil élaboré par le DFSPPI, en concertation avec les différents chefs d'antenne, en fonction des sous-objectifs fixés par l'Administration centrale, lors de la conférence d'objectifs en fin d'année N-1, déclinés par la DISP<sup>24</sup>. « *On a réfléchi à ça dès septembre pour la conférence d'objectifs qui commence en décembre et se termine en*

---

<sup>22</sup> Entretien avec un DPIP, n°6.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Cf. ANNEXE 5.

*mars, pour les SPIP de notre DI. Ensuite on a une réunion animée par la DFSPiP avec tout le staff d'encadrement, et on a apporté chacun notre contribution, préalablement transmises à la DFSPiP, pour la définition des objectifs. C'est très participatif, et c'est beaucoup plus compliqué d'associer les CPIP<sup>25</sup>».*

Bien qu'au niveau de la DISP, « *on n'utilise plus le POPS tel qu'il était identifié dans la maquette initiale, le contenu demeure identique [...], même s'il est désormais établi de manière plus fonctionnelle lors de la réunion bilatérale de dialogue de gestion (RBDG), il y a toujours, les objectifs, les indicateurs et les résultats* <sup>26</sup> ».

Durant la phase d'entretiens exploratoires s'est fait jour la lourdeur du système originel du MPO dans la mesure où au niveau interrégional, « *lorsque l'on déclinait ce POPS en CIO que vous ne le rattachiez pas à ce qui pouvait émerger lors de l'entretien annuel d'évaluation, se produisait une sorte de dichotomie* <sup>27</sup> ».

Interrogés sur la lourdeur du formalisme initialement escompté, de nombreux DFSPiP corroboreront cet état de fait. Néanmoins, selon eux, ce document reflète toujours *les objectifs de la structure*, assorti d'un *plan d'action* opérant<sup>28</sup>.

Outils de partage et de lisibilité pour les collaborateurs, les plans d'actions sont une description des différents moyens dont dispose la structure pour réaliser ses objectifs, et sont définis dans le cadre de la délégation contractualisée entre la DISP et le DFSPiP.

Les objectifs sont des engagements portés le responsable du SPIP qui se finaliseront dans sa **Contribution Individuelle aux Objectifs** (CIO), servant de base mesurable et objectivable pour son évaluation<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Entretien avec un DPIP, n°3.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Chaque objectif est précautionneusement rédigé, avec une vigilance particulière sur le résultat attendu, les indicateurs qui permettront de savoir si l'objectif est réalisé, ainsi que l'échéance, pour l'atteindre. Les actions constituent les moyens choisis au sein de la structure pour réaliser ses objectifs et sont rédigées avec des verbes d'actions. Pour chaque action, il est précisé le pilote, les ressources nécessaires (acteurs concernés, moyens...) et la date d'échéance.

<sup>29</sup> Circulaire NOR : JUSK1240028C du 7 juin 2012 relatives aux modalités d'évaluation et de notation des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire au titre de l'année 2012 sur l'évaluation des cadres. La contractualisation des objectifs a lieu principalement au moment de l'entretien

Quoiqu'il advienne, « en matière de MPO, l'essentiel lorsque les objectifs ne sont pas atteints, c'est de pouvoir expliquer pourquoi. Si c'est un problème de budget, il faut le signaler car c'est la nature même du MPO de permettre de contextualiser<sup>30</sup> ».

La démarche du MPO est très intéressante pour un cadre, « dans la mesure où il structure l'esprit sur ce qui va être fait : les objectifs, les indicateurs, un plan d'action au sein duquel s'inscrivent des pilotes, des échéances, les ressources nécessaires<sup>31</sup> ».

Malgré cela, les actions ne prennent sens que lorsqu'elles sont pilotées par des cadres explicitement mandatés qui prennent la responsabilité de leur réalisation. Chaque action a un pilote unique, responsable de sa réalisation. Dans cette perspective, le DFSPPI peut en opportunité consulter les différents chefs d'antenne, afin que ceux-ci puissent réfléchir aux objectifs de l'année N+1, qui devront être proposés à la DISP. Au demeurant, comme le soutient l'un d'entre eux, « lorsque vous élaboriez votre POPS, vous savez pertinemment ce qu'il est envisageable de faire sur l'année N, parce qu'en amont vous avez pris le temps de la réflexion. Le DFSPPI peut ainsi, par exemple, demander au DPIP-chef d'antenne de réfléchir à un dispositif de préparation à la sortie autour de l'insertion par l'activité économique (IAE)<sup>32</sup> ».

Au terme de cette réflexion, celui-ci va élaborer un plan d'actions, indiquant ce qu'il envisage de faire, l'échéance, les personnels qu'il conviendra de mobiliser en termes de ressources, éventuellement le matériel dont il aura besoin pour mener à bien son action. Il communiquera la teneur de son plan d'action au DFSPPI qui le confortera ou invalidera pour partie. Au terme de cet échange, le DPIP pourra, dans un second temps, communiquer avec son équipe. On ne peut donc se lancer dans la phase de

---

d'évaluation du DFSPPI. Dans le mois qui précède son entretien d'évaluation, le contrôleur de gestion demande au DFSPPI de formuler des propositions d'objectifs. Ils seront discutés lors de l'entretien d'évaluation, retenus ou pas : il faut que cela soit un échange. Il est vrai qu'au moment où l'entretien d'évaluation a lieu, on ne connaît pas encore les objectifs de l'année à venir et c'est là où il peut y avoir quelques difficultés. Mais pour autant ce n'est pas dramatique puisque l'on peut les insérer dans les objectifs stratégiques nationaux ou bien dans les objectifs communs que l'on fixe aux chefs de structure : il s'agit alors d'objectifs individualisés propres aux chefs de structure. Lorsqu'ils ne sont pas déclinés lors de l'entretien d'évaluation, il y a toujours la possibilité pour un chef de département, de proposer qu'ils soient indiqués dans les objectifs individualisés que l'on fixe lors de la réunion bilatérale de dialogue de gestion (RBDG). Ceux-ci viendront alors s'agréger aux objectifs fixés lors de l'entretien.

<sup>30</sup> Entretien avec un DFSPPI, n°7

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

communication avec le personnel qu'après avoir parachevé le cadre et les étapes de notre action. Le DPIP aura déjà intellectualisé la démarche du début à la fin.

Force est de constater que *« ces 4 ou 5 objectifs du POPS ne résument pas l'intégralité de l'activité du service. [...] L'activité du SPIP concerne l'ensemble de notre « cahier des charges » et ne va pas se limiter seulement aux objectifs qui nous seront assignés. Pour ma part, ces objectifs servent à orienter le service dans une logique à long terme<sup>33</sup> ».*

Il n'en demeure pas moins, qu'avec le POPS, il s'agit toujours *« de penser globalement, pour agir localement<sup>34</sup> ».*

Enfin, l'outil « objectif » du MPO est la Contribution Individualisée aux Objectifs (CIO), qui présente les objectifs individuels de chaque cadre, issus du POPS et des plans d'action associés. Il engage chaque cadre sur l'atteinte de résultats et tient compte des éléments de contexte et de profil.

C'est pourquoi, en cette période de difficultés budgétaires, la gestion se doit d'être stricte et nécessite des arbitrages rigoureux, risquant *« de tendre la marge de négociation sur le « combien » et le « comment »<sup>35</sup>*, il conviendrait peut-être de *« [Renverser] le sablier et [faire] en sorte qu'une réforme conçue en « top down » se fasse dans une logique de « bottom up »<sup>36</sup>*, et ce d'autant plus que cette démarche managériale impacte l'organisation toute entière, induisant un renouveau dans le pilotage des moyens au sein des SPIP(II).

II-Les nouvelles règles de responsabilisation dans le pilotage des moyens induites par le Management par Objectif.

Bien évidemment, *« il ne faut pas être dogmatique du MPO tel qu'il a été défini par la DI à un moment donné. Il faut pouvoir le faire évoluer et l'adapter au terrain<sup>37</sup> ».*

---

<sup>33</sup> Entretien avec un DPIP chef d'antenne, n°5.

<sup>34</sup> Entretien avec un DFSPIP, n°3.

<sup>35</sup> Entretien avec une Chargée de mission à l'ENAP, n°9.

<sup>36</sup> C. D'HARCOURT, *La nouvelle loi organique et les gestionnaires. Feu de paille ou feu de tourbe*, Revue Française Finances Publiques, op.cit., p. 100.

<sup>37</sup> Entretien avec un adjoint au DFSPIP, n°1

En déclinant les objectifs appliqués à la structure, y compris les objectifs intermédiaires permettant d'atteindre les objectifs fixés, il est possible pour l'équipe d'encadrement d'expliquer réellement les éléments de contexte à prendre en compte. La déclinaison opérationnelle des objectifs stratégiques nationaux et locaux, orchestrée par le DPIIP signera l'efficacité de la gestion de son service. Ce passage de l'intention à l'action suppose « *comprendre pour mieux intervenir*<sup>38</sup> ».

Concernant les objectifs à atteindre, « *c'est fait en début d'année en réunion départementale, [que les chefs d'antenne] en [ont] connaissance. Lors de cette réunion, est présenté le budget du SPIP, et ce que le DFSPPIP compte en faire en fonction des objectifs assignés. Cela est décliné après par les chefs d'antenne en réunion de service, pour expliquer les choix effectués.* »<sup>39</sup>

Dès lors, bien que l'outil MPO permette d'honorer les commandes descendantes de la DISP, le chef d'antenne devra faire montre de compétences managériales particulières, et ce d'autant plus dans un contexte budgétaire contraint.

En ce sens, l'adaptabilité du DPIIP sachant prioriser les objectifs, faire avec les moyens dont il dispose et surtout, avoir la capacité d'instaurer un véritable dialogue avec les autorités hiérarchiques qui l'encadrent, sont des savoir-faire et savoir-être incontournables.

Du reste, comme le concède un responsable du département budget-finances (DBF), « *il s'agit d'assurer le fonctionnement des services en ayant une analyse du seuil de criticité des dépenses [...] Désormais, les missions doivent s'adapter au moyens et non plus l'inverse*<sup>40</sup> ».

Au niveau de son service, le DPIIP a notamment pour mission d'atteindre les objectifs de prévention de la récidive et d'insertion des PPSMJ, définis par l'Administration pénitentiaire, et faire en sorte d'optimiser l'emploi des fonds alloués<sup>41</sup> par la Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires (DISP), certains budgets étant

---

<sup>38</sup> Cours dispensé à l'ENAP par Monsieur Xavier KOUZMENKA.

<sup>39</sup> Entretien avec un adjoint au DFSPPIP, n°1

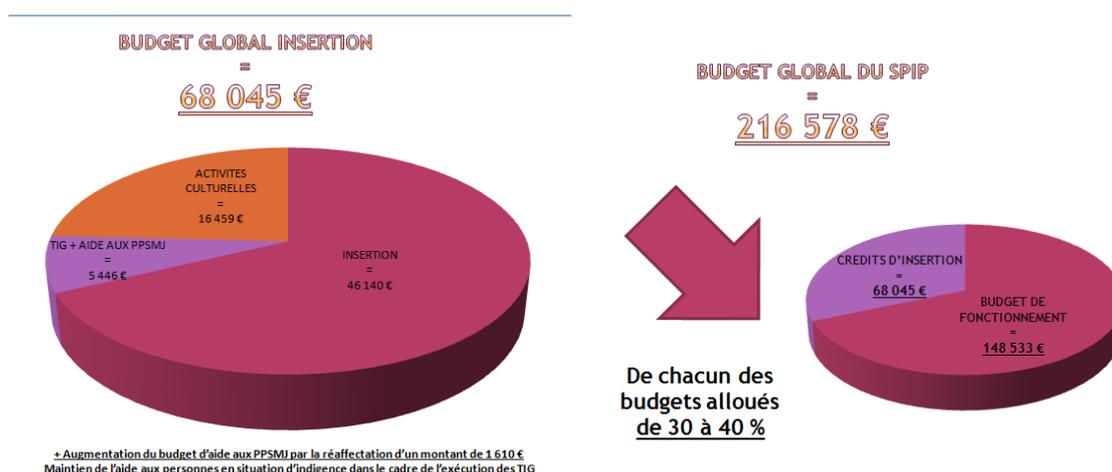
<sup>40</sup> Entretien avec un contrôleur de gestion (DBF), à la Direction Interrégionale, n°2

<sup>41</sup> Note N° 53 de La directrice Interrégionale des Services Pénitentiaires à l'adresse des Chefs d'établissement et des DFSPPIP relative au Budget 2013- PAP 107

soclés. « *Tout redéploiement entre activités doit faire l'objet d'une autorisation de la DISP qui en aura été au préalable informée*<sup>42</sup> ».

A ce titre, lors de mon stage de mise en situation, il m'a été donné l'occasion d'en faire personnellement l'expérience, lors d'une réunion d'équipe<sup>43</sup>, dont l'objet consistait à expliciter les objectifs choisis, arguant des contraintes budgétaires. En l'espèce, sous l'égide de Mac LUHAN, affirmer que *le medium fait le message* force l'évidence. La communication interne joue un rôle crucial en la matière : il ne suffit pas de faire état des priorisations opérées, encore faut-il faire montre de pédagogie et de persuasion pour qu'elles puissent faire sens pour l'équipe ; et ce d'autant plus lorsque ces choix impactent leur cœur de métier.

Graphique 1<sup>44</sup>



D'abord, concernant les crédits destinés aux personnes placées sous main de justice (PPSMJ), en concertation avec le DFSPJP, il s'est agi de maintenir les conventions préexistantes, le financement des PPR et des actions collectives, ainsi que l'aide aux indigents dans le cadre de l'exécution des TIG.

<sup>42</sup> *Ibid*

<sup>43</sup> Animation de la réunion d'équipe du 14 février 2013.

<sup>44</sup> Cf. ANNEXE 2, Graphique 1.

Ensuite, concernant le budget de fonctionnement pur, la réduction de 30 à 40 % en moyenne impose une rationalisation entraînant, entre autres, l'abandon de l'usage des lettres recommandées avec demande d'avis de réception au profit des lettres suivies, la dotation pour chaque CPIP d'un téléphone portable afin de diminuer les coûts de communication, la gestion drastique des contrats d'entretien du parc automobile, la réduction de la fréquence des permanences délocalisées.

Outre ces contraintes budgétaires notoires, se profile parfois un autre problème, « *la montée en charge du nombre de personnes prises en charge à effectif constant, voire minoré* », qui, cumulés, sont susceptibles, à court terme, de donner ses lettres de noblesse au « *sentiment de stress au travail* ».

Si le DPIIP n'adopte pas une stratégie *ad hoc*, les risques de perte de sens au travail, l'amointrissement de l'efficacité du service, escompté par le MPO, sont de mise.

Ainsi, la fonction de DPIIP requiert des compétences particulières, notamment un discernement certain et une grande capacité de priorisation des actions à mener. De ses capacités à mobiliser l'équipe, à insuffler une dynamique d'action ainsi qu'à mettre en synergie les agents dépendra le degré d'atteinte des objectifs attendus<sup>45</sup>.

Dès lors, il arrive qu'une réorganisation du service puisse prendre sens, en offrant de réelles perspectives, lorsque le SPIIP fonctionne « *en mode dégradé*<sup>46</sup> ».

A titre illustratif, au cours du dernier trimestre de l'année 2012, était annoncé un travail de réflexion sur une éventuelle réorganisation de l'antenne, auquel j'ai pu prendre part activement.

Dans la mesure où la décision actée aurait nécessairement un impact sur le collectif, la concertation avec l'ensemble des personnels du service, ainsi qu'avec leurs représentants était de mise.

---

<sup>45</sup> Cf. *Supra* p. 18.

<sup>46</sup> Entretien avec un Adjoint au DFSPPIIP, n°1.

Suite aux éléments perceptibles et réitérés lors des derniers entretiens d'évaluation, et aux objectifs de politique pénale, cette réflexion devait permettre d'offrir des réponses organisationnelles, visant à améliorer le bien-être des personnels tout en optimisant l'efficacité du service public pénitentiaire rendu à ces usagers contraints.

La commande institutionnelle m'invitait à envisager trois scénarii différents, étant entendu, qu'aucun d'entre eux ne semblait être exclusif les uns des autres :

- Un fonctionnement par pôles, induisant une spécialisation,
- Un doublement des effectifs chargés de la permanence téléphonique, en période "plus tendue", c'est-à-dire pendant les vacances estivales, celles de Noël, ainsi que les vendredis, où la réactivité est de mise en raison des modifications d'horaires d'assignation dans le cadre des PSE,
- Une polyvalence totale, induisant une intervention en MF et MO pour l'ensemble des personnels d'insertion et de probation.

Partant, cette démarche présidait d'effectuer un brainstorming, visant à inventorier les avantages et les inconvénients inhérents aux trois types d'organisation de service potentiels, à la suite duquel des entretiens individuels avec les personnels d'insertion et de probation ont pu prendre cours.

En outre, dans un souci de répondre, le plus finement possible, à la commande institutionnelle, j'ai ensuite pris attache avec la responsable de l'Unité Méthodologie et Accompagnement, près du DPIPPR de la Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires. A sa connaissance, l'organisation en pôle d'intervention semble être la modalité organisationnelle retenue, sous réserve que les effectifs en RH soient suffisamment conséquents, afin de pallier d'éventuelles absences ou congés.

D'une part, doubler les effectifs des permanences téléphoniques<sup>47</sup> impliquerait, à tout le moins, de faire jouer la solidarité au sein du collectif : si à l'unanimité, les personnels d'insertion et de probation consultés s'accordent sur l'utilité en cas de

---

<sup>47</sup> Proposition envisagée par les organisations syndicales, lors des précédents comités techniques (CT).

communications afférentes aux missions qui leur sont dévolues, ils critiquent vivement « *leur caractère chronophage* ».

A ce propos, certains déplorent qu'il n'y ait pas un « *filtrage* » opéré, au niveau du secrétariat du service, quant à l'objet de la communication téléphonique<sup>48</sup>.

D'autre part, le souci d'efficacité tendrait a priori à légitimer la spécialisation des interventions. Il n'est d'ailleurs pas étonnant que certains principes du taylorisme aient été repris dans les organisations des SPIP, tout en cherchant à réduire ses effets les plus négatifs. Effectivement, depuis leur création par le décret du 13 avril 1999, dans la perspective de prendre en compte certains enjeux conjoncturels, certains services ont retenu ce mode organisationnel.

