



Conférence de consensus de prévention de la récidive

Contribution de :

Direction de l'administration pénitentiaire

Janvier 2013

<http://conference-consensus.justice.gouv.fr>

Conférence de consensus
de prévention de la récidive

Contribution de la direction de
l'administration pénitentiaire

30 décembre 2012

Exemples de principes d'actions tirés des contributions écrites des interrégions, de la MOM et de l'ÉNAP

■ 1. Prolonger et tirer parti de la dynamique collective de réflexion actuelle et récente.

La conférence de consensus s'inscrit dans un contexte général de modernisation: de la politique pénale impulsée par la circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012 ; de l'action publique [la MAP] lancée le 18 décembre par le Premier Ministre.

Elle se déroule au moment d'une prise de conscience [par média interposés] des difficultés majeures de l'action pénitentiaire.

Elle intervient également dans le prolongement de plusieurs analyses convergentes sur la nécessité d'agir en profondeur: évaluation d'une commission sénatoriale en 2012 de l'application de la loi pénitentiaire, le rapport thématique de la cour des comptes «*prévenir la récidive et gérer la vie carcérale*», le rapport IGF/IGSJ sur les services pénitentiaires d'insertion et de probation, les avis récents du CGLPL sur la semi-liberté, sur la situation des Prisons des Baumettes etc.

Par ailleurs, ces éléments de débat prennent la suite des circulaires du 14 mai 2012 et du 19 mars 2008 relatives aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP qui faisaient déjà de la prévention de la récidive la finalité de l'action des SPIP.

Parallèlement, le Premier Ministre a lancé le 18 décembre les travaux d'une politique de renouveau et d'efficacité de l'action publique sur le thème d'un Etat stratège et protecteur qui *intervient activement et judicieusement, porte les bons diagnostics et prépare les bonnes décisions*.

Ce faisceau de circonstances et cette « cristallisation » intellectuelle, créent le moment de maturité nécessaire à la compréhension par la société de la nécessité d'agir en profondeur pour l'action publique de prévention de la récidive, avec les moyens associés pour le milieu ouvert et le milieu fermé.

■ 2. Prendre appui sur la mobilisation collective suscitée par la conférence de consensus pour fédérer sur les décisions qui s'en suivront.

L'implication dans cette réflexion associant directeurs d'établissements et de SPIP ainsi que leur encadrement témoigne de leur volonté de porter un regard clairvoyant sur, l'usure parfois, souvent l'inadaptation et l'insuffisance des dispositifs de politique de prévention de la récidive. Toutes les contributions font le constat d'un faux semblant entre, d'une part, un travail de prévention de la récidive déjà prescrit dans plusieurs textes fondateurs, et en particulier, dans la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, et, d'autre part, la réalité de leur action auprès des personnes dont ils doivent accompagner le projet d'exécution de peine, plus souvent l'ersatz qui en tient lieu.

Les analyses qu'ils font de leur action actuelle [en fonction des moyens dont ils disposent] sont formalisées sans faux-fuyant, sans découragement mais avec une forte attente de résultats.

Si ces résultats sont au rendez-vous, ils rencontreront une dynamique collective de mise en œuvre réelle.

3. Faire émerger le projet stratégique de prévention de la récidive.

Plusieurs contributions expriment la nécessité de trouver une matrice [un modèle français de prévention de la récidive] corrélant les actions des différentes catégories de personnels avec leur mission de prévention de la récidive. Il s'agit d'aboutir à une conception qui fait la jonction entre l'insertion et la sécurité pour éviter une distorsion dans la mission de prévention de la récidive des différentes catégories de personnels de l'Administration pénitentiaire [en particulier le personnel de surveillance].

Pourtant affichée [en particulier dans les articles 1 et 2 de la Loi du 24/11/2009] la prévention de la récidive peine encore à s'affirmer comme la finalité stratégique dans laquelle se reconnaîtraient toutes les catégories de personnels intervenant dans le service public pénitentiaire. Cet état de fait procède de la difficulté de dépasser le traditionnel antagonisme sécurité/ (ré)-insertion.

Néanmoins, la plupart des contributions considère que la prévention de la récidive [qui demande aux professionnels de s'inscrire dans un travail et une démarche de pluridisciplinarité] peut servir de ciment et de finalité stratégique du service public pénitentiaire [mettant sous tension toutes ses ressources et ses activités vers cet objectif], au profit d'une politique de bien public de protection de la société.

