

**Directeurs  
Pénitentiaires  
d'Insertion et de Probation  
5<sup>ème</sup> PROMOTION**

Mémoire  
de recherche  
et d'application  
professionnelle

**La technologie**  
au service de  
la continuité du suivi  
entre le milieu fermé et  
le milieu ouvert

Présenté par : **Cécile PORTOLA**

**Juin 2013**



**LA TECHNOLOGIE  
AU SERVICE DE  
LA CONTINUITÉ DU SUIVI  
ENTRE  
LE MILIEU FERME ET  
LE MILIEU OUVERT**

## **REMERCIEMENTS**

Je remercie l'ensemble des professionnels qui au travers leurs connaissances de l'administration pénitentiaire ont ainsi contribué à enrichir le contenu de ce mémoire de recherche.

Je tiens à remercier plus particulièrement Jean-Michel Artigue et Françoise Simandoux pour leur soutien tout au long de mon stage au sein de leur service ; et pour avoir fait de ce stage une expérience enrichissante tant sur le plan professionnel que humain.

Ces remerciements ne seraient pas complets si je ne citais pas Théodore Adin, DPIIP d'une antenne milieu fermé, et Fernand Tessier, chef de l'unité informatique au sein de l'ENAP, pour m'avoir accordé de leur temps à l'occasion d'un entretien.

La rencontre de plusieurs CPIIP, DSP d'une Maison d'arrêt, personnels d'une DISP ont aussi largement participé à la mise en perspective pratique de mon mémoire.

Enfin, c'est avec le soutien de ma famille et de mes amis que ce mémoire de recherche a véritablement pu voir le jour. Un remerciement tout particulier pour Malika Kanyinda, collègue, devenue amie, qui a été véritable soutien pendant ces mois de formation et de rédaction.

# SOMMAIRE

|  |    |
|--|----|
| <i>REMERCIEMENTS</i> .....   | 2  |
| <i>SOMMAIRE</i> .....  | 3  |
| <i>GLOSSAIRE</i> .....   | 4  |
| <br>   |    |
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | 5  |
| <br>   |    |
| <b><u>PARTIE 1: CONTINUITE ET SERVICE PUBLIC</u></b> .....   | 6  |
| A : Le principe de la continuité.....  | 11 |
| B : La continuité de la chaîne pénale au stade de l'exécution des peines .....   | 13 |
| <br>   |    |
| <b><u>PARTIE 2: TECHNOLOGIE ET CONTINUITE</u></b> .....  | 19 |
| A : Les NTIC au cœur de l'administration pénitentiaire .....   | 19 |
| B : La procédure 741-1 : procédure de référence en matière de continuité .....   | 32 |
| C : L'harmonisation des pratiques professionnelles des SPIP : APPI,<br>un logiciel commun de travail .....                             | 37 |
| <br>   |    |
| <b><u>PARTIE 3: LE RÔLE DU DPIP. Les technologies : un outil au cœur du<br/>management</u></b> .....                                   | 41 |
| A : L'utilisation des outils informatiques : une politique de service affichée   | 41 |
| B : La mise en place de leviers de management pour optimiser la continuité<br>du suivi entre le milieu fermé et le milieu ouvert ..... | 44 |
| <br>   |    |
| <b>CONCLUSION</b> .....  | 50 |
| <br>   |    |
| <i>BIBLIOGRAPHIE</i> .....   | 51 |
| <i>DOCUMENTS ANNEXES</i> .....   | 54 |
| <i>TABLE DES MATIERES</i> .....  | 62 |

## **GLOSSAIRE**

APPI : Application des Peines Probation et Insertion  
ATF : activité – travail - formation  
CEL : Cahier Electronique de Liaison  
CPAL : Comité de Probation aux Libérés  
CP : Code Pénal  
CPP : Code de Procédure Pénale  
CPU : Commission Pluridisciplinaire Unique  
DAVC : Diagnostic à Visée Criminologique  
DISP : Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires  
ENAP : Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire  
FND : Fichier National des Détenus  
GENESIS : GEStion Nationale des personnes Ecrouées pour le Suivi Individualisé et la Sécurité  
GIDE : Gestion Informatisée des Détenus en Etablissement  
IGF : Inspection Générale des Finances  
JAP : Juge de l'Application des Peines  
NTIC : Nouvelle Technologie de l'Information et de la Communication  
PEP : Parcours d'Exécution de Peine  
PPSMJ : Personnes Placées sous Main de Justice  
REP : Règles Européennes de la Probation  
RPE : Règles Pénitentiaires Européennes  
SAP : Service d'Application des Peines  
SME : Sursis Mise à l'Epreuve  
SSJ : Suivi Socio Judiciaire  
SPIP : Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation  
TIE : Transfert Inter-Etablissement  
TIG : Travail d'Intérêt Général (STIG : sursis assorti d'un TIG)