Au sein du SPIP observé, partant de la nécessité d'une inscription dans la durée concomitante à une gestion de l'urgence, la création d'un pôle spécialisé a pu sembler être une alternative intéressante. Néanmoins, l'évocation de ce type d'organisation générerait « *des ruptures dans la continuité des prises en charge* », « *des difficultés d'identification du CPIP référent de la mesure* », et « *une crainte légitime d'appauvrissement de leur métier* ».

Du reste, en fonction de la taille du service et des réalités locales, retenir la spécialisation des agents par pôles, fusse-t-elle globale ou partielle, emporterait un risque « *d'ébranlement temporaire de l'équilibre du service* ».

Toutefois, pour pallier une montée en charge des mesures d'intervention à effectif constant, ou *a fortiori*, en cas de fonctionnement du service en « *mode dégradé* », une généralisation des postes mixtes au siège du SPIP pourrait être un choix pertinent, sous réserve, pour le DPIP d'être en mesure de lever les contraintes, les craintes et/ ou ressentis vis-à-vis d'une intervention en milieu fermé<sup>49</sup>. En effet, sous

---

<sup>48</sup> En ce sens, compte tenu des éléments recueillis par l'étude spontanée, menée par les CPIP, est apparu le présent constat suivant : si en moyenne la permanence recevait entre 9 et 14 appels, pour des motifs divers, plus de 70% d'entre eux concernaient le souhait du probationnaire d'entrer en contact avec le CPIP-référent, près de 15% étaient relatifs à une demande d'information sur la situation des personnes incarcérées, signalements de changements d'horaires dans le cadre d'un PSE ou problème technique, confirmations ou modifications de rendez-vous. Et, il s'agissait subsidiairement des sollicitations de partenaires ou institutionnels, désireux d'obtenir des informations générales ou à entrer en contact avec un CPIP.

<sup>49</sup> Etude de terrain sur la réorganisation potentielle du SPIP réalisée durant mon stage de mise en situation, ayant donné lieu à une consultation individuelle des CPIP et de l'agent PSE, dont les résultats sont susmentionnés.

couvert de « problèmes techniques et logistiques » induits, certains CPIP font également montre de réticences, voire d'une certaine résistance, à l'égard de cette configuration.

Néanmoins, sous réserve d'une préservation de la sectorisation géographique instituée, travailler en poste mixte faciliterait la continuité de la prise en charge entre le MF et le MO, notamment pour les peines mixtes.

Au terme de ces entretiens individuels, et eu égard au dialogue institutionnel fécond orchestré par le Directeur fonctionnel du SPIP, un diagnostic nourri des contraintes réelles et/ou supposées, induites par cette ébauche de réorganisation s'est profilé<sup>50</sup>.

Ce tableau transcrit tout l'art d'un Directeur Pénitentiaire d'Insertion et de Probation dans la conduite d'un changement organisationnel, afin de satisfaire l'objectif d'une gestion de service optimale<sup>51</sup>.

L'Administration pénitentiaire articule sa gestion de ressources humaines dans un esprit de modernisation et d'amélioration de la performance du service public avec le MPO.

Si le MPO sous-tend l'intégration de la logique de performance au sein des SPIP. Pour y satisfaire le DPIP vise l'efficacité et cela malgré les variations organisationnelles ayant innervé les SPIP depuis leur création<sup>52</sup>. Dans cette quête, « *le MPO seul n'est pas suffisant (...), tout dépend de la manière dont le cadre va en faire usage*<sup>53</sup> ».

A cet égard, « *la compétence des équipes ne peut se réduire à la somme des compétences individuelles qui les composent. Elle dépend largement de la qualité des interactions qui s'établissent entre les compétences des individus. Elle se forge dans l'expérience, l'épreuve du réel et l'entraînement collectif*<sup>54</sup> ».

---

<sup>50</sup> Présentation en réunion d'encadrement des résultats de cette étude de terrain, en février 2013.

<sup>51</sup> Cf. *Infra* p. 15 et s.

<sup>52</sup> Décret NOR : JUSE9940058D n° 99-276 du 13 avril 1999 modifiant le code de procédure pénale (troisième partie : Décrets) et portant création des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

<sup>53</sup> Entretien avec une DPIP, n°8.

<sup>54</sup> LE BOTERF G., *De la compétence, essai sur un attracteur étrange*, Paris, Les Editions d'Organisation, 1994.

Du reste, la circulaire précitée du 19 novembre 2003, relative à sa mise en œuvre incitait déjà à une simplification de certains outils de la démarche<sup>55</sup>, à une mise en cohérence ce type de management avec la nouvelle procédure de dialogue de gestion<sup>56</sup>, à la mise en place d'un système d'évaluation des cadres, et surtout au développement de l'aspect participatif<sup>57</sup>, afin d'accroître la performance, tant au plan collectif qu'individuellement.

Ceci laisse entrevoir les potentialités d'autres mode managériaux, ou à tout le moins, l'opportunité d'introduire du participatif dans l'outil préexistant. (**Chapitre II**).

---

<sup>55</sup> Cf. *Infra* p. 15 et s.

<sup>56</sup> Note du Directeur de l'Administration pénitentiaire du 10 septembre 2003 : « *La note du 10 septembre 2003 relative aux conférences d'objectifs 2004 souligne qu'il est nécessaire d'adapter les modalités de dialogue de gestion pour tenir compte des principes édictés par la MODERFIE et pour l'articuler avec le MPO instauré en 2002. Les nouvelles modalités de dialogue de gestion offrent maintenant la possibilité de faire concorder la démarche du MPO avec le calendrier fixé pour le dialogue de gestion et d'harmoniser les deux démarches pour une meilleure cohérence* ».

<sup>57</sup> Circulaire NOR : JUSE0340148C du 19 novembre 2003 relative à la mise en œuvre du MPO dans l'administration pénitentiaire au titre de l'année 2004, DAP.

## **Chapitre II - L'apport incontesté du Management Participatif Par Objectif, comme vecteur de performance au sein des SPIP**

Alors qu'avec le MPO, le développement des résultats du service passe par l'adhésion de tous aux objectifs fixés et à l'implication de chacun dans leur réalisation, le management participatif subordonne la réussite d'une action de changement à la part active qu'y prennent les acteurs concernés, signant un changement de paradigme manifeste, facilitant tant la performance collective qu'individuelle (I). De surcroît, ses incidences positives manifestes peuvent être également perceptibles, au niveau de la conduite du changement (II).

### **I- Le MPPO, un levier de performance collective**

Afin de faciliter la transposition du MPPO dans l'administration pénitentiaire, certains auteurs ont développé une boîte à outils basée sur un MPO participatif. Ainsi, ils démontrent les chances accrues de performances, lorsqu'une personne qui doit réaliser un objectif a participé à sa définition.

Pour mieux appréhender les vertus de ce style managérial, LIKERT a créé une typologie éclairant les styles managériaux généralement investis : il y aurait donc le manager exploiteur, le manager paternaliste, le manager consultatif, et le manager au style participatif.

Dès lors, il en conclut qu'en faisant primer le style participatif, opérant *de facto* une communication verticale, horizontale et libre, les individus participent davantage aux décisions par groupe : consensuelle, la responsabilisation collective s'en trouve facilitée, de même que la fixation d'objectifs par le groupe.

Cette participation aux décisions est un gage de performance pour l'organisation qui sait s'en saisir<sup>58</sup>. Pour déployer le potentiel d'une équipe, il appartiendrait au DPIIP d'investir utilement une nouvelle voie managériale, au carrefour du MPO et du style participatif : **le Management Participatif Par Objectif (MPPO)**.

---

<sup>58</sup> LIKERT L., *Le gouvernement participatif de l'entreprise*, Paris, Editions Gauthier-Villars, 1974.

D'ailleurs, lors des différents temps d'échanges perpétués avec les CSIP, DPIP et Adjoints au DFSPIP, sur le fait de savoir si le **Management Participatif Par Objectifs** (MPPO) pouvait permettre d'accroître les performances individuelle et collective, la réponse de l'une d'entre eux est sans appel : « *J'en suis persuadée. De toute façon, un cadre qui ne ferait que du management directif irait droit dans le mur. Je pense qu'il faut être humble car on travaille tous ensemble, en équipe, et c'est important que tout le monde se sente associé à tout ce qu'il se passe*<sup>59</sup> ».

L'animation et la dynamique de groupe dépendent directement de la capacité du DPIP à concevoir, élaborer et communiquer une stratégie porteuse de sens susceptible d'emporter l'adhésion des CPIP. Cette piste implique une possible évolution des orientations actuelles de la circulaire régissant le MPO.

Parallèlement, interrogés sur leur degré de connaissances du DOS, du POPS, les CPIP m'avoueront unanimement n'en avoir qu'une « *idée floue* », voire « *n'en avoir jamais eu connaissance* » ou encore « *ne s'y être jamais intéressé*<sup>60</sup> ».

La période à laquelle il a été généralisé correspondrait « *à la période où [il] est rentré à l'ENAP pour devenir CSIP*<sup>61</sup> ».

Néanmoins, en tant que CPIP, il lui ait arrivé, à maintes reprises « *d'être consulté par la DFSPIP en ce qui concerne les champs transversaux de compétence* » qui lui incombaient, autrement dit en matière de « *culture* » et « *d'hébergement* ». Avant d'ajouter avec une certaine fierté : « *J'étais sollicité en terme de besoins et en terme de propositions d'actions (...), c'était « hyper valorisant*<sup>62</sup> ».

Ainsi, au niveau de son service, le DPIP a notamment pour mission d'atteindre les objectifs de prévention de la récidive et d'insertion des PPSMJ, définis par l'Administration pénitentiaire, et faire en sorte que l'argent public soit dépensé le plus efficacement possible<sup>63</sup>. Devant également faire avec les contraintes matérielles, temporelles, auxquelles s'ajoutent des résistances aux changements, le chef d'antenne se doit de les devancer et surtout d'être proactif.

---

<sup>59</sup> Entretien avec une adjointe au DFSPIP, n°10.

<sup>60</sup> Entretiens avec des CPIP sur le degré de connaissance des éléments sous-tendant le MPO.

<sup>61</sup> Entretien avec un CSIP, n°2.

<sup>62</sup> *Ibid*

<sup>63</sup> Cf. *Infra* p. 22.

Dans cette optique, l'adjonction du participatif optimiserait les résultats obtenus, sous réserve pour le DPIP d'être à l'écoute de son équipe tout en faisant montre d'une attention forte envers ses collaborateurs.

De la manière de gérer leurs objectifs, d'apporter soutien aux *pilotes* des actions, et ce notamment lorsqu'ils se sentent dépassés, ainsi que la mise en œuvre de délégation, sera jaugée la pertinence de l'accompagnement mis en place par de l'équipe de direction. Autrement dit il ne suffit pas de fixer unilatéralement des objectifs<sup>64</sup>, encore faut-il accompagner l'équipe dans l'intelligibilité du projet de service qu'ils reflètent.

C'est pourquoi, la formulation d'un objectif satisfait, en théorie, les cinq éléments suivants : l'orientation ou mission sur laquelle portera l'objectif, le résultat à atteindre par l'emploi d'un verbe d'action, transcrivant clairement le but visé, la date à laquelle l'objectif devra être atteint, les moyens mis en œuvre pour atteindre l'objectif, la date d'échéance, ainsi que des informations qualitatives et quantitatives permettant de vérifier que l'objectif est atteint à l'échéance finale, et en cours de réalisation, que sa réalisation est bien dans l'axe prévu, ou au contraire que des dérives sont manifestes.

Dans ce cas, il s'agira de prendre les mesures qui s'imposent, réajustement du plan d'action ou éventuellement modification de l'objectif initial.

En cela, « *manager par les objectifs permet de savoir d'où l'on part pour mieux comprendre où l'on va* <sup>65</sup> », afin de mesurer, in fine, l'écart entre une situation initiale et une situation finale, autrement dit le chemin parcouru pour atteindre le ou les objectifs escomptés par l'action<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Un objectif est un but à atteindre dans un domaine précis, par l'action d'une personne ou d'une structure, clairement désignée, dans un délai annoncé à l'avance. Un objectif est un moyen de concentrer l'attention et l'énergie d'une personne ou d'un service sur un point précis de son activité. Comme il est impossible de concentrer cette attention sur des tâches trop diverses, on veillera à choisir un nombre restreint d'objectifs. La plupart des auteurs énonce que la formulation des objectifs doit respecter les cinq critères définissant leur caractère opérationnel. A cet effet, l'objectif fixé doit être Spécifique, Mesurable, Atteignable, Réalisable, et Temporel (SMART).

<sup>65</sup> Entretien avec un Adjoint au DFSP, n°1.

<sup>66</sup> Cf. Fiches actions MO et MF, ANNEXE n°6.

Il y aurait en définitive sept règles à respecter pour formuler un objectif :

- Les actions à mener pour atteindre l'objectif doivent être mesurables ou observables,
- Les actions doivent être associées à des objectifs intermédiaires organisés dans le temps,
- Les objectifs doivent être accompagnés des conditions dans lesquelles les actions seront réalisées,
- Les objectifs doivent être réalistes et réalisables,
- Le contrôle des actions doit être programmé,
- la formulation des objectifs doit énoncer les conséquences positives en cas de réussite, les conséquences négatives en cas de non réalisation,
- L'objectif doit s'inscrire dans la « zone d'autonomie d'action » de celui qui en est responsable<sup>67</sup>.

La circulaire du 19 mars 2008 a introduit la démarche de programmes de prévention de la récidive, conçus et co-animés par des professionnels des SPIP, avec la perspective d'assurer une prise en charge singulière de certaines PPSMJ, au regard de l'analyse des faits commis. Des programmes d'insertion, basés sur la socialisation des personnes condamnées sont également mis en application dans de nombreux services.

Ainsi, pour favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus, *objectif n°4 du PAP 107*<sup>68</sup>, et partant du fait qu'il était en présence d'un public certes carencé en diplôme, mais qui a un savoir-faire parce qu'il a déjà travaillé, un des chefs d'antenne a mis au point un *Forum Emploi*, proposé au DFSPPI et retenu au titre des objectifs du POPS. Pour ce chef d'antenne, œuvrant au sein d'un centre de détention, « il [faudrait] se saisir de tout ce qui est à disposition pour prévenir la récidive, notamment les programmes d'insertion », ce à quoi fait mention la lettre de la circulaire du 19 mars 2008. En matière de programmes d'insertion, « le cadre doit être le porteur du projet et garant de sa méthodologie<sup>69</sup> », ce qui préfigurerait de lister les objectifs précis du PI, en vue d'articuler avec autres programmes et interventions déjà existantes,

---

<sup>67</sup> Cours de Monsieur Xavier KOUZMENKA, *op. cit.*

<sup>68</sup> Projet Annuel de Performances n°107 annexé au Projet de Loi de Finances pour 2013 pour la mission JUSTICE. L'objectif 4 prévoit de « favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus ».

<sup>69</sup> Cours dispensé à l'ENAP par une Adjointe au DPIPPR, responsable de l'Unité méthodologie et accompagnement

d'identifier un partenaire avec lequel on va travailler en lui demandant de fournir les indicateurs et outils d'évaluation, et surtout d'impliquer le CPIP référent dans le cadre d'une action transversale, afin de favoriser le relais et valoriser ses compétences. Dans l'exemple susvisé du Forum Emploi, comme le SPIP jouissait en l'espèce d'un partenariat de qualité – en l'occurrence Pôle emploi-Mission locale – il a été proposé des ateliers visant à apporter des outils pour permettre de faciliter l'accès à l'emploi : *« On a donc développé un atelier « atouts/savoir-faire », pour dépasser le simple cadre des diplômes, et pour valoriser les compétences acquises. A également été développé un atelier « rédaction de CV » et un atelier préparation « entretien d'embauche » »*<sup>70</sup>.

Reconduit pour la deuxième année, le pilote de l'action entend désormais aller plus loin en améliorant son intervention au plan qualitatif : *« comme on a prouvé notre capacité à prendre en charge 300 personnes en terme d'insertion professionnelle, maintenant, il nous faut aller plus loin encore. Actuellement, nous travaillons sur 15 métiers, pas plus, ce qui reproduit certains écueils de l'Education nationale. Il nous faut augmenter la connaissance des métiers et des filières, et la quantité des filières « insertion ». Au surplus, on reste dubitatif sur la qualité des formations dispensées en détention, car certains détenus ne font aucun effort et il y a 100% de réussite à l'examen. Je ne pense pas que cela permette vraiment l'insertion professionnelle »*<sup>71</sup>.

Plus globalement, la logique sous-tendue par le MPPO tendrait à la modification des modalités d'élaboration des composants du MPO. Certes *« c'est beaucoup plus compliqué d'associer les CPIP (...) On s'est posé la question avec la DFSPiP pour savoir comment on pouvait les associer en amont, par contre, les objectifs sont systématiquement présentés aux agents. On leur fait un retour sur les résultats »*<sup>72</sup>.

Le POPS intégrant la participation active des CPIP traduirait une responsabilisation accrue de ces agents par leur action positive dans son processus d'édification. En découleraient une contribution collective aux objectifs et une actualisation du DOS ; ce dernier deviendrait alors participatif par essence.

---

<sup>70</sup> Entretien avec un CSIP, n°2.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Entretien avec une DPIP, n°4.

Levier de la performance collective, l'inscription du participatif dans le MPO faciliterait la conduite du changement, en facilitant l'appropriation de nouvelles méthodologies d'intervention (II).

## II- L'apport manifeste du MPPO en matière de conduite du changement au sein du service

Pour donner vie au management participatif, le travail en équipe entraîne la recherche d'acquisition de nouvelles compétences pour les CPIP. Celles-ci doivent venir soutenir les capacités de diffusion d'informations, d'animation de groupe. Des formations adéquates peuvent doter les CPIP de techniques de dynamique de groupe, de gestion de l'information et des conflits. « Prenant appui sur les compétences et les appétences de chacun des membres de son équipe<sup>73</sup> », un DPIIP avisé pourra, lors de l'entretien annuel d'évaluation<sup>74</sup>, au titre des objectifs individualisés, demander aux CPIP « de développer les partenariats existants, ou d'en rechercher de nouveaux », de « se former à l'usage du Diagnostic à visée criminologique (DAVC) », « de participer à l'animation et à l'évaluation d'un PPR<sup>75</sup> ».