A cet effet, il importe toutefois qu'elle soit construite et outillée convenablement, mise en œuvre de manière partenariale et évaluée.

Plusieurs contributions mettent en relief la nécessité d'une clarification de la conception de la prévention de la récidive afin de mettre fin à une confusion fréquente entre prévention de la récidive et gestion du risque de récidive, avec les tensions qui en résultent entre les différentes logiques de métier : pénale, éducative, sociale, criminologique etc. A cet égard il est proposé de rééquilibrer les missions du surveillant au profit de l'éducatif [trop axées sur la garde en milieu fermé et sur la prise en charge technique de la surveillance électronique en milieu ouvert]. L'une des contributions préconise par exemple la généralisation d'un binomage PS/CPIP sur le modèle des EPM.

4. Moderniser et diversifier la réponse pénale, systématiser les aménagements de peine et intégrer le risque d'échec dans la prise en charge.

Les contributions témoignent d'une indéniable appropriation des objectifs de la circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012: individualisation des décisions, action judiciaire en temps utile, attention portée aux victimes, respect des droits de la défense, recours à l'incarcération lorsque toute autre sanction est inadéquate.

A cet égard, de nombreuses propositions sont formulées pour moderniser et « densifier » la peine en proposant : de se référer désormais à une peine de probation dans la communauté [telle que préconisée par le Conseil de l'Europe] plutôt qu'à la peine d'emprisonnement ; de donner davantage de contenu à la surveillance électronique de fin de peine ; de rompre avec l'automatisme de l'incarcération pour les courtes peines ; de proposer une exécution de peine sous surveillance électronique dès la condamnation ; de réexaminer systématiquement la situation familiale et professionnelle avant toute incarcération tardive ; de communiquer sur et mieux former à la pratique de l'aménagement de peine [par exemple les avocats] ; de supprimer les quanti d'éligibilité [qui font obstacle à l'individualisation et aux aménagements de peine] ; d'interdire toute sortie sèche ; de requalifier le suivi socio-judiciaire ; de favoriser les peines [TIG par exemple¹] qui impliquent la société et qui contribuent à la cohésion sociale in fine ; d'accepter que l'échec fasse partie de la prise en charge sans ainsi être sanctionné par une révocation avec incarcération ; de graduer les révocations etc.

¹ Il est ainsi proposé de réactiver la journée du TIG

5. Manager la peine de manière transversale et par une évaluation normée et traçable.

Il est plusieurs fois proposé que la prévention de la récidive soit appréhendée comme un processus d'exécution fondé pour chaque condamné sur un parcours d'exécution de peine [en milieu ouvert et en milieu fermé] personnalisé en fonction des facteurs de récidive et des facteurs de protection identifiés.

Par nature transversal et pluridisciplinaire, ce processus [qui va du pré au postsentenciel] fait intervenir de nombreux acteurs [magistrats, personnels des SPIP, soignants, psychologues, services de l'emploi et sociaux.....] dont la coordination et l'articulation des activités doivent être orientées vers et évaluées au regard de la finalité de prévention de la récidive.

C'est pourquoi plusieurs contributions proposent, sous une forme ou une autre, la mise en place d'une « direction » de projet d'exécution de peine, permettant le pilotage [« à une tête »] de ce projet. Cette « direction » de projet serait chargée, sur mandat judiciaire, de documenter la chaîne de résultats du projet mis en place : évaluation de départ sur les facteurs de risque et de protection, dispositifs d'aménagement, moyens et activités mises en place, traçabilité et réorientations éventuellement nécessaires des actions, résultats du projet etc.

De nombreuses contributions soulignent le caractère stratégique de l'évaluation des PPSMJ et de ses problématiques, ainsi que l'opportunité d'un partage des informations entre les différents acteurs pénitentiaires [notamment le chef d'établissement].

L'évaluation par le SPIP conformément aux dispositions énoncées par les règles européennes de la probation [règles 66 à 69] est préconisée dans plusieurs contributions : évaluation des risques, des besoins et de la réceptivité.

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 évolutive². A cet égard, il est plusieurs fois souligné que les services sont également dans l'attente de référentiels de suivi harmonisé des modes de prise en charge.

6. Aligner objectifs et ressources, dimensionner qualitativement et quantitativement le service public pénitentiaire [milieu ouvert et milieu fermé].

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 : 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 : 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.

Lutter contre la surcharge du milieu ouvert et le surpeuplement du milieu fermé.