Lors de sa prise de fonction, une chef d'antenne en a fait l'expérience : « Les CPIIP faisaient des PPR uniquement comme cela leur a été imposé. Alors qu'en associant les équipes au début et à la fin de la mise en place d'un PPR, les CPIIP se sentent d'autant mieux considérés », restant convaincue par le truchement du MPPO « on minimise le risque de subir des blocages<sup>76</sup> ».

Loin de faire du participatif stricto sensu, il s'agit de s'appuyer sur l'intelligence des CPIIP. Aussi peut-il être utile de mettre en place une commission diagnostic avec

---

<sup>73</sup> Entretien avec une CPIIP, n°16.

<sup>74</sup> Cf. *Infra* p. 39 e s.

<sup>75</sup> Fiche d'entretien annuel d'évaluation d'un CPIIP

<sup>76</sup> Entretien avec un DPIIP, n°5

pour double objectif d'harmoniser des pratiques professionnelles, sur la base de critères communs en termes d'évaluation et de travail et favoriser l'essor du travail collectif <sup>77</sup>.

Dans une instance comme la commission diagnostic, vous vous retrouvez à parler « métier » autour d'un planning préétabli. Si vous parlez « métier », cela signifie que vous avez des critères : ainsi, par ce type d'organisation, vous créez une « dynamique positive de service », « *alors bien entendu, au début, on n'est pas forcément d'accord, mais au fur-à-mesure, on avance, on progresse collectivement* »<sup>78</sup>.

Au demeurant, cette démarche n'a pas un caractère jugeant, car tous les CPIP seront amenés à évaluer les écrits de leurs collègues. La grande difficulté actuelle du métier de CPIP réside dans le fait que souvent on n'accepte pas le regard de l'autre sur sa propre pratique professionnelle. En mettant en place une instance de ce type-là, obligatoirement le regard de l'autre est présent et vous devez l'accepter. D'ailleurs, si vous l'acceptez, c'est parce que à un moment donné vous avez des critères qui vous sont communs. Et que si jamais vous deviez de ces critères-là qui ont été travaillés à un moment donné, vous avez alors le groupe qui se régule<sup>79</sup>.

De même, au vu de l'évolution substantielle de la nature des publics suivis, une analyse fine de la part des DPIP est de mise, afin de mettre en adéquation les dispositifs de pris en charge, tant en MF qu'en MO.

A cet égard, et toujours relativement aux PPR, une autre DPIP m'a fait part qu'elle avait fait le choix de n'assigner cet objectif qu'aux agents intervenant dans des quartiers « courtes peines », précisant que pour un CPIP intervenant en MA, la priorité n'est pas celle-là, mais plutôt de favoriser les aménagements de peine.

Il revient donc aux SPIP d'étendre l'offre pour une meilleure prise en charge, de mobiliser les différents acteurs, partenaires associatifs et institutionnels<sup>80</sup>, de généraliser des modalités de prise en charge comme pour le suivi des auteurs d'infraction à caractère sexuelles (AICS), d'être attentifs au suivi des problématiques liées aux

---

<sup>77</sup> Selon ce DFSPIP, ayant mis en œuvre des commissions diagnostics, avec du travail collectif l'idée d'être responsable du travail d'autrui est induite.

<sup>78</sup> *Ibid*

<sup>79</sup> *Ibid*

<sup>80</sup> Cf. *Infra* p. 39 e s.

violences intrafamiliales, aux évolutions des dépendances, ainsi qu'aux personnes condamnées présentant des troubles de la personnalité.

« *Manager la peine de manière transversale, par une évaluation normée et traçable* <sup>81</sup> » devient une impérieuse nécessité. Conformément aux dispositions énoncées par les règles européennes de la probation (REP), l'Administration centrale invite fortement les SPIP à procéder à une évaluation des risques, des besoins et de la réceptivité<sup>82</sup>.

Réalité entrant en résonance avec la politique de communication menée tant au plan départemental, qu'interrégional, impulsée par la Direction de l'Administration Pénitentiaire.

La proposition de rendre obligatoire l'utilisation d'un outil d'évaluation commun est fréquemment proposée en vue de permettre la définition d'axes de travail, de modalités de prises en charge adaptées, validées et communes à tous les SPIP, apportant une lisibilité accrue, homogène et équitable à l'évaluation initiale et évolutive<sup>83</sup>.

A cet égard, avec la circulaire susvisée du 31 juillet 2002, l'Administration pénitentiaire faisait déjà montre de sa volonté d'inscription dans une démarche qualité<sup>84</sup>.

*« Articulé autour d'un diagnostic orienté de la structure (DOS), d'un plan d'objectifs prioritaires de la structure (POPS), assorti de plans d'actions, il (le MPO) fixe les résultats concrets et mesurables que les managers (chefs d'établissement,*

---

<sup>81</sup> Contributions finales de la Conférence de consensus, Paris, février 2013.

<sup>82</sup> Règle européenne de probation (REP) n°66 : *Avant et pendant la mise en place du suivi d'un auteur d'infraction, ce dernier fait l'objet, le cas échéant, d'une appréciation qui analyse de façon systématique et approfondie sa situation particulière, 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 d'infraction à ces interventions.*

REP n°67 : *Dans la mesure du possible, les auteurs d'infraction doivent avoir la possibilité de participer activement à cette appréciation formelle, ce qui implique notamment que leurs avis et souhaits personnels soient dûment pris en compte, de même que leurs qualités personnelles et leur sens des responsabilités pour éviter la récidive.*

REP n°68 : *Les auteurs d'infraction sont informés de la procédure et des conclusions de l'appréciation.*

REP n°69 : *L'appréciation est un processus continu dont l'exactitude et la pertinence doivent être examinées périodiquement.*

<sup>83</sup> Services également dans l'attente de référentiels de suivi harmonisé des modes de prise en charge.

<sup>84</sup> CEPEDE C., FEVRIER F., « *Règles pénitentiaires européennes, de la prescription à la prestation, l'inscription de l'Administration pénitentiaire dans une démarche qualité* », in Cahiers de La sécurité, n°12, avril-juin 2010.

*directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation, directeurs interrégionaux...)* devront avoir atteints à l'issue d'un exercice annuel. Il sert également de support au débat d'orientation budgétaire <sup>85</sup>».

En ce sens, le MPO s'apparentait bien à « *un mécanisme d'amorçage de la démarche qualité, (et) opérait également en métronome de la démarche de labellisation au plan national*<sup>86</sup> ».

Tant et si bien que désormais, « *Manager la peine de manière transversale, par une évaluation normée et traçable*<sup>87</sup> » devient une impérieuse nécessité pour les SPIP  
**(PARTIE II).**

---

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> Contributions finales de la Conférence de consensus, Paris, février 2013.

## **PARTIE II – La nécessaire évaluation de l’activité des SPIP, induite par le MPO**

### **Chapitre unique - Les enjeux d’une communication sur les résultats des actions menées par les SPIP**

Les comptes-rendus de réunion, les notes de service, les protocoles, les bilans de programmes, les conventions partenariales ou encore le renseignement d'APPI sont autant d'outils qui confèrent une visibilité à l'activité du service. Le cadre devra procéder au bilan de l’activité du SPIP sur l’année écoulée, en faire part au service (I). A ce besoin de communication en interne sur les résultats des actions conduites répond le besoin de communication externe, vis-à-vis des partenaires, des autorités judiciaires mandantes et plus globalement sur sollicitations de la DISP (II).

- I- L’importance d’une communication interne sur le degré d’atteinte des objectifs.

La communication des résultats, relayée en interne par le DPIP a lieu dans l’intérêt même du service (A), mais également dans celui des agents qui le font vivre (B). D’ailleurs, qu’elle prenne la forme de données chiffrées, de bilan d’étapes, d’indicateurs, la communication sur les résultats est une figure imposée.

#### A- Un retour escompté dans l’intérêt du service

A titre liminaire, que ce soit en formation initiale ou continue, « *le management par objectif nous a été présenté comme un mode de management comportant une logique d’évaluation et, en toile de fonds, une logique budgétaire et ressources humaines* <sup>88</sup> ». L’utilité des objectifs se retrouve à toutes les étapes du pilotage de la performance, orchestré par le DPIP. En effet, comme nous l’avons vu précédemment,

---

<sup>88</sup> Entretien avec un DPIP, n°5.

élaborer des objectifs favorise l'orientation et la clarification des actions menées dans un service.

Si cette démarche est prolongée jusqu'aux objectifs individuels, elle permet à chacun de situer son action dans un objectif collectif ; elle peut donc contribuer à la motivation personnelle et la performance collective. Avoir défini des objectifs de service permet ensuite de mobiliser les ressources, nécessaires à la viabilité du projet.

C'est pourquoi, sous l'égide des directeurs interrogés, il est loisible de penser que *« l'évaluation n'est pas une fin en soi mais plutôt un moyen pour les SPIP de rendre leur activité lisible. Et si l'on veut que les SPIP continuent d'exister, leur activité doit être lisible<sup>89</sup> »*.

Pour corroborer leur appréciation, lors de la conférence de consensus, s'est ravivée la question de la place des SPIP au stade présentenciel, et ce, bien qu'indéniablement ces services sachent faire preuve de savoir-être et d'une véritable originalité dans l'exécution de ces mesures, à la faveur d'un partenariat ciblé, un appui des structures habilitées pour la mise à exécution des peines de TIG ou TNR, la conception et l'animation de stages de citoyenneté et de prévention routière, une prise en charge éducative dans le cadre du contrôle judiciaire. Cependant, *« la disparité des ressources humaines et matérielles en leur sein, à laquelle se surajoute la charge de travail induite par l'essor du droit de l'application des peines, la commande sociale en postsentencielle appelle une nécessaire clarification de leur intervention en présentenciel<sup>90</sup> »*.

Il est vrai que la réponse est polymorphe, mais en l'état des effectifs des SPIP et de l'urgence de la situation, il convient d'envisager un autre possible : soit l'organisation du travail autour de la notion du partenariat associatif habilité par les SPIP en vue d'éviter les doubles suivis, notamment dans le cadre du CJ ou de l'ARSE, soit reléguer le présentenciel à visée éducative à certaines associations.

Du point de vue du service, l'enjeu est de faire la preuve de sa capacité à dépasser la simple gestion statistique pour mettre en place des actions valorisant l'image de son service. L'évaluation permet au DPIIP de démontrer l'efficacité de son action, son

---

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> Intervention d'un DFSPIP lors de la conférence de consensus

efficience ainsi que sa pertinence<sup>91</sup>. Lorsqu'il fait état de l'activité de son service, le directeur fait émerger la charge de travail qu'elle induit et communique à sa hiérarchie l'appréciation de ses besoins. Cette évaluation va constituer une assise solide pour le directeur lors de la conférence d'objectifs<sup>92</sup>. A cette occasion, il pourra faire valoir ce qui a freiné la mise en place de certaines actions, présenter les projets futurs du service et les ressources que ceux-ci nécessiteront.

En marge de cette valorisation budgétaire, une meilleure appréciation de l'activité du service accroît la capacité de son directeur à peser sur les décisions relatives à l'allocation de moyens matériels et humains. En effet, le contrôle opéré par la DISP quant à l'usage des crédits alloués aux différents SPIP va l'amener à apprécier le bien-fondé des demandes de financement de projets ou actions diverses qui lui sont adressées. Ainsi, « *nous sommes passés d'un budget de moyens à un budget d'objectifs* » pour lequel « *chaque euro doit être justifié avant d'avoir l'argent* »<sup>93</sup>.

Par ailleurs, les CPIP ayant une meilleure connaissance des publics suivis, ils sont les plus à même de les associer aux évaluations des actions mises en place. Des services ont d'ores-et-déjà développé des outils permettant de mesurer la satisfaction de celui-ci quant à une action ou un programme spécifique : c'est le cas notamment des PPR, dont il est recommandé à la fin qu'un bilan et une évaluation soient réalisés, dont une partie avec les participants. Cela peut prendre la forme de questionnaires ou de discussions visant à recueillir leurs éventuelles propositions d'amélioration.

---

<sup>91</sup> Cf. ANNEXES n°5 et 6.

<sup>92</sup> Conférence annuelle auprès du Directeur Interrégional (DI).

<sup>93</sup> Bonneau L., Lenoir T., Machire R., Neel F., Sauvecane V., *Le DPIP et les politiques publiques, op. Cit.*, p. 36.

## B- Une évaluation annuelle individualisée des objectifs assignés aux CPIP

L'évaluation des agents peut être définie comme « *l'examen approfondi de la mesure dans laquelle les objectifs définis au préalable ont été atteints. Ce processus mène à la prise de décision sur les suites à donner* <sup>94</sup> ».

L'évaluation symbolise alors cette mesure de l'écart entre un objectif préfixé et le degré d'atteinte de celui-ci. La LOLF a introduit une logique de performance qui a impacté le champ de l'évaluation individuelle des agents. Si cette approche a indéniablement pesé sur l'évaluation de l'activité du service, la substitution d'une culture du résultat à la logique de moyens a concomitamment impacté l'évaluation des CPIP.

Dorénavant, le DPIP, en qualité de chef d'antenne, sera en mesure d'évaluer, en temps réel, les personnels d'insertion et de probation, ce qui, par suite, prendra corps lors du temps d'échange annuel dédié à cet effet, c'est-à-dire au moment de l'entretien annuel d'évaluation. « *Chacun est informé par écrit de l'évaluation écrite qui leur sera proposé au moins 15 jours à 1 mois avant l'entretien, sachant que cette date peut être décalée si le conseiller veut davantage de temps. Une évaluation dure en moyenne 1 heure* <sup>95</sup> ».

Pour LABRUFFE, « *l'évaluation des personnels doit être conçue comme un processus continu dont l'entretien annuel d'évaluation n'est qu'un des points d'orgue, essentiel certes, mais qui doit se continuer au quotidien avec chaque salarié* <sup>96</sup> ».

Aussi, chaque année, entre fin juin et fin juillet, lors de cet entretien, le DPIP – évaluateur – s'évertue-t-il à revenir sur les objectifs fixés sur l'année N-1, en vue d'évaluer l'atteinte de ces objectifs avant de fixer ceux de l'année à venir. Dès lors, en cours d'entretien, l'évaluateur pourra faire mention, outre la nature des objectifs précis fixés à l'agent, le délai de réalisation et les moyens spécifiques alloués, de certains objectifs personnalisés comme « *l'expérimentation de l'animation d'un groupe en MO*

---

<sup>94</sup> Glossaire de la Recommandation CM/ Rec. 2010 1 du Comité des ministres aux Etats membres sur les règles du Conseil de l'Europe relative à la probation

<sup>95</sup> Entretien avec un Adjoint au DFSP, n°1.

<sup>96</sup> LABRUFFE A., *Les nouveaux outils de l'évaluation des compétences*, AFNOR, 2009

*ou MF et participer à son évaluation », « participer à la mise en place d'outils d'évaluation des groupes à visée pédagogique », « rendre les rapports d'évaluation dans les délais ou en informer l'encadrement en cas de difficultés particulières, conformément à l'évolution législative<sup>97</sup> »*

*« Il y a des objectifs généraux - déclinés de la DAP aux DI et aux DFSPIP- et des objectifs plus individualisés, liés au manque de performance de chacun<sup>98</sup> ». En outre, ce temps d'échange permet au « supérieur hiérarchique direct<sup>99</sup> » d'évaluer les besoins éventuels de l'agent en termes de formation<sup>100</sup> ou de mobilité fonctionnelle et géographique ou encore de ses souhaits de promotion professionnelle, comme « le fait d'intégrer le grade hors classe, de passer un concours ou un examen professionnel<sup>101</sup> ».*

*« C'est à la fois un échange avec l'agent concerné, basé sur un retour de ma part, et un élément de projection sur l'année à venir. J'attache beaucoup d'importance à la rédaction de la fiche d'évaluation, à l'appréciation littérale et j'essaie d'objectiver au maximum les éléments qui y figurent (...) Si par exemple, je demande à l'un des CPIP de rendre tous les rapports d'évaluation dans les délais, je reviendrais lors de l'entretien sur tous ceux qui ont été rendus à temps et ceux qui ne l'ont pas été. Et je m'attacherais aussi à comprendre tous les moyens que j'ai mis en œuvre pour ce conseiller. Il y a ce qu'on demande au conseiller, et il y a les moyens qu'on lui apporte<sup>102</sup> ».*

Sur ce point précisément, définir en amont une série d'indicateurs sur la base desquels pourra s'opérer une objectivation du travail réalisé par l'agent gagera de la pertinence des observations faites durant l'entretien. Au même titre, durant leur formation initiale, les élèves CPIP, tout comme les DPIP stagiaires ont connaissance de cette « feuille de route », pour chacune des périodes de stage effectuées. Il revient alors aux référents de leur faire part des objectifs attendus, ainsi que des critères objectivant l'appréciation littérale, et subséquemment la notation chiffrée retenue.

---

<sup>97</sup> Illustrations des objectifs personnalisés dont les agents peuvent faire l'objet

<sup>98</sup> Entretien avec un Adjoint au DFSPIP, n°1.

<sup>99</sup> Guide de l'évaluation et de la notation, Direction de l'Administration pénitentiaire, juillet 2011.

<sup>100</sup> Art.5 du décret n°2007-1470 du 15 octobre 2007

<sup>101</sup> Consultation des fiches d'entretien annuelles d'évaluation des agents

<sup>102</sup> Entretien avec un Adjoint au DFSPIP, n°1.

Dès lors au cas où le DPIP repèrerait des difficultés particulières, il pourrait concrètement prendre le parti d'un accompagnement personnalisé : ainsi, pour reprendre les exemples susmentionnés ayant trait aux échéances aux termes desquelles les rapports doivent être transmis aux autorités judiciaires mandantes, le cadre décidera *in concreto* de lui baliser des plages de temps, au service, dédié à leur rédaction, ou bien de lui transmettre régulièrement la liste des écrits à rendre, afin de simplifier son organisation de travail.

L'évaluation permet aussi d'inscrire l'action du CPIP dans une logique globale, dans une vision prospective. L'évaluation ne se limite pas aux seuls objectifs que le conseiller doit atteindre.

C'est pourquoi, ce temps de l'échange permet « *de donner un retour à celui qui travaille sur l'utilité et la qualité de ce qu'il donne de lui-même [...] à l'administration* »<sup>103</sup>, dans la mesure où le CPIP bénéficiera d'une reconnaissance de son travail, doublée d'une écoute active de la part de son supérieur hiérarchique.

Pour les SPIP, « *la démarche d'évaluation est impérative afin de mettre en évidence pour les élus, les partenaires, les professionnels et les publics bénéficiaires de l'action, la qualité des pratiques éducatives* »<sup>104</sup>. L'on comprend mieux en quoi rendre visible l'activité des SPIP prédispose le DPIP à adopter une stratégie de communication satisfaisante, tant pour les autorités judiciaires mandantes que pour les partenaires institutionnels et associatifs (II).

II- La visibilité externe de l'activité du SPIP, portée par une politique de communication diffuse

Au regard des dix dernières années, il est indubitable que les SPIP ont bénéficié d'une véritable impulsion. Dans ce contexte, il leur incombe de rendre crédible et effective l'exécution des décisions de justice en milieu ouvert, et ce malgré le nombre croissant de mesures.

---

<sup>103</sup> DEJOURS C., *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel : Critique des fondements de l'évaluation*, Sciences en question, Editions Inra, Octobre 2003, P.49-50

<sup>104</sup> BOUQUET B., JAEGER M., SAINSAULIEU I., *Les défis de l'évaluation en action sociale et médico-sociale*, op. Cit., p. 201.

La multiplication des alternatives à l’incarcération, le développement des aménagements de peine, ainsi que l’essor des mesures de sûreté ont déployé le champ de compétences et d’intervention des SPIP. Ils ont ainsi développées des méthodologies d’intervention adaptées, cohérentes et lisibles pour répondre plus efficacement aux saisines des autorités judiciaires. Communiquer avec les autorités judiciaires mandantes (A) ainsi qu’avec les partenaires institutionnels et associatifs (B) s’avère crucial notamment les publics pris en charge.

#### A- La communication avec les autorités judiciaires mandantes

Les SPIP s’engagent dans une recherche de propositions ad hoc en orientant l’exécution de la sanction pénale vers des principes de réparation, de responsabilisation des personnes suivies, tout en s’assurant du respect des droits des victimes et de la nécessaire appropriation des règles par les infracteurs. Dès lors, « *la maîtrise du flux des mesures est une impérieuse nécessité* <sup>105</sup> », à laquelle les SPIP ne peuvent déroger. En qualité de mandataire, les magistrats <sup>106</sup> sont les premiers interlocuteurs du SPIP dans la prise en charge des personnes qui leurs sont confiées.

De fait, la nécessité d’un travail de proximité avec les JAP est une gageure. L’évaluation peut conférer une visibilité à l’action du SPIP et permettre d’en illustrer la pertinence auprès du monde judiciaire. L’évaluation annuelle de l’ensemble du service, transmise aux magistrats, est réalisée de façon très inégale selon les services et ne recoupe pas forcément les mêmes éléments d’un SPIP à l’autre. C’est pourquoi, le bureau PMJ1 a travaillé récemment à la mise en place de trames communes. Ce rapport annuel permet de croiser des données essentiellement statistiques avec celles du Service de l’Application des Peines (SAP). Postulant une démarche plus qualitative, le bilan d’activité fait référence aux actions mises en place durant l’année écoulée, leur bilan et leur éventuelle reconduction.

---

<sup>105</sup>Conférence de consensus, Propos tenus par Monsieur Jean-Michel CAMU.

<sup>106</sup> Parmi les magistrats, le JAP reste l’interlocuteur principal du SPIP même si la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a donné plus d’importance au parquet notamment, ou aux juges d’instruction. Actuellement, l’article D584 du CPP prévoit que « *chaque année, le directeur du service pénitentiaire d’insertion et de probation transmet un rapport d’activité au directeur interrégional des services pénitentiaires, au président du tribunal de grande instance et au procureur de la République près ledit tribunal ainsi qu’au juge de l’application des peines* ».

Ce rapport annuel permet de croiser des données essentiellement statistiques avec celles du Service de l'Application des Peines (SAP). Postulant une démarche plus qualitative, le bilan d'activité fait référence aux actions mises en place durant l'année écoulée, leur bilan et leur éventuelle reconduction.

La transmission par le SAP des orientations générales du service permet de croiser les objectifs de chacun et d'en dresser, *a posteriori*, un bilan. De même, sur invitation du parquet général, le fait que l'équipe de direction du SPIP prenne part à la conférence semestrielle d'aménagement de peine<sup>107</sup>, est un moment visibilité.

De plus, avec les JAP, le SPIP peut développer d'autres formes de relations : en Gironde, nous avons beaucoup développé la mesure de placement extérieur (PE), qui devait apporter des réponses à des personnes condamnées en MF qui n'avaient pas les éléments matériels pour prétendre à un autre type d'aménagement de peine, autrement dit l'hébergement, le travail ou la formation professionnelle.

Ce PE concerne toutes les personnes dont le reliquat de peine est faible, dont on sait pertinemment qu'elles n'auront aucune solution pérenne, lors de la levée d'écrou. Le DFSPIP avait donc sérié trois catégories de personnes susceptibles d'être éligibles à la mesure de PE :

- ✓ Les personnes entre 40 et 50 ans, cassées par la vie, en voie de clochardisation, avec problématique alcoolique notoire, multirécidivants, nombreux allers/ retours en détention ;
- ✓ Les personnes ayant des comportements asociaux, des parcours de délinquance marqués, (casiers à rallonge, accumulation de petits larcins, petits délits donnant lieu à des courtes peines d'emprisonnement), en situation d'exclusion ;
- ✓ Les très jeunes complètement déstructurés, impulsifs, contestant toute forme d'autorité

---

<sup>107</sup> Une déclinaison locale sous la forme de commissions d'exécution des peines a lieu dans certains TGI. Le SPIP peut y être invité par le parquet.

Toutes ces personnes n'auront que difficilement accès aux MAP, ou bien celles-ci ne seront pas menées à terme.

C'est pourquoi, l'équipe de direction a fait part des caractéristiques des publics présents, pour lesquels il a proposé aux magistrats de leur fournir des outils d'aide à la décision judiciaire. Puis, elle a établi des conventions avec les CHRS, pour offrir des réponses à ces problématiques existantes sur le territoire. Le DFSPiP a expliqué sa démarche aux directeurs de CHRS qui ont fait droit à sa demande d'hébergement dans la mesure où le public correspondait à leur cible d'intervention. Par exemple, Avec EMMAUS, il s'est agi de faire construire 6 chalets pour faire face aux problèmes d'hébergement des sortants de prison tandis qu'avec le CEID en appartements thérapeutiques pour les personnes toxicomanes. Par une politique de communication chiffrée et documentée, le JAP, rassuré, pouvait alors faire le pari de les inscrire sur ces dispositifs ciblés. Tout ceci ne peut se faire qu'au gré d'une masse budgétaire prédéfinie, en lien étroit avec la cohésion sociale, qui assure un cofinancement<sup>108</sup>.

ce faisant, on inscrit l'exécution de la peine dans les politiques publiques de droit commun, sur le territoire : bon équilibre entre les compétences du SPIP (développement des outils et promotion des aménagements de peines, garant de la bonne exécution de la peine ou de la mesure devant le magistrats), la société civile qui participe également à la bonne exécution de ces décisions de justice, et le juge qui décide, in concreto, en opportunité, d'octroyer ou non l'aménagement de la peine.

En définitive, on comprend mieux pourquoi résulte l'importance d'une communication externe de qualité avec les partenaires institutionnels et associatifs (B).

---

<sup>108</sup> Cf. *Infra*, B, p.48

## B- La communication avec les partenaires institutionnels et associatifs

Pour rendre le SPIP plus visible, lui permettre de se doter des outils appropriés aux publics cibles répertoriés *ab initio*, on gagne à inscrire ces missions dans les dispositifs de droit commun. « *Notre service doit s'inscrire dans les deux champs : sécurité et cohésion sociale* <sup>109</sup> ».

En Gironde, le DFSPIP, siège au sein des « comités restreints de sécurité » qui se réunissent, une fois par mois, à la Préfecture, avec la Police, la Gendarmerie, les Douanes : il leur explique ce qu'est le TIG le DAVC, les PPR, la manière de développer les MAP. A l'instar des autres chefs de services de l'Etat, le DFSPIP participe à l'objectif de prévention de la récidive, mission au carrefour de la promotion de la sécurité et de la cohésion sociale.

Bien souvent, « *la difficulté avec les partenaires associatifs c'est qu'ils estiment ne pas avoir de comptes à rendre au SPIP. C'est vrai, mais leur action doit se conformer aux orientations données par le SPIP et au cadre que ce dernier lui assigne (...). Il est important qu'une intervention corresponde à un besoin réel et soit en adéquation avec le public auquel elle est proposée, et ça, le SPIP a besoin de l'évaluer* »<sup>110</sup>.

D'ailleurs, peu de textes posaient un cadre précis aux relations partenariales du SPIP. L'évaluation de l'activité des partenaires et des prestataires était conditionnée par des initiatives locales. Elle avait généralement pour finalité de faire reposer la pérennisation de ce partenariat sur des critères objectifs.

S'agissant des financements, les SPIP sont passés d'une logique de subvention à celle d'un financement des prestations effectuées. Ainsi il ne s'agit plus d'une subvention reposant uniquement sur du prévisionnel mais d'un paiement sur présentation de facture donc après que la prestation ait été réalisée.

---

<sup>109</sup> Entretien avec un DFSPIP

<sup>110</sup> Entretien avec un CPIP, n°15.

Concernant le partenariat local, l'AP s'est tardivement intéressée à l'évaluation de la mise en place d'actions en direction des PSMJ. De fait, l'émergence de l'évaluation dans les relations partenariales a pu générer des *a priori* négatifs chez les partenaires quant au principe même de l'évaluation de leur prestation ainsi que des difficultés relatives à la définition d'un objectif commun d'évaluation. En effet, les partenaires pouvant avoir des missions différentes de celles du SPIP, il convient d'élaborer une évaluation commune et de développer des indicateurs viables tant pour le SPIP que pour le partenaire.

En faisant de la logique de performance un principe devant guider l'action des SPIP, la LOLF se devait de déterminer un outil de mesure de cette performance. C'est par la mise en exergue de la méthode d'évaluation que la loi a entendu répondre à cet impératif. Dans cette perspective, la LOLF introduit de nouvelles notions empruntées au secteur privé, considérées encore aujourd'hui comme plutôt incompatibles avec la définition même du service public : celles d'objectifs, de performance, d'indicateurs et d'évaluation. La LOLF requiert que tout responsable d'Etat soit en capacité d'évaluer l'activité de son service, qui sera « performant », s'il répond aux objectifs fixés dans le cadre d'une action publique désignée. L'évaluation des SPIP constitue un préalable à l'évaluation des politiques dans lesquelles s'inscrit leur action. L'atteinte de ces objectifs sera vérifiée sur la base d'indicateurs qualifiés, à juste titre, de performance.

L'alignement du service public pénitentiaire sur la finalité stratégique de prévention de la récidive présuppose une adéquation entre objectifs, moyens et résultats assurant la cohérence d'ensemble d'une politique de prévention de la récidive : elle doit être pertinente [adéquation entre objectifs et moyens investis] ; efficace [adéquation entre objectifs et résultats] ; efficiente à terme [adéquation entre moyens et résultats].

Cet alignement doit être recherché dans trois directions notamment : la lutte contre la surcharge du milieu ouvert et le surpeuplement du milieu fermé ; l'enrichissement de l'offre ; le renforcement quantitatif [mettre en place les supports budgétaires nécessaires] et qualitatifs<sup>111</sup>.

---

<sup>111</sup> Contributions finales à la Conférence de consensus, 2013

## CONCLUSION

Cette dynamique de changement a été enclenchée, à partir de 2001, de manière progressive et, dès 2006, pour l'ensemble de l'administration, avec la Loi Organique Relative aux lois de Finances (LOLF), impulsant de nouveaux modes de gestion basés sur la responsabilisation et le contrôle de la performance.

L'administration pénitentiaire ne peut faire l'économie de cette transformation inhérente à « *la nouvelle gestion publique* ».

Dans un environnement professionnel qui devra nécessairement intégrer les contraintes et les exigences d'un développement responsable, la prise en compte des aspirations des collaborateurs à être acteur de cette évolution, apparaît comme un fort enjeu d'attractivité pour les cadres en SPIP.

En cette période de difficultés budgétaires, le pilotage impose des arbitrages courageux. Il est vrai que le meilleur des indicateurs ne rendra pas forcément compte de toute l'énergie déployée pour accomplir la mission. Certes, l'objectif ne rend pas compte de la réalité d'une mission, mais il rend réaliste l'action à entreprendre pour l'accomplir.

Du reste, la capacité à innover d'une organisation, qu'elle soit privée ou publique, repose avant tout sur son aptitude à manager le potentiel d'innovation de ses équipes à partir de trois fondamentaux : donner du sens, savoir mobiliser et libérer les pratiques managériales. Introduisant du participatif dans sa mouture initiale, le Management par les objectifs tente d'y satisfaire.

Sans prétendre vouloir brosser le portrait idéal d'une Directrice pénitentiaire d'insertion et de Probation idéalisée, je dirais simplement qu'on attend d'elle qu'elle « *assume, qu'elle assure et qu'elle rassure* », tant les collaborateurs que les partenaires avec lesquelles le SPIP est appelé à œuvrer, dans la perspective d'accomplir une noble mission : celle de la prévention de la récidive.



## LEXIQUE

Cible de résultat	Valeur définie <i>ex ante</i> que doit atteindre un indicateur de résultat, dans un délai déterminé (de un à cinq ans), pour attester de la résiliation d'investissement objectif que l'on s'est fixé.
Contrôle de gestion	Dispositif permettant d'alimenter et d'objectiver le dialogue de gestion entre les différents niveaux d'une administration et d'en assurer le pilotage, en apportant les outils de connaissance des coûts, des activités et des résultats permettant d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et l'activité ou les résultats.
Déclinaison des objectifs	<p>Processus consistant, au sein d'un programme, à définir pour chaque niveau subordonné ou pour chaque opérateur relevant du programme, des objectifs opérationnel, de telle sorte que leur réalisation permette d'atteindre les objectifs stratégiques nationaux assignés au programme tout en mettant sous contrôle l'ensemble des activités du programme.</p> <p>Les objectifs stratégiques arrêtés par les autorités politiques sont situés au sommet d'une pyramide d'objectifs opérationnels qui sont articulés avec eux.</p> <p>La déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels doit concilier deux principes : les objectifs opérationnels doivent être exprimés en des termes portant sur des réalités maîtrisables par les critères auxquels ils sont assignés ; les objectifs opérationnels doivent être exprimés en des termes laissant l'autonomie la plus large possible aux entités quant aux dispositifs et moyens à mettre en œuvre de façon à ce que les services puissent choisir les modalités les plus appropriées et les plus économes.</p> <p>La déclinaison des objectifs se fait dans le cadre d'un dialogue de gestion organisé de façon à favoriser l'expression des acteurs les plus proches du terrain et à promouvoir la diffusion des bonnes pratiques de gestion.</p>

Dialogue de gestion	<p>Processus d'échanges existant entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés, relatifs aux volumes de moyens mis à la disposition des entités subordonnées et aux objectifs qui leur sont assignés.</p> <p>Ce dialogue se nourrit des éléments que lui apporte le contrôle de gestion. Il doit favoriser l'expression des acteurs les plus proches du terrain et la diffusion des bonnes pratiques de gestion.</p>
Indicateur	Représentation chiffrée mesurant la réalisation de l'objectif et permet d'apprécier l'atteinte d'une performance le plus objectivement possible.
Objectif	But déterminé d'une action, expression de ce que l'on veut faire.
Objectif stratégique	Exprime de manière concrète et mesurable les priorités stratégiques des programmes. Ils sont retranscrits dans les projets annuels de performances et sont définis, pour chaque programme, par les autorités politiques.
Objectif opérationnel	Traduction, pour chaque service, des objectifs stratégiques du programme.
Objectif socio-économique ou de qualité de service ou d'efficience	<p>Les objectifs stratégiques portent non sur ce que fait l'administration (activité / production de biens et services), mais sur les effets attendus des politiques publiques ; sur l'amélioration recherchée de la qualité des services publics ; et sur l'économie de moyens mise en œuvre dans la réalisation des activités administratives.</p> <p>Ces trois catégories d'objectifs peuvent être appelés :</p> <p>*/ Objectifs d'efficacité socio-économique, qui énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'Etat en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire...</p> <p>*/ Objectifs de qualité de service, ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu, qui énoncent la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur, c'est-à-dire l'aptitude du service à satisfaire son bénéficiaire, qu'il soit usager au sens strict ou assujetti ;</p>

\*/ Objectifs d'efficience de la gestion, qui expriment l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés en rapportant les produits obtenus aux ressources consommées.

Performance	Capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficience de la gestion.
Pilotage par les performances	Dispositif de pilotage des administrations ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'atteinte de résultats ou performances prédéfinis, en matière d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficience, dans le cadre de moyens prédéterminés.
Projet annuel de performances	Annexe explicative de chaque programme du projet de loi de finances exprimant, entre autres, les performances obtenues les années passées et attendues dans les années à venir du fait de la réalisation de chaque programme.
Rapport annuel de performances	Annexe de chaque programme de la loi de règlement exprimant, entre autres, les performances réellement obtenues, comparées aux objectifs figurant dans les PAP annexés au projet de loi de finance du même exercice. Ils sont présentés selon une structure identique à celle des PAP afin de faciliter les comparaisons.
Résultat	Terme réservé, lorsqu'il est utilisé seul, aux constatations réelles ex post ; est mesuré par le niveau réellement atteint par un indicateur.
Stratégie	Réflexion globale qui préside aux choix des objectifs présentés dans les PAP, et qui s'inscrit dans une perspective pluriannuelle.

## BIBLIOGRAPHIE

### OUVRAGES

- BARTOLI A., *Management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, coll. Management Public, 2009.
- BRINGER J., MEERT D., RAQUIN M. et TENEAU G., *Le conseil en organisation : évolutions et perspectives*, Editions L'Harmattan, 2011.
- CROZIER M., FRIEDBERG E., *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Editions du Seuil, coll. Points Politiques, 1977.
- DRUCKER P., *Devenez manager : les meilleurs textes de Peter Drucker*, Paris, Village Mondial, 2006.
- GIBERT P., *Tableaux de bord pour les organisations publiques*, Paris, Dunod, coll. Management Public, 2009.
- INGLEBERT X., *Manaer avec la LOLF : pratiques d'une nouvelle gestion publique*, Paris, Groupe Revue Fiduciaire, 2009.
- LABRUFFE A., *Les nouveaux outils de l'évaluation des compétences*, AFNOR, 2009
- LE BOTERF G., *De la compétence, essai sur un attracteur étrange*, Paris, Les Editions d'Organisation, 1994.
- LIKERT L., *Le gouvernement participatif de l'entreprise*, Paris, Editions Gauthier-Villars, 1974.
- QUASNIK B., *Devenir acteur du changement : clés pour une grammaire relationnelle*, Lyon, Editions de la Chronique Sociale, coll. l'essentiel, 2011.