Le surpeuplement du milieu fermé comme du milieu ouvert est unanimement souligné comme une entrave grave à l'action de prévention de la récidive. Il obère la qualité de prise en charge et met en échec toutes tentatives d'action sur ce phénomène pluridimensionnel.

² Cette évaluation a pour finalité de poser une analyse globale sur la situation de la PPSMJ [environnement social, familial, professionnel, sa situation, sa compréhension de la sanction, son rapport à la loi, la place de la victime. Elle dégage des éléments susceptibles de constituer des freins ou des atouts durant l'exécution de la peine. Elle propose des modalités suivies individualisés nécessitant ou pas une mobilisation d'un pluri partenariat (santé, emploi, hébergement, action sociale..)

L'instauration d'un numéris clausus en milieu ouvert comme en milieu fermé est fréquemment proposée comme condition sine qua non d'un accompagnement digne, décent et efficace en prison de même qu'en milieu ouvert où les CPIP ne peuvent se démultiplier à l'infini. Au-delà d'un nombre de personnes suivies, la prise en charge n'est plus possible et encore moins qualitative.

Enrichir l'offre du milieu fermé

Des contributions préconisent des établissements pénitentiaires accueillant des publics homogènes : établissements spécialisés au sein desquels des régimes différenciés sont proposés pour individualiser la prise en charge en fonction du rythme d'évolution propre à chacun.

D'autres proposent d'axer davantage la prise en charge des personnes détenues sur leur insertion dans la société via un travail autour de la responsabilisation, l'apprentissage de la citoyenneté [notamment via l'expression collective des personnes détenues et des actions de médiation relationnelle et d'autocontrôle des émotions, programme respecto].

Plusieurs contributions proposent par ailleurs une organisation des établissements séparant les personnes détenues récidivistes et primaires. De même, elles déplorent le non-respect de l'emprisonnement individuel [sauf cas de fragilité, vulnérabilité, justifiant un encellulement à deux personnes].

Il est également proposé d'intensifier la création de quartiers et établissements nouveau concept ou courtes peines, établissement de probation... pour éviter la mixité des profils et spécialiser les prises en charge. La création de Centres Régionaux d'évaluation permettant d'évaluer les condamnés avant leur affectation en établissements pour peines, ou au cours de leur exécution de peine, est également proposée.

Renforcer l'expertise qualitative et quantitative

L'enrichissement de l'offre en milieu ouvert et en milieu fermé, doit s'accompagner, de ressources budgétaires adéquates, d'expertises nouvelles et pluridisciplinaires ainsi que de moyens d'accompagnement du changement. En effet, les scénarii de transformation souvent proposés [peine de probation, prise en charge collective, professionnalisation des méthodes d'évaluation, labellisation RPE des parcours durant la détention, alignement de la probation sur les règles européennes de labellisation, justice restauratrice, appropriation des systèmes d'information, médiation] nécessitent un apprentissage organisationnel de toutes les catégories de personnels, avec les moyens de formation associés.

L'enjeu de renforcement de la pluridisciplinarité doit en outre et nécessairement s'appuyer sur des recrutements encadrés par des organigrammes de référence enrichis: psychologues, coordonnateurs culturels, personnels de surveillance et administratifs.

7. Gérer et structurer la connaissance.

La plupart des contributions converge vers le constat d'un déficit cognitif des facteurs de risque et de protection de la prévention de la récidive. Ce déficit porte sur l'absence de système d'information partagé sur les freins et les atouts sur lesquels agir, l'aptitude à contextualiser l'information et à l'intégrer dans un ensemble qui lui donne sens. Quand elles existent ces informations sont formulées « à dire d'expert » ne sont pas évaluées, contextualisées, organisées et comprises. Enfin, le morcellement et la compartimentation de cette connaissance en disciplines non communicantes gênent considérablement les acteurs en présence [justice, santé, emploi, hébergement, action sociale....] dans leur perception et leur conception du problème fondamental et global du phénomène de prévention de la récidive.

Une approche par le processus du parcours de peine mobilisant l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale [systématiquement mis en avant] dans les contributions ne peut s'accommoder d'une telle situation.