### MEMOIRES ET THESES

- BIGGIO M.-S., CAMBON BESSIERES L., DERIC J., JEGOU-NEVEU M., LESSIEHI M., MONNET H., NOAH-ALILI J., ROY I., *L'accompagnement au changement par le DPIP : un défi pour une gestion de service optimale*, Mémoire de recherche et d'application professionnelle, ENAP, 2012.

- GINESTA J, HANKUS F, ROSSI S, SIMON S, VRINAT P., ZAMBONI C, La construction de l'identité professionnelle du DIP, Agen, ENAP, 2009
- LE NEDIC T., *LA performance dans le secteur public : outils, acteurs et stratégies, l'expérience de la ville de Paris*, Mémoire, Master II Recherche, mention Sciences de gestion, Spécialité Management des organisations et des politiques publiques, Ecole des Mines, Paris X, ENA, Ecole Polytechnique, 2009.

### ARTICLES

- BEZES P., *Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néolibérale de l'Etat dans les années 70*, Revue française d'administration publique, n°120, 2006, pp. 721-742.
- CEPEDE C., FEVRIER F., « Règles pénitentiaires européennes, de la prescription à la prestation, l'inscription de l'Administration pénitentiaire dans une démarche qualité », in Cahiers de La sécurité, n°12, avril-juin 2010.
- DEJOURS C., *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel : Critique des fondements de l'évaluation*, Sciences en question, Editions Inra, Octobre 2003, P.49-50
- D'HARCOURT C., *La nouvelle loi organique et les gestionnaires : feu de tourbe ou feu de paille ?*, Revue française de finances publiques, juin 2003, n°82, pp 97-105.
- LAMBERT A., *Nouvelle exigence, nouvelle culture*, Revue Perspective Gestions Publique, Paris, février 2004, n 9, p. 1 et s.

### RAPPORTS

- ALBRAND L., *La prévention du suicide en milieu carcéral*, Rapport au Garde des Sceaux, Janvier 2009.
- CAMU J.-M. et LEMAIRE P., *Rapport sur la réorganisation des SPIP*, mai 2011.

- DEMMKE C., *Evaluation de la performance dans les administrations publiques des Etats membres de l'Union Européenne*, Institut européen d'administration publique, 2007.
- LAMBERT A. et MIGAUD D., *La mise en œuvre de la Loi Organique relative aux Lois de Finances*, Rapport au Gouvernement, Octobre 2006.
- Rapport public de la Cour des Comptes, *Le Service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, La Documentation Française, 2010.
- Rapport du Comité d'enquête sur le coût et rendement des services publics, *L'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'Etat*, Juillet 2008.

## LOIS ET REGLEMENTS

### Lois

- Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.
- Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique de l'Etat.
- Loi organique n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux Lois de Finances.
- Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 dite loi pénitentiaire.
- Loi n°2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines.

### Décrets

- Décret n°66-874 du 21 novembre 1966 portant règlement d'administration publique relatif au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire.
- Décret n° 99-276 du 13 avril 1999 modifiant le code de procédure pénale (troisième partie : Décrets) et portant création des services pénitentiaires d'insertion et de probation.
- Décret n°2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

- Décret n°2005-445 du 6 mai 2005 modifiant le décret n°93-1114 du 21 mai 1993 relatif au statut particulier du personnel d'insertion et de probation.
- Décret n°2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'Etat.
- Décret n°2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation de la DAP, Ministère de la Justice et des Libertés.
- Décret n°2010-1639 du 23 décembre 2010 portant statut particulier des CPIP, Ministère de la Justice et des Libertés.
- Décret n°2010-1640 du 23 décembre 2010 portant statut particulier du corps des DPIP, Ministère de la Justice et des Libertés.
- Décret n°2011-1986 du 28 décembre 2011 modifiant le code de procédure pénale et relatif à l'application des peines.

#### Circulaires

- Circulaire du 21 juin 2001 relative au développement du contrôle de gestion dans les administrations, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.
- Circulaire du 31 juillet 2002 relative à la mise en œuvre du MPO dans l'administration pénitentiaire, DAP.
- Circulaire du 19 novembre 2003 relative à la mise en œuvre du MPO dans l'administration pénitentiaire au titre de l'année 2004, DAP.
- Circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP, DAP.
- Circulaire du 7 juin 2011 relative aux aménagements de l'organigramme-type des sièges des directions interrégionales des services pénitentiaires, DAP.
- Circulaire du 16 décembre 2011 relative aux attributions respectives du JAP, des autres magistrats mandants et du SPIP et à leurs relations, Ministère de la Justice et des Libertés.
- Circulaire NOR : JUSK1240028C du 7 juin 2012 relatives aux modalités d'évaluation et de notation des fonctionnaires des services déconcentrés de

l'administration pénitentiaire au titre de l'année 2012 sur l'évaluation des cadres.

### SITES WEB

- [www.transversalis.fr](http://www.transversalis.fr), PAUL M., *Ce qu'accompagner veut dire*.
- [www.minefi.gouv.fr /notes\\_bleues/nbb/nbb305/performance.pdf](http://www.minefi.gouv.fr/notes_bleues/nbb/nbb305/performance.pdf), BIED-CHARRETON H., *La démarche de performance dans le cadre des lois de finances*.
- <http://1libertaire.free.fr/VCharazac01.html>, CHARAZAC V., *Le néolibéralisme au mépris du collectif*.

## TABLE DES ANNEXES

ANNEXE 1	Grille des entretiens exploratoires, réalisés auprès de 12 DPIIP ou adjoint de DFSPiP et de 8 CPIP
ANNEXE 2	Liste des graphiques
ANNEXE 3	Exemple de DOS
ANNEXE 4	Exemple de POPS
ANNEXE 5	Exemple de Fiches d'objectifs
ANNEXE 6	Exemples de Fiches d'action
ANNEXE 7	Forces et faiblesses de l'approche « production » et de l'approche « finalités »

## ANNEXE 1

### Grille des entretiens exploratoires

#### 1) Identité professionnelle

1-/ En quelle année avez-vous été titularisé ?

2-/ Quelle est votre ancienneté dans l'Administration pénitentiaire ?

3-/ Quel a été votre parcours professionnel ?

4-/ Quelle est votre fonction actuelle ?

- |   |   |
|---|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> DFSPIP      | <input checked="" type="checkbox"/> Personnel de direction    |
| <input checked="" type="checkbox"/> DPIP / CSIP | <input checked="" type="checkbox"/> Personnel de surveillance |
| <input checked="" type="checkbox"/> CPIP        | <input checked="" type="checkbox"/> Formateur                 |

5-/ A quelle Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires êtes-vous rattaché ?

- |  |  |
|--|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> Bordeaux     | <input checked="" type="checkbox"/> Outre-mer            |
| <input checked="" type="checkbox"/> Dijon Centre | <input checked="" type="checkbox"/> Paris                |
| <input checked="" type="checkbox"/> Lille        | <input checked="" type="checkbox"/> Rennes               |
| <input checked="" type="checkbox"/> Lyon         | <input checked="" type="checkbox"/> Strasbourg Grand Est |
| <input checked="" type="checkbox"/> Marseille    |  |

#### 2) Connaissance du MPO

6-/ Une formation au management vous a-t-elle été dispensée ?

- |  |   |
|--|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> Oui, en formation initiale | <input checked="" type="checkbox"/> Non |
| <input checked="" type="checkbox"/> Oui en formation continue  |   |

7-/ Au sein d'un SPIP, la culture du résultat vous semble-t-elle globalement positive ?

- |   |   |
|---|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> Oui | <input checked="" type="checkbox"/> Non |
|---|---|

8-/ Selon vous, qui impulse la logique de performance ?

(possibilité de sélectionner plusieurs réponses)

- |   |   |
|---|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> la DAP    | <input checked="" type="checkbox"/> Le Chef d'établissement |
| <input checked="" type="checkbox"/> la DI     | <input checked="" type="checkbox"/> Le DPIP                 |
| <input checked="" type="checkbox"/> Le DFSPIP |   |

9-/ Avez-vous en connaissance de l'existence de primes à la performance ? Si oui, en avez-vous bénéficié ?

- |  |   |
|--|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> J'en ai eu connaissance et j'en ai bénéficié.    | <input checked="" type="checkbox"/> Je n'en ai pas eu connaissance et n'en ai pas bénéficié |
| <input checked="" type="checkbox"/> J'en ai eu connaissance sans en avoir bénéficié. |   |

10-/ Avez-vous identifié des situations professionnelles dans lesquelles la technique du MPO était mise en œuvre ?

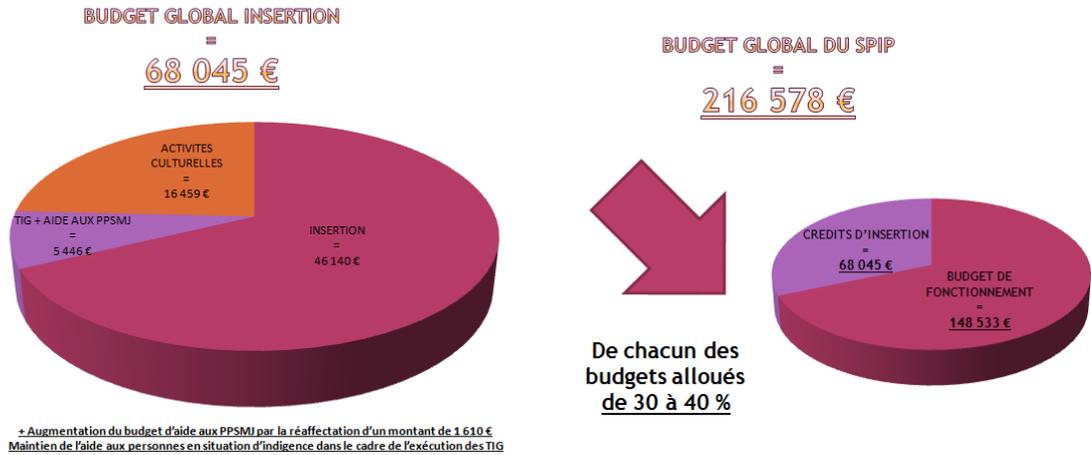
- |   |   |
|---|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> Oui | <input checked="" type="checkbox"/> Non |
|---|---|

- 11-/ Si oui, cette technique était-elle appropriée ?
- ✓ Oui
  - ✓ Non
- ✓ Partiellement
- 12-/ Avez-vous eu connaissance, sur votre lieu d'affectation, du ou des documents suivants ?  
(possibilité de sélectionner plusieurs réponses)
- ✓ le POPS
  - ✓ le DOS
- ✓ le Rapport d'activité
- 13-/ Avez-vous été associé à leur réalisation ?
- ✓ Oui
- ✓ Non
- 14-/ Avez-vous été associé à la détermination et à la fixation d'objectifs ?
- ✓ Oui
- ✓ Non
- 15-/ Diriez-vous que le MPO est :
- ✓ En totale adéquation avec les valeurs du service public
  - ✓ Plutôt compatible avec les valeurs du service public
- ✓ Plutôt incompatible avec les valeurs du service public  
 ✓ Contraire aux valeurs du service public
- 3) Portrait du DPIIP
- 16-/ Selon vous, un personnel d'encadrement au sein d'un SPIIP doit être avant tout :
- ✓ Un expert
  - ✓ Un décideur
  - ✓ Un gestionnaire
- ✓ Un communicant  
 ✓ Un meneur d'hommes
- 17-/ Qu'attendez-vous en priorité de votre hiérarchie ?
- ✓ Qu'elle prenne les décisions
  - ✓ Qu'elle écoute et communique
  - ✓ Qu'elle fixe des objectifs clairs
  - ✓ Qu'elle sache gérer les situations de crise
- ✓ Qu'elle sache concevoir et adapter une stratégie  
 ✓ Qu'elle maîtrise l'environnement et les enjeux politiques
- 18-/ Selon vous, pour mener un projet à bien, le DPIIP doit en priorité :
- ✓ Déléguer le plus possible la responsabilité des tâches
  - ✓ Prendre des décisions unilatéralement avant de les faire appliquer
  - ✓ Faciliter le consensus collectif en impliquant activement tout le service dans la définition des objectifs
- ✓ Fixer de grands objectifs en accordant aux personnes du service une marge d'autonomie dans la réalisation des objectifs
- 19-/ Pour accompagner la mise en œuvre de ce projet, le DPIIP doit privilégier :
- ✓ le management par objectifs
  - ✓ le développement de travail en mode projet
  - ✓ la formation et le développement de la compétence des agents
- ✓ un diagnostic sur l'amélioration de l'organisation quotidienne du travail des équipes

## ANNEXE 2

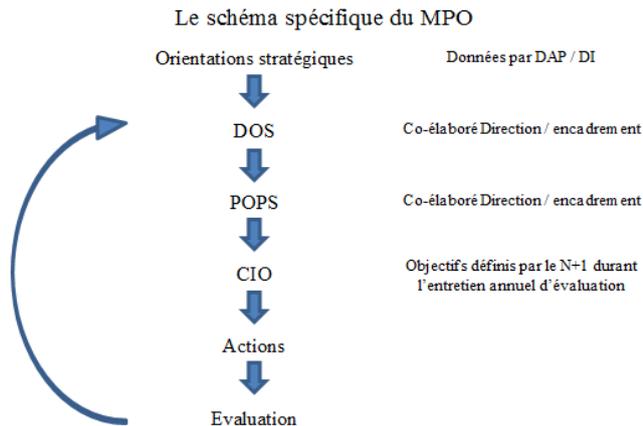
### Liste des graphiques

Graphique 1



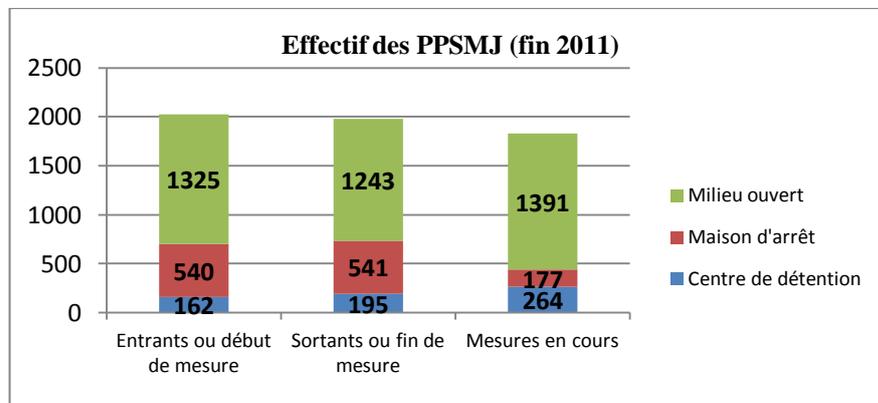
Source : Budget du SPIP transmis par la DI, lors du stage de mise en situation de 2013

Graphique 2



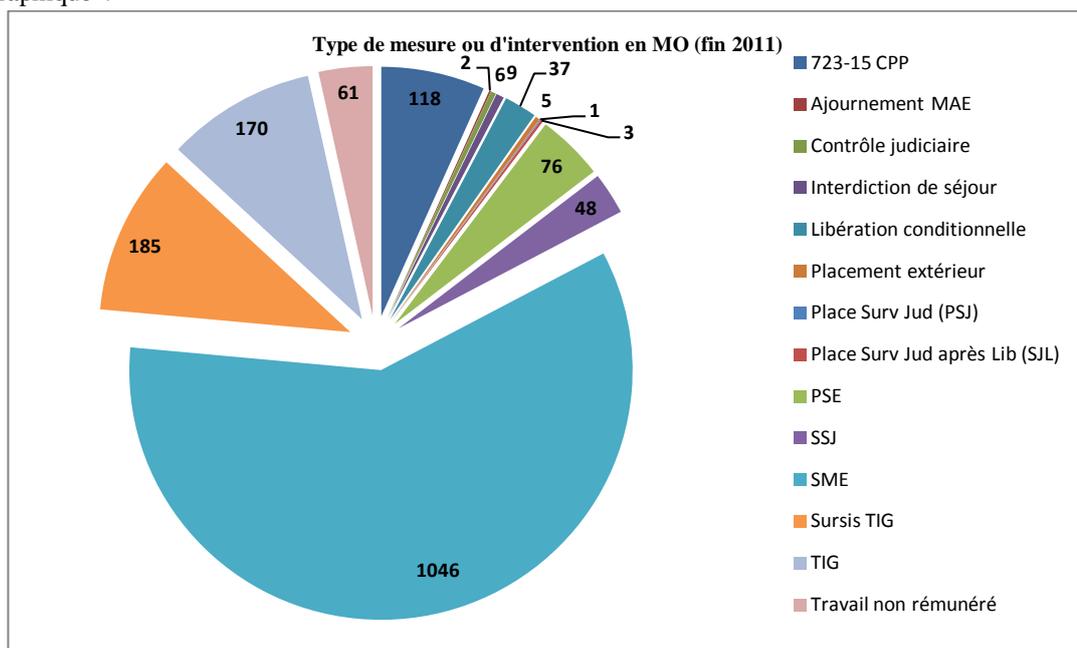
Source : Cours de Monsieur Xavier KOUZMENKA, consultant, dispensé à l'ENAP en 2012

Graphique 3



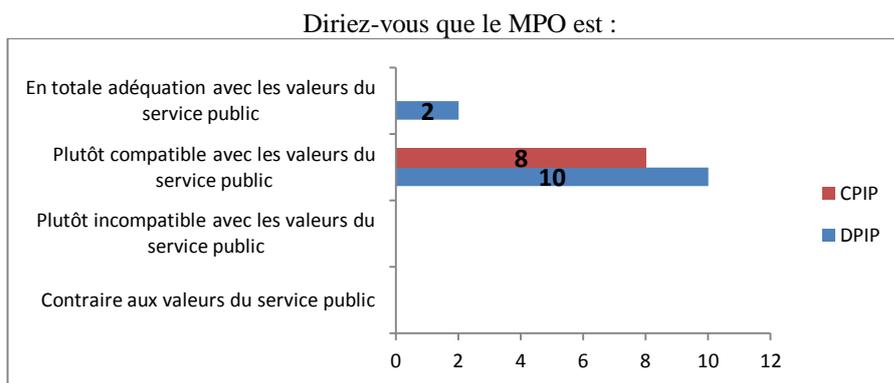
Source : Données du DOS, annexé ci-après (ANNEXE 3) et extraction des données d'INFOCENTRE

Graphique 4



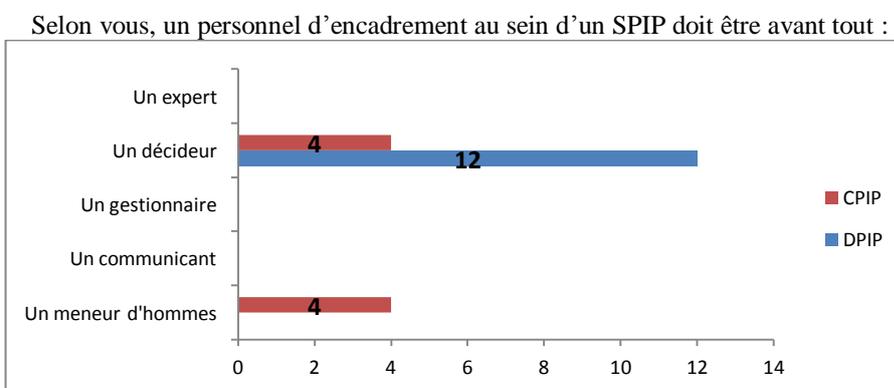
Source : Données du DOS, annexé ci-après (ANNEXE 3) et extraction des données du requêteur APPI

Graphique 5



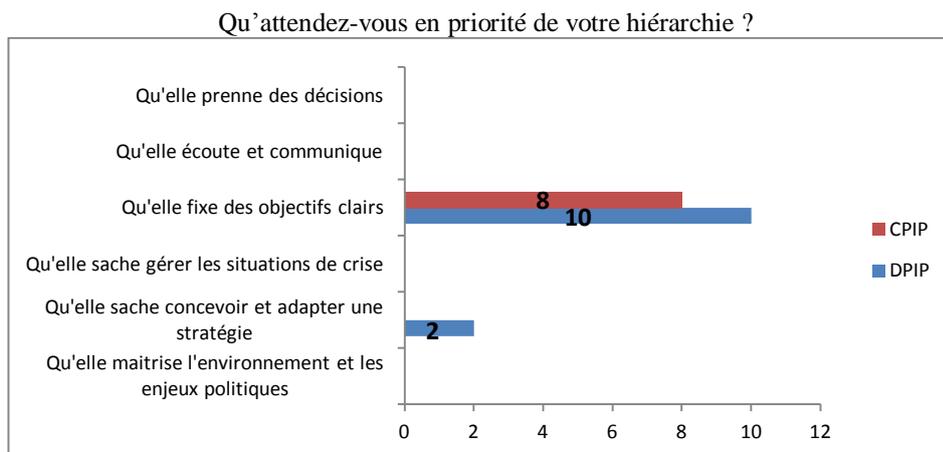
Source : Données collectées aux cours des entretiens exploratoires

Graphique 6



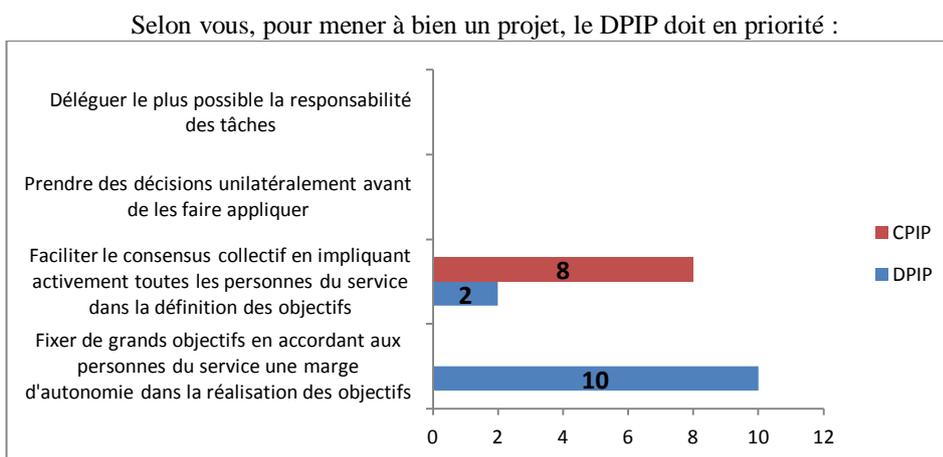
Source : *Données collectées aux cours des entretiens exploratoires*

Graphique 7



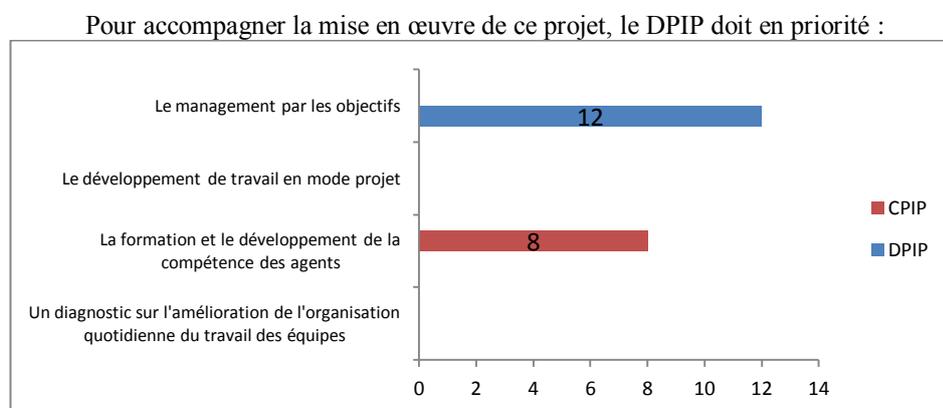
Source : *Données collectées aux cours des entretiens exploratoires*

Graphique 8



Source : *Données collectées aux cours des entretiens exploratoires*

Graphique 9



Source : *Données collectées aux cours des entretiens exploratoires*

## ANNEXE 3

### DIAGNOSTIC ORIENTE DE LA STRUCTURE 2012

RECU LE 29 MARS 2012

*Le diagnostic **orienté** constitue une prise de position de la part du chef du service déconcentré. Ce diagnostic s'appuie sur les éléments objectifs dont dispose ce responsable, et laisse comprendre dans quel sens les objectifs vont être fixés. Il doit être élaboré en équipe, même si le responsable arbitre et oriente en dernier ressort.*

#### 1 - MISSIONS ET ORIENTATIONS GENERALES RAPPORTEES A LA STRUCTURE

Les SPIP interviennent dans le cadre du service public pénitentiaire qui participe à l'exécution des décisions et sentences pénales, au maintien de la sécurité publique  
Il est organisé de manière à lutter efficacement contre la récidive en favorisant la réinsertion des personnes.

##### Le service public pénitentiaire :

- Participe à l'exécution des décisions pénales.
- Contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire,
- Contribue 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.
- Il assure l'individualisation des suivis
- Il recherche et propose aux magistrats des aménagements de peine pour les personnes condamnées.

##### I - Le cadre d'intervention des SPIP.

Les SPIP interviennent auprès des personnes incarcérées, et sur saisine des autorités judiciaires pour les mesures alternatives aux poursuites, les mesures présentencielles et les mesures postsentencielles.

##### II - Les principaux axes de la prévention de la récidive.

Les personnels d'insertion et de probation concourent, compte tenu de leurs connaissances en criminologie et de leurs compétences en matière d'exécution des peines, à la préparation des décisions de justice à caractère pénal et en assurent le suivi et le contrôle.

##### Les personnels d'insertion et de probation :

- Fournissent au magistrat mandant, les éléments d'information lui permettant de prendre en compte les mesures adaptées à la situation de la personne.
- Jouent, par leur savoir-faire en matière de prise en charge des PPSMJ et d'évaluation des problématiques individuelles, un rôle essentiel en matière d'aide à la décision judiciaire.
- Réalisent des enquêtes relatives à la situation matérielle, familiale et sociale des PPSMJ afin d'individualiser les mesures et les peines.
- Etudient avec les PPSMJ les modalités de déroulement de leur peine afin de proposer aux autorités judiciaires les aménagements appropriés au regard de leur situation pénale et sociale.
- Mènent des actions visant à éviter les effets désocialisants de l'incarcération et la préservation des liens familiaux.
- Contribuent avec le concours des autres professionnels au repérage des publics les plus démunis, illettrés

ou indigents afin d'éviter leur exclusion en facilitant, notamment, leur accès aux activités rémunérées.

- Intervient dans la prévention du suicide et des violences en participant au repérage des conduites à risques.

La préparation à la sortie, dans le cadre d'un aménagement de peine ou de la fin de peine, est une mission pluridisciplinaire dans laquelle les SPIP ont un rôle fondamental.

Ils mettent en place des actions d'accès aux droits sociaux, en particulier en matière d'insertion professionnelle et de logement ainsi que des actions culturelles et sportives.

### III - Le suivi et le contrôle des obligations des PPSMJ

Dans le cadre des mesures d'aménagement de peine et des mesures restrictives de liberté, le suivi effectué par les personnels d'insertion et de probation doit permettre :

- de contrôler de manière régulière le respect par les PPSMJ des obligations imposées ;
- de travailler sur le passage à l'acte et le sens de la peine ;
- d'apporter le soutien nécessaire en terme de réinsertion sociale ;
- de repérer les éventuelles difficultés rencontrées dans l'exécution de la mesure.

### IV –Une intervention centrée sur les PPSMJ.

A son arrivée à l'établissement pénitentiaire, chaque personne écrouée est reçue en entretien par un personnel d'insertion et de probation dans les plus brefs délais

Le premier entretien a pour objectif :

- d'expliquer la décision judiciaire prononcée
- Le déroulement de la mesure ou de la peine,
- D'effectuer une première évaluation de la situation personnelle, familiale, professionnelle, sociale et pénale,
- De définir les premières orientations et les modalités de prise en charge et de diriger la personne vers les services compétents en cas de problèmes familiaux et matériels urgents.

#### Une prise en charge adaptée aux besoins des personnes et aux risques de récidive

Dans une perspective dynamique de prise en charge des PPSMJ et d'individualisation des peines, les SPIP doivent différencier les suivis afin de donner du sens et du contenu à l'exécution des décisions de justice.

#### Diagnostic et évaluation

Il revient aux personnels d'insertion et de probation d'évaluer et d'analyser les situations individuelles.

Le diagnostic débute dès le premier entretien, il vise à initier chez la PPSMJ une réflexion sur le sens et la portée de la décision judiciaire, à évaluer ses capacités de mobilisation et à définir un plan d'actions.

La phase de suivi proprement dite comporte, en fonction des profils des personnes, différentes modalités qui doivent s'articuler les unes aux autres et doit impérativement intégrer la notion de progressivité du parcours des personnes tout au long de l'exécution de leur peine.

#### Les programmes de prévention de la récidive (PPR)

Concernant l'aspect criminologique, la prise en charge doit être fortement orientée sur le passage à l'acte, le repérage et le traitement des facteurs de risque de récidive et les intérêts de la victime.

Les PPR, centrés sur le passage à l'acte, permettent d'assurer une prise en charge spécifique de certains délinquants au regard de l'analyse des faits commis (délinquance sexuelle, violences conjugales, violences urbaines, etc.).

#### Les programmes d'insertion

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

actions collectives de resocialisation.

#### V - La nécessité de la continuité du suivi

La continuité du suivi est l'un des objectifs fondamentaux. La dimension territoriale doit être considérée comme centrale en termes d'organisation de service pour assurer efficacité et cohérence des prises en charge (territoire d'intervention des SPIP, des partenaires et des projets de sortie ou de domiciliation des PPSMJ).

#### VI - Les écrits

Les écrits permettent la transparence des procédures et le respect des droits des PPSMJ.

Ils contribuent à clarifier les interventions des personnels d'insertion et de probation et participent à la visibilité et à la reconnaissance de leurs savoir-faire.

Outre l'information du magistrat mandant, les rapports de fin de mesure sont destinés à faire le point avec la personne suivie et constituent un bilan de son évolution globale.

Les rapports et enquêtes sont validés par l'encadrement avant d'être transmis exclusivement via APPI.

#### VII - Agir dans un cadre pluridisciplinaire

La responsabilité partagée des acteurs du service public pénitentiaire en matière d'insertion des PPSMJ nécessite de clarifier le rôle spécifique du SPIP dans certains domaines, afin de garantir une cohésion et une harmonisation des pratiques.

##### Le parcours d'exécution de peine (PEP).

IL doit devenir plus largement, tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé, le moyen de structurer le parcours d'exécution de peine des personnes condamnées par une prise en charge globale et pluridisciplinaire.

En établissement pénitentiaire, la mise sa mise en œuvre implique la construction pluridisciplinaire d'un parcours de détention

##### Le repérage de l'illettrisme et l'enseignement.

En matière de lutte contre l'illettrisme en milieu fermé, les SPIP agissent en liaison avec les enseignants rattachés à l'établissement concerné.

Ils participent au repérage des illettrés et les incitent à participer aux activités scolaires permettant d'acquérir une maîtrise des compétences de base.

En milieu ouvert, le service doit être attentif à veiller au repérage des personnes en situation d'illettrisme.

##### L'insertion professionnelle.

Les personnels d'insertion et de probation contribuent au classement des personnes détenues (dont la responsabilité incombe au chef d'établissement) en donnant un avis circonstancié en commission pluridisciplinaire.

##### L'action culturelle et socio-culturelle.

Le SPIP est chargé de développer les activités culturelles et socio-culturelles.

En établissement pénitentiaire, il en élabore la programmation avec l'appui des services et partenaires compétents, et le cas échéant, des opérateurs culturels. Il conventionne avec les partenaires, recherche les financements et évalue les actions entreprises.

##### L'éducation à la santé.

La conception, la programmation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des actions d'éducation pour la santé sont de la responsabilité pleine et entière des UCSA, Cependant, le SPIP peut s'investir directement dans le pilotage d'actions d'éducation pour la santé dès lors qu'elles sont actées et identifiées dans ses objectifs, après validation de l'UCSA, responsable de la programmation générale.

##### L'accès au(x) droit(s).

Afin de permettre l'accès des personnes incarcérées aux dispositifs d'information juridique de droit commun, des points d'accès au droit (PAD) ont été mis en place dans les établissements pénitentiaires.

En lien avec le conseil départemental de l'accès au droit (CDAD), le SPIP est l'acteur central du dispositif, garant de la complémentarité des prestations des divers intervenants.

#### La prospection partenariale.

La construction et l'animation d'un réseau partenarial sont les outils privilégiés de la mise en œuvre de la politique d'insertion au profit des PPSMJ. Un partenariat, structuré, diversifié et adapté aux profils et aux problématiques sociales des personnes suivies par les SPIP, permet de mener une politique de préparation à la sortie, de développement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération.

#### Les partenaires publics.

Le partenariat avec les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales doit être particulièrement soutenu.

Il n'appartient pas aux SPIP de se substituer aux services de droit commun mais, avec le soutien des directions interrégionales des services pénitentiaires, de veiller à l'inscription des PPSMJ dans les actions des services locaux, départementaux ou régionaux compétents pour l'accès au logement, à l'emploi, à la formation professionnelle, aux soins, aux actions culturelles, sportives, etc.

#### Les partenaires privés.

Les partenaires privés, qu'ils soient de type associatif ou groupements privés, viennent en appui des SPIP dans le cadre des prises en charge (formateurs, enseignants, visiteurs de prison, etc.).

#### L'inscription des SPIP dans le réseau de prévention de la délinquance.

De par sa connaissance des PPSMJ, le DSPIP (ou son représentant) :

- participe aux dispositifs territoriaux de concertation (comité départemental de sécurité, conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes ainsi qu'aux conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance) ;
- collabore à l'élaboration et à l'animation des contrats locaux de sécurité qui, aux termes de la circulaire interministérielle du 4 décembre 2006, constituent le volet « prévention et citoyenneté » des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)
- fait des propositions et donne son avis au procureur de la République à l'occasion de la consultation, par le préfet, sur le plan départemental de prévention de la délinquance ;
- propose et coordonne la mise en place de dispositifs participant à la prévention (par exemple dispositifs de préparation à la sortie, mise en place de groupes de parole et de programmes, etc.) notamment lorsqu'ils sont susceptibles de bénéficier de financement du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

## 2 – CARACTERISTIQUES DE LA VIE DE LA STRUCTURE

Le Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation a été créé par le décret numéro 99-276 du 13 avril 1999 modifiant le code de procédure pénale et portant création des S.P.I.P, paru au Journal Officiel du 14 avril 1999.

#### Objectifs généraux.

- Agir dans le cadre d'un mandat judiciaire intégrant le respect des obligations.
- Faire des propositions d'aménagement de peine.
- Favoriser l'accès des PPSMJ aux politiques publiques.
- Etre en expertise pour une prise en charge adaptée et individualisée.
- D'inscrire le service durablement dans les dispositifs dans lesquels il est acteur et partenaire.
- De veiller au suivi des conventions et protocoles établis avec les institutions et partenaires associatifs de Lot et Garonne.

- Inscrire l'AP dans des partenariats visant des actions d'insertion dans la durée,
- De trouver dans le cadre général de l'action publique la place qui est la sienne, qui correspond à sa spécificité et à son domaine d'expertise au croisement de l'action sociale et du champ judiciaire.

### Antenne 1

Depuis juin 2009, une structure immobilière adaptée qui répond aux normes de sécurité et propose des surfaces suffisantes pour accueillir les actions collectives qui entrent dans les missions des SPIP est à notre disposition.

### Antenne 2

Les bureaux sont situés dans le bâtiment d'entrée du centre de détention.

Si la surface mise à disposition est suffisante, il faut constater l'état général de vétusté des locaux ainsi que des problèmes de maintenance qui peuvent affectés la sécurité des personnel.

Toutes les mesures pour lesquelles le SPIP 47 est saisi sont mises en œuvre dans le cadre d'un suivi différencié déterminé après une période de 4 mois d'observation qui assurent l'effectivité des obligations particulières décidées par les juridictions dans le cadre d'une individualisation du parcours d'exécution de la peine.