Plusieurs contributions s'en font l'écho. Par exemple, l'ENAP souligne une polysémie de la notion de prévention de la récidive et donc une différence d'appréciation sur les actions à mettre en œuvre : « Une confusion peut ainsi apparaître entre prévention de la récidive et gestion du risque de récidive, reflet des tensions qui subsistent entre les différentes logiques du métier (pénale, éducative, sociale, criminologique etc.). Des questions se posent également sur les outils d'évaluation de l'action

de prévention de récidive pour les professionnels, évaluation qui dépend des finalités précises que l'on attache à l'action des services ».

Cette confusion et cette tension se sont cristallisées ces dernières années sur l'évaluation de la dangerosité et sa perception au sein de l'AP : entre chercheurs et formateurs, entre les figures de la dangerosité définies par la loi [AICS, PPSMJ sujets à des maladies mentales] et la perception des professionnels au travers leur prise en charge. Si les personnels de direction et les personnels de surveillance se retrouvent sur la dangerosité pénitentiaire [ex : jeunes de banlieue qui ont des comportements imprévisibles en détention], en revanche les personnels d'insertion et de probation travaillent quant à eux sur la dangerosité criminologique [risque de réitération ou de récidive].

Il est donc nécessaire de clarifier le concept de « dangerosité » pour tous les acteurs de la prévention de la récidive. Il s'agit de ne pas entretenir la confusion entre individus « dangereux » au sens médiatique du terme, et dangerosité criminologique.

8. Professionnaliser l'évaluation.

Selon plusieurs contributions, l'évaluation doit être organisée à deux niveaux :

Premièrement, elle doit intervenir au niveau de la prise en charge individuelle par : la définition de référentiels communs [basés sur les mêmes items, la nature des suivis différenciés, les modalités de prise en charge notamment dans le traitement des incidents, la traçabilité dans le logiciel APPI] ; la finalisation de la typologie des suivis ; l'évaluation systématique des actions mises en place par des personnels spécialisés via une procédure de contrôle interne [ce contrôle interne étant en soi créateur de valeur] de la prise en charge, l'existence de ce dispositif étant vérifié par une équipe d'audit régionale. Une telle démarche peut s'appuyer sur l'expertise des centres nationaux d'évaluation.

Deuxièmement, elle doit s'inscrire dans le processus de modernisation de l'action publique par la mesure de l'impact de la politique de prévention de la récidive. Évaluer la politique de prévention de la récidive présuppose de connaître les facteurs conduisant à la récidive qui sont aujourd'hui évalués « à dire d'expert ». Aussi de nombreuses contributions déplorent l'absence d'outils de connaissance des publics sous-mains de justice et d'évaluation des actions menées. A cet égard, la construction d'indicateurs d'évaluation des politiques pénales, des pratiques et des méthodes d'intervention ainsi que d'analyse des types de délinquance est un impératif. De même, il est souvent préconisé dans les contributions la mise à disposition d'outils de mesure partagés entre les différentes institutions agissant sur ces champs. A cet égard tous les registres de l'évaluation devraient à terme être mobilisés selon la méthodologie d'évaluation des politiques publiques³.

9. Enrichir la politique publique de prévention de la récidive grâce un système d'information urbanisé.

L'approche par le processus du parcours d'exécution de peine, du pré au postsentenciel, présuppose de pouvoir appuyer la prise en charge sur un système d'information urbanisé qui présuppose l'interopérabilité des applicatifs « métier » en fonctionnement et/ou en développement fonctionnel ou en projet : CASSIOPEE, APPI, GIDE et futur GENESIS etc.

A terme, il s'agit de mettre en production un véritable système décisionnel permettant, localement, un suivi individualisé des parcours d'exécution de peine et, nationalement, un pilotage de la politique de prévention de la récidive grâce à la remontée de données statistiques anonymisées permettant le calcul d'indicateurs : de pilotage ; de contexte ; budgétaires ; de moyens physico financiers ; de qualité ; d'activité, de résultats et d'impact.

La réalisation d'un tel système décisionnel suppose une gouvernance transversale à l'ensemble des directions métier du Ministère.

³ Cf actes du séminaire sur les méthodes d'évaluation des politiques publiques, direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, collection études et statistiques.

10. Gouverner au national et piloter au local la politique de prévention de la récidive.

Gouvernance nationale

Pour de nombreux contributeurs, le caractère stratégique et pluridimensionnel [justice, emploi, santé, cohésion sociale etc] de la politique de prévention de la récidive présuppose un portage politique au plus haut niveau ainsi qu'une gouvernance interministérielle.

Ces deux impératifs pourraient d'ailleurs s'inscrire dans la logique de modernisation de l'action publique et de la feuille de route du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique [Cimap] dont ce sont les objectifs d'action.