Début 2012 ce dispositif a évolué vers le DAVC dans le cadre de la généralisation de cet outil par la DAP.

## 3 – ANALYSE DE LA POPULATION PRISE EN CHARGE

Effectif de la PPSMJ			
Antenne	Entrants ou début de mesure	Sortants ou fin de mesure	Mesures en cours
CD	162	195	264
MA	540	541	177
MO	1325	1243	1391
Total	2 037	1 979	<b>1 832</b>
Total mesures en cours + mesures terminées (fin 2011)	3 811		

Type de mesure ou d'intervention En MO	Nbre de personnes
723-15 CPP	118
AJOURNEMENT MAE	2
CONTRÔLE JUDICIAIRE	6
INTERDICTION SÉJOUR	9
LIBÉRATION CONDITION.	37
PLACEMENT EXTÉRIEUR	5
PLACE. SURV JUD (PSJ)	1
PLAC SURV JUD APRES LIB (SJL)	3
PLACT SURV ELECT (PSE)	76
SUIVI SOCIO JUDIC. (SSJ)	48
SURIS MISE À ÉPREUVE	1 046
SURIS TIG	185
TRAVAIL INTÉRÊT (TIG)	170
TRAVAIL NON RÉMUNÉRÉ	61
Somme:	1 767

Ressources							
Salarié	ASSEDIC	RSA	AAH	Retraite	Ressources Autres	Sans ressources	Mesure de protection
34,36%	9,50%	13,64%	6,33%	4,52%	8,29%	16,05%	1,21%

Le total du tableau ci-dessus est de 93,90 %, pour 6,10 % du panel cette donnée n'a pas été renseigné.

**MOYENS HUMAINS ET ETP**

**Les personnels.**

Le service est composé de 27 personnes représentant 25,30 équivalents temps plein.

- 18 agents sont des personnels d’insertion et de probation (PIP)
- 01 assistante sociale
- 04 personnels administratifs,
- 01 personnel de surveillance
- 01 Directeur d’insertion et de probation
- 01 Chef de service pénitentiaire d’insertion et de probation
- 01 Directeur fonctionnel des services pénitentiaires d’insertion et de probation

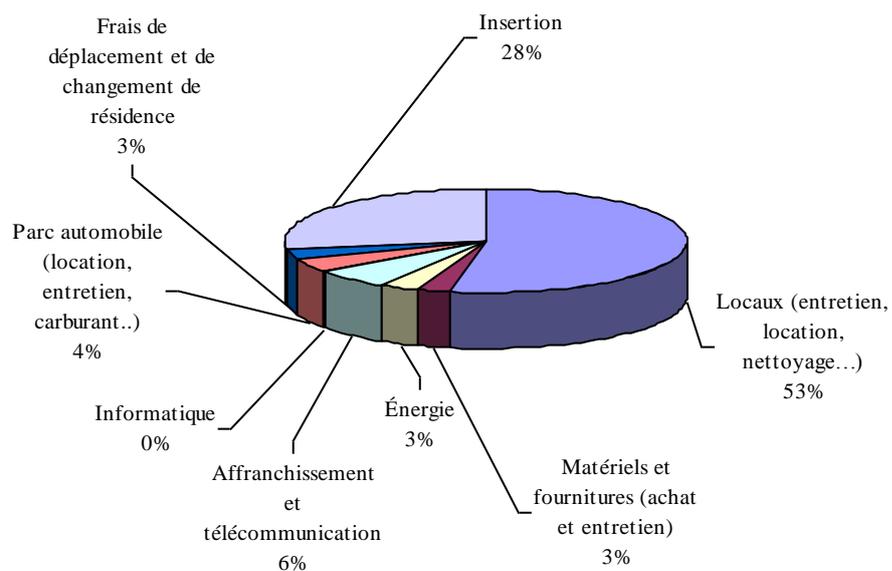
L’équipe de direction est constituée de 4 personnels.

- Un DFSPPI.
- Un Directeur d’insertion et de probation, adjoint du directeur et chef d’antenne.
- Un CSIP en poste sur l’antenne depuis septembre 2011.
- Une Secrétaire Administrative en charge des RH et de la gestion financière.

42 – MOYENS BUDGETAIRES – ANNEE 2011

Fonctionnement	Dépenses
Locaux (entretien, location, nettoyage...)	155 342
Matériels et fournitures (achat et entretien)	8 347
Énergie	8 292
Affranchissement et télécommunication	18 218
Informatique	1 380
Parc automobile (location, entretien, carburant.)	11 507
Frais de déplacement et de changement de résidence	9 217
Insertion	81 809
Éducation santé	5 500
<b>Total</b>	<b>299 612</b>

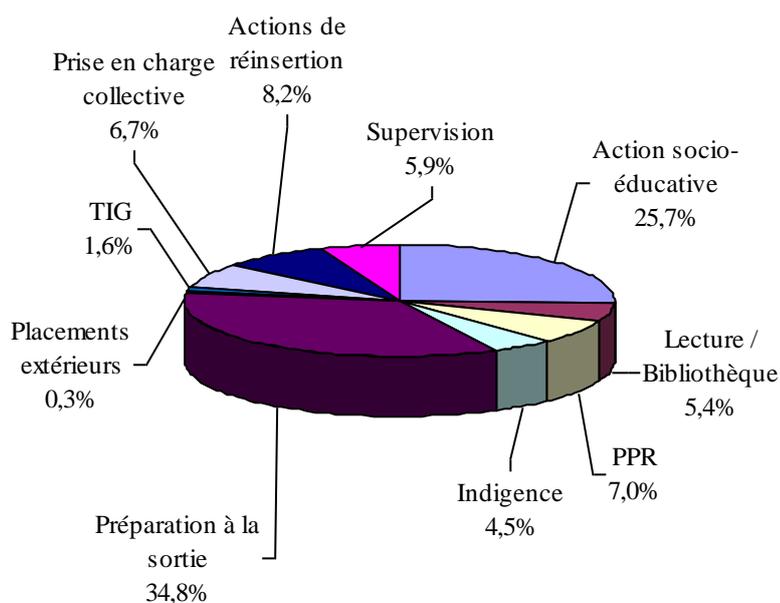
Budget de fonctionnement



## Répartition départementale du budget d'insertion.

Action socio-éducative	21 042
Lecture / Bibliothèque	4 390
PPR	5 710
Indigence	3 698
Préparation à la sortie	28 432
Placements extérieurs	238
TIG	1 280
Prise en charge collective	5 510
Actions de réinsertion	6 720
Supervision	4 789
Total	81 809

## Budget d'insertion



#### **43 – MOYENS INFORMATIQUES**

Antenne 1 : 21 postes

Antenne 2 : 7 postes

3 portables pour les permanences extérieures

#### **44 – LOCAUX**

Antenne 1 => 700M<sup>2</sup> + 60M<sup>2</sup> (prêt de du local par la mairie depuis 10 ans) + 30 M<sup>2</sup> (anciens locaux de l'antenne du SPIP sur cette ville)

MA => 15 M<sup>2</sup>

Antenne 2 => 120 M<sup>2</sup>

Total => 970 M<sup>2</sup>

#### **HYGIENE :**

##### **POUR L'ANTENNE 1 :**

⇒ RAS

⇒ Les locaux actuels sont aux normes et proposent des conditions de travail parfaitement adapté

##### **POUR L'ANTENNE 2 :**

⇒ Les bureaux (4) sont situés dans le bâtiment d'entrée du centre de détention.

⇒ Si la surface mise à disposition est suffisante, il faut constater l'état général de vétusté des locaux.

⇒ Locaux ancien et sales.

⇒ Une indispensable réfection générale des locaux est à prévoir.

## **45 – INFRASTRUCTURE ET SECURITE**

### **Eléments de sécurité**

#### **Antenne 1 :**

- ⇒ 2 issues de secours
- ⇒ 4 caméras de surveillance.
- ⇒ L'accès à la porte d'entrée est sécurisé.
- ⇒ 4 d'extincteurs.
- ⇒ Le plan d'évacuation est affiché.
- ⇒ Le contrôle électrique a été fait par l'Apave.
- ⇒ Alarme portative individuelle reliée à un central SECURITAS

#### **Antenne 2 :**

- ⇒ 1 issue de secours
- ⇒ 1 extincteur.
- ⇒ Le plan d'évacuation est affiché.

#### **Divers :**

- ⇒ Les locaux d'archivages sont mal adaptés, insuffisants et ne sont pas aux normes incendie sur l'antenne 2

## **46 – DEGRE D'ORGANISATION DE LA STRUCTURE**

### *Engagements de service*

Réactualisés en 2010 avec la maison d'arrêt en 2009 pour le CD.

**En cours de réactualisation pour les 2 établissements => actuellement à la signature des CE**

### *Conventions*

50 conventions signées entre le SPIP et divers organismes (mairies, gendarmerie, services de l'état, CAF, associations...) couvrant l'ensemble des secteurs de l'activité socio économique.

## **47 – L'ENVIRONNEMENT ET LES PARTENARIATS DE LA STRUCTURE**

### **L'environnement géographique :**

Antenne 1 se trouve en périphérie du centre ville et est facilement accessible, elle est desservie par des

transports en commun.

**L'environnement économique :**

Le département occupe 13% de la surface régionale.

Sa taille modeste, 5.400 km<sup>2</sup>, le place au 65<sup>e</sup> rang des départements de l'Hexagone.

C'est un territoire peu urbanisé avec un seul pôle de plus de 30.000 habitants et deux pôles secondaires, de 23 470 habitants et de 17 320 habitants. Le reste de l'espace est essentiellement de type rural. La densité de population, de 60 habitants au km<sup>2</sup>, est inférieure à la densité régionale (77).

Le vieillissement de la population se poursuit. L'âge moyen est passé de 41,9 ans à 43,4 ans depuis 1999. La part des personnes âgées de plus de 60 ans s'élève à 28,6% de la population.

Le département regroupe 186.500 foyers fiscaux. Près de 55% ne sont pas imposables, soit la proportion la plus forte parmi les départements aquitains.

La moitié des ménages déclare un revenu de moins de 15 600 euros. Ce niveau médian de revenu est le plus faible de la région et nettement inférieur à la moyenne métropolitaine (17.500 euros).

**5 – ÉLEMENTS DE PROSPECTIVE**

*Ce qui, au regard des éléments présentés dans les paragraphes précédents, constitue la problématique spécifique de la structure. (Ex : une marge de progrès identifiée pour le bâti peut permettre d'investir dans la relation avec les usagers externes). L'objectif est de permettre une mise en synergie des différentes opportunités.*

## 51 – ECART ENTRE LA SITUATION ACTUELLE ET LA SITUATION CIBLE.

L'ensemble des missions est assuré tant en MO quant MF.

Sont mis en œuvre pour répondre aux missions dans le cadre des politiques de la DAP :

- ⇒ Suivi différencié (depuis 2007)
- ⇒ PPR (depuis 2008)
- ⇒ Groupe de parole (depuis 2008)
- ⇒ Utilisation systématique d'APPI
- ⇒ Une participation soutenue aux réunions intra et extra pénitentiaires
- ⇒ Mise en œuvre des dispositifs SEFIP et PSAP (sans résultat opérationnel puisqu'une opposition du parquet à ces mesures)
- ⇒ Convention départementale avec le secteur psychiatrique de l'hôpital public pour une prise en charge coordonnée des PPSMJ dans ce type de problématique (en cours, lettre d'intention signée par les deux directions).

Pas d'écart sensible à noter, les missions sont assurées, les politiques prioritaires de la DAP sont déclinées et expliquées localement.

## 52 – ELEMENTS DE PROSPECTIVE INTERNE (POINT FORTS / A AMELIORER)

### POINTS FORTS

- ⇒ une organisation écrite dans le cadre d'un organigramme
- ⇒ des délégations écrites au DIP et au CSIP
- ⇒ une programmation des objectifs sur l'ensemble de l'année dans une organisation si nécessaire évolutive.
- ⇒ un calendrier opérationnel d'action qui prend en compte les réalités quotidiennes.
- ⇒ un dialogue régulier et organisé avec les juridictions
- ⇒ une l'organisation de binôme de PIP qui permet la continuité du service
- ⇒ présence des personnels dans les instances institutionnelles intra et extra pénitentiaires
- ⇒ une politique soutenue de conventionnement avec les partenaires
- ⇒ une information régulière des partenaires sur les évolutions de l'AP

### Une mobilisation des PIP sur les dispositifs collectifs.

- ⇒ groupes de parole et autres qui inscrivent le service dans une dynamique de changement des pratiques conforme aux orientations de la DAP.
- ⇒ accompagnement des PIP dans des actions de formations dédiées et / ou obligatoires in situ.

- ⇒ l'animation de 2 groupes de parole en 2011 (3 sont programmés actuellement pour 2012)
- ⇒ mise en œuvre de programmes collectifs centrés sur les principales problématiques identifiées chez les PPSMJ (Alcool, violence, citoyenneté, addictions, .....

**L'organisation depuis plusieurs années d'un dispositif de suivi différencié initié par une période d'évaluation en début de mesure.**

- ⇒ Constitue un atout méthodologique déjà acquis dans le cadre de la mise en œuvre du DAVC
- ⇒ Permet d'envisager sans difficultés majeures la transition vers la segmentation et un dispositif d'enquête / évaluation autonome.

**Un effort d'innovation des méthodes d'intervention depuis 5 ans**

- ⇒ Par une mobilisation des partenariats sur des actions nouvelles
- ⇒ Par une explication des changements organisationnels aux juridictions
- ⇒ Par une implication forte dans les processus de changement
- ⇒ Par une amélioration des procédures internes.

**Une charte des temps opérationnelle.**

- ⇒ Par un travail d'information et de pédagogie
- ⇒ Par une consultation individuelle des personnels (2010)
- ⇒ Par le contrôle régulier de son respect.

**POINTS A AMELIORER**

**Antenne 1**

- ⇒ Le déficit en personnel administratif handicape la construction d'une organisation administrative séparant clairement l'ensemble des tâches affectées à chaque agent.

*Il sera donc nécessaire de planifier, de rationaliser les actes professionnels et enfin de clarifier et structurer les missions prioritaires des PA.*

*De même il est nécessaire de réfléchir aux modalités d'accueil des publics qui actuellement est fait par un système d'interphonie qui si il présente des avantages en matière de sécurité est faiblement opérationnel en matière de relation humaine.*

**Antenne 2**

- ⇒ **L'isolement de l'Adjoint administratif est un inconvénient pendant les périodes de congés puisque sans possibilité de relais sur les tâches urgentes**

*Il faudra favoriser l'utilisation des moyens informatiques permettant la délocalisation de certaines taches, organiser des réunions de coordination et compléter les formations aux suites bureautiques & Internet*

**Toutes antennes.**

⇒ Difficulté de l'appropriation des outils à visée criminologique par les PIP.  
*Il faut noter que nous ne sommes pas ici face à un refus mais à une difficulté méthodologique qui doit être surmonté par des actions pédagogiques :*

*1/ Diagnostiquer les résistances aux changements et repérer les déficits de connaissances*

*2/ Développer des actions de formation spécifiques collectives ou individuelles de préférence in situ pour favoriser une dynamique de groupe*

*3/ Evaluer l'impact des actions de formation sur les pratiques professionnelles*

### **53 – ELEMENTS DE PROSPECTIVE EXTERNE (POINTS FORTS / A AMELIORER)**

#### **POINTS FORTS :**

##### **Un repérage du service par les partenaires institutionnels & associatifs.**

⇒ Par des actions de communication sur les actions du service

⇒ Par une implication dans les dispositifs locaux liés à l'insertion économique, sociale, professionnelle et sanitaire.

Ces efforts ont permis de d'inscrire le SPIP au niveau départemental comme un partenaire reconnu, présent dans tous les secteurs ou il est nécessaire d'affirmer la présence de l'AP (contrat de ville, C.I.S.P.D, dispositifs d'insertion ou à vocation sociale, C.L.S, FIPD....

##### **Dans le cadre du CISPD de l'antenne 1 :**

Par le pilotage d'un groupe de travail sur des actions en direction des 18/25 ans avec 3 projets principaux :

1. Mise en place d'un conseil mission locale / justice à temps plein sur les publics pénitentiaires (cofinancement SPIP/CISPD).
2. Création de postes de TIG sur la communauté d'agglo.
3. Création d'un chantier école dédié partiellement aux publics pénitentiaires.

##### **Dans le cadre du CISP D :**

Par une participation active au diagnostique en cours.

En effet si la gendarmerie et la police apportent par leur connaissance du terrain des éléments de compréhension de l'organisation du passage à l'acte le SPIP est à même de produire une analyse des éléments comportementaux qui favorise l'acte délinquant. De même la connaissance socio-démographique des publics est dans ce cadre un élément d'expertise.

#### **A AMELIORER**

- recherche de partenariats innovants dans le cadre des TIG.
- trouver une meilleure intégration dans les dispositifs pilotés par la Préfecture.

## ANNEXE 4

### PLANS D'OBJECTIFS PRIORITAIRES DE SPIP – ANNEE 2013

Le POPS constitue une déclinaison annuelle du DOS et implique une priorisation des objectifs à conduire pour l'année N+1.

Ordre de priorité	Orientations nationales stratégiques suivies	Objectifs appliqués à la structure (y compris objectifs intermédiaires permettant d'atteindre les orientations fixées)	Eléments de contexte à prendre en compte (points forts, points faibles, moyens)	Indicateurs
1	Prévenir la récidive et accompagner les PPSMJ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- être force de proposition en matière d'aménagement de peines : LC, PE, PSE, SL.</li> <li>- utiliser le poste de placement extérieur soin négocié courant 2012</li> <li>- œuvrer pour le développement des peines <i>ab initio</i> (PSE, semi liberté, sans décerner un mandat de dépôt)</li> </ul>	<p><u>Points forts :</u> Présence sur le département :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'un quartier semi liberté de 30 places,</li> <li>- d'un CSL de 40 places,</li> <li>- d'un quartier « nouveau concept »</li> <li>- de partenaires pour l'exécution des placements extérieurs (HORIZON)</li> </ul> <p><u>Points faibles :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- peu de structures capables de mettre à disposition des places de placement extérieur</li> <li>- des textes qui freinent le prononcé des placements extérieurs probatoires</li> <li>- les enquêtes 723-15 émanant du TGI ne sont pas confiées au SPIP</li> </ul> <p><u>Moyens :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 17 places de placements extérieurs</li> <li>- 1 partenariat de qualité mais insuffisant en nombre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre d'aménagements de peine par le SPIP</li> <li>- Nombre de personnes orientées vers un placement extérieur « soin »</li> </ul>
2	Améliorer la continuité de la prise en charge de la PPSMJ du MF au MO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- conclure un protocole avec les services de la PJJ afin d'articuler le suivi mineur / majeur des personnes condamnées à un SME</li> <li>- ouverture par le SPIP des mesures 741-1 sur le logiciel APPI</li> </ul>	<p><u>Points forts :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un personnel de secrétariat dédié à l'ouverture des dossiers 741-1, un contact partenarial avec le SAP.</li> </ul> <p><u>Points faibles :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- absence des documents indispensables lors du premier entretien en MO</li> <li>- greffes des établissements non mobilisés</li> <li>- JAP peu investis</li> </ul> <p><u>Moyens :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- prévoir une réunion partenariale avec le SAP et le SPIP milieu fermé « orienteur »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre de dossiers pour lesquels les pièces judiciaires sont parvenues dans les services au jour de la convocation</li> <li>- Nombre de dossiers affectés dans les 8 (SSJ encourus) ou 30 jours</li> </ul>
3	Favoriser les conditions d'insertion professionnelles des PPSMJ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- développer le partenariat en matière de recherche emploi pour tous les aménagements de peine</li> <li>- participer activement à l'élaboration du plan local de</li> </ul>	<p><u>Points forts :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 cadre très mobilisé sur cette thématique</li> <li>- partenariat financier renouvelé avec la DIRECCTE</li> <li>- des partenaires mobilisés pour cette thématique</li> </ul> <p><u>Points faibles :</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre d'aménagements de peines proposés avec : recherche emploi</li> </ul>

		<p>formation sur les trois établissements seine-et-marnais</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- œuvrer à la reconduction de la validation des acquis et expérience sur le centre de détention</li> <li>- créer une dynamique partenariale avec les partenaires de l'insertion professionnelle en direction des publics justice relevant de l'incarcération ou du milieu libre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- personnels d'insertion recentrés sur le cœur de métier</li> <li>- SPIP non conviés aux réunions régionales réunissant groupements privés et établissements sur une question où ils sont partenaires incontournables</li> <li>- formation des agents du service public à améliorer sur ladite question</li> </ul> <p><u>Moyens :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participation financière du SPIP et de la DIRECTE</li> <li>- Prise en charge totale par la DIRECTE du financement de l'association partenaire recrutée pour la VAE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nom de PPSMJ incarcérées</li> </ul>
4	<p><b>Améliorer la démarche globale de prévention des risques professionnels et des conditions de travail</b></p>	<p><u>Mesurer les risques liés à l'hygiène et à la sécurité pour les agents :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- en matière d'incendie</li> <li>- en matière de secours</li> <li>- au plan alimentaire</li> </ul>	<p><u>Exercices incendie :</u></p> <p><u>Points forts :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- fiches de procédures actualisées et diffusées sur les 3 antennes du SPIP</li> <li>- des exercices d'évacuation possibles dès 2013</li> </ul> <p><u>Points faibles :</u></p> <p>L'antenne occupe les 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> étages d'un immeuble en copropriété. Pas de report sonore de l'alarme incendie aux étages. Pas d'exercice commun d'évacuation. Pas trace pour le moment des clefs de réarmement de l'alarme incendie.</p> <p><u>Moyens :</u></p> <p>Problème signalé au syndicat de copropriété par courrier. Si les clefs de réarmement ne sont pas retrouvées, il appartiendra au SPIP d'installer un nouveau système d'alarme.</p> <p><u>Assistance / secours aux personnes :</u></p> <p><u>Point fort :</u></p> <p>Installation d'un défibrillateur par antenne.</p> <p><u>Point faible :</u></p> <p>Manque de formation des personnels.</p> <p><u>Moyens :</u></p> <p>Formation prioritaire pour les agents nouvellement affectés</p> <p><u>Hygiène alimentaire</u></p> <p><u>Point fort :</u></p> <p>Cuisines équipées à disposition des personnels.</p> <p><u>Point faible :</u></p> <p>Faible mobilisation pour leur entretien.</p> <p><u>Moyens :</u></p> <p>Conditionner le renouvellement des appareils électro-ménagers au respect des règles régissant la vie en collectivité (point mis à l'ordre du jour du prochain CT de janvier).</p>	<p>Nombre d'exercices d'évacuation réalisés par antenne et par an.</p> <p>Nombre d'agents formés en 2013</p> <p>Questionnaire de satisfaction auprès des personnels des antennes</p> <p>.</p>

## ANNEXE 5

DISP de :

DPIPPR

PMJ Fiche N°

13

Objectif de performance du PAP 2013	
<b>Action</b>	1 : Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice
<b>Objectif stratégique national</b>	Prévenir la récidive et accompagner les PPSMJ
<b>Indicateur</b>	Sans objet dans le PAP 2013
<b>Sous direction responsable du PAP : SD/SD5/CdG</b>	

Objectif national intermédiaire : Prévenir la récidive				
<b>Description de l'objectif intermédiaire</b>	<p>Prévenir la récidive La finalité de l'action des SPIP est la prévention de la récidive. Dans ce cadre, les services de l'administration pénitentiaire développent plusieurs actions nouvelles, notamment tournées vers une prise en charge collective des personnes placées sous main de justice (PPSMJ).</p> <p>Un « programme de prévention de la récidive » consiste à réunir un groupe de condamnés présentant une problématique commune liée au type de délit commis pour, en s'appuyant sur la dynamique du groupe et sur l'utilisation d'outils pédagogiques, faire réfléchir les participants sur les conséquences de leur conduite, les amener à mieux se connaître et leur donner la possibilité d'adopter des comportements pro sociaux. Le groupe se réunit sur plusieurs séances.</p> <p>Les programmes de prévention de la récidive (PPR), élaborés dans ce cadre doivent désormais être mis en œuvre sur la totalité du territoire pour permettre l'accès de toutes les PPSMJ à ces possibilités.</p>			
<b>Indicateurs</b>	libellé de l'indicateur	<b>Unité</b>	<b>2013</b> Prévision nationale	<b>2014</b> Cible nationale
N° 1	Nombre de SPIP ayant réalisé au moins deux PPR	Nb	80	103
<b>Service responsable :</b>				

Précisions méthodologiques (définition, calculs, sources des données et fréquence...)

Indicateurs	Méthode de calcul
-------------	-------------------

N° 1	<p>La donnée de base correspond aux SPIP qui ont organisé au cours de l'année écoulée deux PPR ou plus. Les programmes doivent avoir débuté au cours de la période concerné mais peuvent ne pas être achevés au cours de cette période.</p> <p>Tous les PPR sont pris en compte qu'ils soient à destination d'un public suivi en milieu ouvert ou en milieu fermé, quelle que soit leur thématique, qu'ils soient financés ou non dans le cadre du Comité de Pilotage national.</p> <p><u>Mode de calcul :</u> Nombre de SPIP ayant organisé au moins deux PPR au cours de l'année écoulée.</p>
------	---

Valeurs données aux indicateurs nationaux intermédiaires suivis par les DISP				
Description de l'objectif opérationnel				
Indicateurs	libellé de l'indicateur et précisions méthodologiques	Unité	2013 Prévision DISP	2014 Cible DISP
N°1	Nombre de SPIP ayant réalisé au moins deux PPR	Nb	7	9
<b>Service responsable :</b>				
Informations complémentaires relatives au suivi des indicateurs nationaux intermédiaires (localisation, sources des données et fréquence...)				
Indicateurs nationaux intermédiaires suivis par la DISP				
N°1	En 2012, 6 SPIP ont réalisé ou ont prévu de réaliser 2 PPR. La mise en œuvre de 2 PR par SPIP nécessite de bien maîtriser en amont le dispositif et la montée en charge se fait par étape.			

## ANNEXE 6

<b>Fiche de présentation d'action</b>		
Année	Domaine de l'action	Lieu de l'action
2012	Exécution de peine	MO
<b>Descriptif de l'action</b>		
Faciliter l'exécution d'une peine : TIG		
Identification des besoins		Objectif(s)
<input type="checkbox"/> Obtention du certificat médical <input type="checkbox"/> Mobilité (trajet domicile/lieu TIG) <input type="checkbox"/> Vêtements professionnels (dont de sécurité) <input type="checkbox"/> Alimentaire (prise en charge des repas du midi)		<input type="checkbox"/> Permettre l'exécution du TIG en conformité avec les textes
<b>Modalités de mise en œuvre</b>		
Moyens	Synergie avec d'autres activités ou partenaires	Difficultés prévisibles / Observations
<input type="checkbox"/> Règlement des honoraires du médecin de son choix <input type="checkbox"/> Secours financiers <input type="checkbox"/> Délivrance de tickets service	Les associations susceptibles d'intervenir dans le domaine de la mobilité des personnes	Peu d'association qui agissent dans le domaine de la mobilité  Faiblesse des transports en commun
Public visé	Nb de personnes concernées	Budget
PPSMJ	Environ 30	Soit un total de : 2000 €
Calendrier de mise en œuvre	Responsable de l'action	Opérateur(s)
Année civile	SPIP	
Modalités d'évaluation et/ou de suivi		
En cours et en fin de prise en charge		

Fiche de présentation de l'action		
Année	Domaine de l'action	Lieu de l'action
2012	Exécution des Peines PEP	MO
Descriptif de l'action		
Groupe à visée pédagogique « alcool et soin »		
Identification des besoins		Objectifs
⇒ 60% du public suivi en milieu ouvert est condamné pour CEA		⇒ Assurer une information auprès des condamnés pour CEA sur l'obligation de soin et l'alcool ⇒ Favoriser une démarche de responsabilisation ⇒ favoriser une démarche de soin pour les détenus souffrant d'addiction à l'alcool
Modalités de mise en oeuvre		
Moyens	Synergie avec d'autres activités	Difficultés prévisibles/observations
<input type="checkbox"/> Groupe à visée pédagogique	PEP	<input type="checkbox"/> Absence des condamnés <input type="checkbox"/> manque de locaux
Public visé	Nb de personnes concernées	Budget
⇒ Personnes condamnées pour CEA avec obligation de soin	60	2200
Calendrier de mise en oeuvre	Responsable de l'action	Opérateur
<b>Janvier à Décembre</b>	SPIP	SPIP ANPAA Gendarmerie
Modalités d'évaluation et/ou de suivi		
<b>Nombre de personnes ayant participé à l'action</b>		
Auto-évaluation		

<b>Fiche de présentation d'action</b>		
Année	Domaine de l'action	Lieu de l'action
2012	Préparation à la sortie	MA
<b>Descriptif de l'action</b>		
<b>Information sur les objectifs</b>		
Mission locale Accompagnement professionnel		
Identification des besoins	Objectif(s)	
<input type="checkbox"/> Besoins d'orientation en formation qualifiante <input type="checkbox"/> Bilan professionnel et aide à la recherche d'emploi <input type="checkbox"/> Développer une autonomie <input type="checkbox"/> Besoins d'informations sur les Missions locales	<input type="checkbox"/> Construire un parcours de formation <input type="checkbox"/> Préparer à la démarche professionnelle <input type="checkbox"/> Donner des informations sur les services proposés par les Missions locales <input type="checkbox"/> favoriser les aménagements de peine	
<b>Modalités de mise en œuvre</b>		
Moyens	Synergie avec d'autres activités	Difficultés prévisibles / Observation(s)
Un conseiller Mission locale Réunions d'information collective et entretiens individuels	<input type="checkbox"/> ULE <input type="checkbox"/> RLFP	
Public visé	Nb de personnes concernées	Budget
18/25 ans (+/- 50PPSMJ)	50	8450
Calendrier de mise en œuvre	Responsable de l'action	Opérateur(s)
Janvier 2012 – Décembre 2012	<b>SPIP</b>	<b>Mission Locale</b>
<b>Modalités d'évaluation et/ou de suivi</b>		
<input type="checkbox"/> Réunion de concertation (2 /an) <input type="checkbox"/> Nombre de PPSMJ concernée par le dispositif <input type="checkbox"/> Nombre d'orientations effectuées		

<b>Fiche de présentation de l'action</b>		
Année	Domaine de l'action	Lieu de l'action
2012	Programme de prévention de la récidive	MO et MF
<b>Descriptif de l'action</b>		
<b>Groupe de parole à destination des conjoints violents</b>		
Identification des besoins		Objectifs
<input type="checkbox"/> 60 condamnés suivis dans ce cadre sur le département <input type="checkbox"/> absence de réponse adaptée à la problématique		⇒ Amener une réflexion et une modification des comportements violents ⇒ favoriser l'accès au soin et ou à la médiation
<b>Modalités de mise en oeuvre</b>		
Moyens	Synergie avec d'autres activités	Difficultés prévisibles
<input type="checkbox"/> <b>2 groupes de parole</b> <input type="checkbox"/> <b>psychologue superviseur</b>		<input type="checkbox"/> <b>temps, accès, absences des participants</b>
Public visé	Nombre de personnes concernées	Budget
Les condamnés pour violences conjugales (MO et MF)	20 PPSMJ	3000 euros
Calendrier de mise en oeuvre	Responsable de l'action	Opérateur
Année civile		SPIP/Psychologue
<b>Modalités d'évaluation et/ou de suivi</b>		
Taux de présence, évolution du positionnement par rapport au passage à l'acte, à la victime		

## ANNEXE 7

### Forces et faiblesses de l'approche « production » et de l'approche « finalités »

	PRODUCTION	FINALITES
<b>FORCES</b>	Permet d'obtenir des résultats clairs et mesurables, définis par des indicateurs de qualité et de respect des délais. On peut sans conteste lier ces indicateurs à la capacité d'une organisation et de sa direction à mener à bien une approche « sans excuse » de la responsabilisation en fonction des résultats, plutôt qu'en fonction des ressources.	Description de résultats en vue d'un but final, prenant en compte un point de vue plus large et à plus long terme. Elles permettent de dynamiser ou motiver le personnel, tout en restant suffisamment vague pour ouvrir sur des collaborations extérieures.
<b>FAIBLESSES</b>	Il est possible que l'attention portée aux seuls objectifs de production amène à se focaliser sur les seuls produits facilement mesurables et contrôlables. S'il y a ainsi « déplacement des objectifs », la production risque de devenir la finalité, aux dépens de réalisations à long terme, plus essentielles.	Les finalités, si elles sont trop grossièrement définies, risquent de signer tout et n'importe quoi, avec des résultats difficiles – voire impossibles – à mesurer. Les déclarations sur les objectifs généraux peuvent être de purs écrans de fumée, destinés à empêcher des évaluations de performance.

Source : *Gestions publiques en revues : quels dirigeants publics pour demain ?*, IGPDE, avril 2009, n° 14, p. 85

## TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE.....	6
GLOSSAIRE.....	7
INTRODUCTION.....	10
<b>PARTIE I - L'inscription progressive d'une nouvelle culture managériale en SPIP.....</b>	<b>15</b>
<b>Chapitre I - De la genèse d'une nouvelle pratique managériale à sa diffusion au sein des SPIP.....</b>	<b>15</b>
I-    Le MPO ou l'impulsion d'une logique gestionnaire structurant les objectifs des SPIP.....	15
II-   Les nouvelles règles de responsabilisation dans le pilotage des moyens induites par le Management par Objectif.....	24
<b>Chapitre II - L'apport incontesté du Management Participatif Par Objectif, comme vecteur de performance au sein des SPIP.....</b>	<b>32</b>
I-    Le MPPO, un levier de performance collective.....	32
II-   L'apport du MPPO en matière de conduite du changement au sein du service.....	37
<b>PARTIE II – La nécessaire évaluation de l'activité des SPIP, induite par le MPO.....</b>	<b>41</b>

<b>Chapitre unique - Les enjeux d'une communication sur les résultats des actions menées par les SPIP.....</b>	<b>41</b>
I- L'importance d'une communication interne sur le degré d'atteinte des objectifs.....	41
A- Un retour escompté dans l'intérêt du service.....	41
B- Une évaluation annuelle individualisée des objectifs assignés aux CPIP.....	43
II- La visibilité externe de l'activité du SPIP, portée par une politique de communication diffuse .....	46
A- La communication avec les autorités judiciaires mandantes.....	47
B- La communication avec les partenaires institutionnels et associatifs.....	50
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>52</b>
<b>LEXIQUE.....</b>	<b>53</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>56</b>
<b>TABLE DES ANNEXES.....</b>	<b>61</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>91</b>

## RESUME

L'Administration pénitentiaire doit rendre compte de son action et de son organisation interne auprès de la société. Si les principes fondateurs de continuité, de solidarité, de neutralité politique, et de sécurité de l'emploi ne sont pas questionnés, nos concitoyens estiment qu'ils ont un droit de regard sur l'emploi des deniers publics. Les Services pénitentiaires d'insertion et de probation ne peuvent faire l'économie des transformations inhérentes à « *la nouvelle gestion publique* ».

Ces nouveaux impératifs de modernisation et de performance, en s'imposant aux DPIIP de manière incontournable, sont donc autant de données à prendre en compte dans le cadre de la gestion de service des SPIP. Dans ce contexte, le rôle de DPIIP s'avère majeur.

La mise en œuvre de la LOLF conduit à promouvoir une nouvelle culture managériale, plus responsable et évaluable. Cette réflexion nous incite à mesurer à quel point il faut faire montre de courage, de volonté et de détermination pour y parvenir. Le temps, l'intelligence collective et l'énergie déployée sont de précieux alliés dans ce processus de modernisation continu.

L'enjeu pour les SPIP est aujourd'hui de poursuivre les efforts engagés, pour ne pas cesser de progresser. En cette période de difficultés budgétaires, le pilotage impose des arbitrages rigoureux. Dans cette perspective, le directeur pénitentiaire d'insertion et de probation se doit d'assurer, d'assumer et de rassurer, tant ses collaborateurs, ses partenaires institutionnels que les autorités judiciaires. Les objectifs ne rendent certes pas compte de la réalité de la mission de prévention de la récidive et d'insertion qui incombe aux SPIP, ils les rendent simplement réalistes l'œuvre à entreprendre pour y parvenir.

Mots clés : **Efficienc**e, **performance**, **évaluation**, **responsabilité**, **qualité**