Gouverner la politique de prévention de la récidive présuppose une meilleure connaissance de son public cible par les différents partenaires publics et peut-être une obligation de prise en charge dans les politiques de droit commun au titre de public prioritaire.

En effet, si le principe de l'insertion des « publics justice » dans les dispositifs de droit commun n'est pas contestable, sa mise en oeuvre se heurte quasi systématiquement à la gravité même des difficultés des personnes concernées qui « stressent » les services de droit commun ou à une stigmatisation du fait de leur « étiquette » de personnes détenues ou d'ex-détenues qui conduit à « *les mettre à part ou après* » (*sic*).

Pilotage local

Beaucoup considère qu'à cette gouvernance nationale de la politique de prévention de la récidive doit être associé un pilotage local.

S'agissant de la réponse au caractère pluridimensionnel et interministériel, il est par exemple proposé d'en confier le pilotage au Préfet du département qui assure la continuité et l'articulation des politiques publiques au niveau local. Le Préfet se chargerait d'associer à ce pilotage les représentants des collectivités territoriales. L'acte 3 de la décentralisation constitue l'opportunité d'inscrire la prise en charge des « publics justice » dans les obligations des collectivités territoriales au titre de leur participation à la mise en œuvre des politiques publiques [minimas sociaux, action sociale].

De même, plusieurs contributions proposent d'élargir le périmètre des différents comités de prévention de la délinquance à la prévention de la récidive, y compris en l'absence d'établissement pénitentiaire dans le département.

A cet égard, à l'instar du secteur sanitaire et médicosocial, pourrait être imaginé un schéma régional de prévention de la délinquance et de la récidive.

Plusieurs contributions préconisent, dans un souci d'amélioration de leur visibilité départementale et de positionnement départemental incontournable dans la politique d'insertion et de prévention de la récidive, la création d'une direction départementale pénitentiaire de l'insertion, de la probation et de la prévention de la récidive.

Rôle régalien et pivot de la prévention de la récidive des SPIP

Mettant en avant l'expertise de criminologie appliquée des SPIP, de nombreux contributeurs souhaitent que le législateur consacre le caractère régalien de leurs missions en matière d'exécution des décisions pénales, du pré au postsentenciel, en établissement pénitentiaire comme en service d'insertion et de probation.

Si l'intervention du droit commun paraît indispensable par principe et du point de vue du recentrage des missions du service pénitentiaire sur des missions spécialisées, il est néanmoins indispensable que les associations agissent dans le cadre d'une délégation maîtrisée par le service public pénitentiaire au travers des SPIP, conformément aux dispositions de l'article 13 de la loi pénitentiaire⁴.

Ce positionnement régalien conforterait le SPIP comme interlocuteur privilégié du préfet, des autres services de l'État et des collectivités territoriales en matière de prévention de la récidive. Ce positionnement affirmé du SPIP pourrait favoriser l'implication de la société civile, en particulier du monde associatif, dans la prise en charge des délinquants et de leur insertion sociale. Le SPIP participerait à ce titre aux commissions d'attribution des crédits, en priorisant les actions à développer dans le département, évitant ainsi le saupoudrage des subventions.

Ainsi, par des appels à projets et l'élaboration de cahiers des charges, l'Administration Pénitentiaire assurerait le pilotage d'une politique d'insertion globale et coordonnée. Les associations seraient alors sollicitées pour réaliser certaines missions spécifiques [comme par exemple l'accompagnement social, les médiations etc.]. Ce serait là, selon plusieurs contributions, la garantie d'une action concertée, cohérente et lisible en matière de prévention de la récidive, ainsi que la certitude d'une responsabilité assumée de la prise en charge des personnes sous-main de justice.

Le recours aux associations s'inscrirait alors dans une logique comparable à celle des marchés de gestion déléguée en établissement pénitentiaire ou encore des appels à projet médico sociaux encadrés par les schémas régionaux sanitaires et médico-sociaux.

⁴ « Les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation sont chargés de préparer et d'exécuter les décisions de l'autorité judiciaire relatives à l'insertion et à la probation des personnes placées sous-main de justice, prévenues ou condamnées. A cette fin, ils mettent en œuvre les politiques d'insertion et de prévention de la récidive, assurent le suivi ou le contrôle des personnes placées sous-main de justice et préparent la sortie des personnes détenues ».