## INTRODUCTION

*« La technologie apparait comme la nouvelle fatalité de notre temps, elle est indiscutable, inexorable, elle est notre destin quoiqu'il arrive »<sup>1</sup>*

Les technologies prennent de plus en plus de place dans le quotidien de tout un chacun et impacte directement les nouvelles pratiques de l'administration. L'emploi d'outils modernes est devenu indispensable aujourd'hui dans les administrations françaises, l'administration pénitentiaire n'a pas dérogé pas à cette règle.

*Teknê* et *logos* sont les racines étymologiques grecques de technologie, technique rationnelle. La technologie libère l'homme de certaines contraintes matérielles et temporelles, réduisant ainsi les distances et raccourcissant les délais.

Le XXIème siècle est le siècle de la révolution de la communication, révolution amorcée au début des années 60 avec l'apparition des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) dans la société civile, faisant du monde un village planétaire. En effet, ces dernières années sont marquées par un profond bouleversement de l'ensemble des moyens de communiquer à distance, bouleversement aujourd'hui entré dans les mœurs.

Les NTIC, au-delà même de l'objet qu'elles recouvrent, qualifient plus particulièrement les problématiques résultant de l'intégration de ces technologies au sein des systèmes institutionnels, recouvrant notamment les pratiques potentiellement générées par cette intégration.

Les nouvelles technologies ont été apprivoisées par l'Etat et intégrées progressivement dans l'action publique. L'apparition d'une administration électronique est une véritable révolution et une nouvelle perception de la conception des services publics. En effet, les technologies modernes de l'information et de la communication offrent à l'Etat, dans ses plus larges déclinaisons, un moyen inédit de contribuer à l'amélioration et à la simplification de sa propre administration interne, d'envisager de nouvelles initiatives permettant une meilleure prise en charge des usagers. Elles offrent également un enjeu externe en rendant plus efficiente sa relation avec des partenaires privés ainsi que

---

<sup>1</sup> Ellul J., *Le bluff technologique*, Paris, Hachette litt, 2003.

l'interaction et la célérité de la communication avec ses partenaires institutionnels. Le recours accru aux TIC permet de façon générale d'accélérer les procédures administratives, parfois chronophages, et d'en réduire sûrement les coûts.

La justice, dans toutes ses dimensions de service public, n'a pas échappé à l'introduction des NTIC. Le droit pénal s'est emparé ces dernières années des nouvelles technologies pour les mettre, dans un premier temps, au service des personnes placées sous mains de justice (PPSMJ) avec la création de la surveillance électronique, déclinée aujourd'hui sous plusieurs formes. Dans un second temps, la Direction de l'Administration Pénitentiaire a souhaité intégrer de façon significative les nouvelles technologies au sein des SPIP, services de l'application des peines et établissements pénitentiaires, pour les mettre au service de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire. La finalité de l'intégration des NTIC est l'amélioration du suivi des PPSMJ, la traçabilité, la transparence des informations et la rapidité de communication ; intégration réalisée au travers de la création de deux logiciels : GIDE et APPI, anciennement MOUVE.

Le rapport Lasserre<sup>2</sup> souligne l'idée selon laquelle il est nécessaire d'utiliser les nouvelles technologies de l'information comme un levier de modernisation de l'administration.

Le glissement de l'administration pénitentiaire vers une administration électronique s'est effectué progressivement au gré des évolutions législatives et réglementaires encadrant les missions des professionnels pénitentiaires.

La création des SPIP par le décret du 13 avril 1999<sup>3</sup> avait pour objectif d'assurer une harmonisation des méthodes de travail en mutualisant les moyens et l'activité des personnels d'insertion et de probation.

Depuis lors, les SPIP ont dû adapter leurs méthodes d'intervention et leurs missions en fonction du cadre législatif et réglementaire en constante évolution.

La circulaire du 19 mars 2008<sup>4</sup> relative aux missions et aux méthodes d'intervention des

---

<sup>2</sup> Rapport Lasserre B, *L'Etat et les technologies de l'information et de la communication : vers une administration plurielle*, mars 2000.

<sup>3</sup> Décret n°99-276 portant création des SPIP, 13 avril 1999

<sup>4</sup> Circulaire de la DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes de d'intervention des SPIP

SPIP fixe un cadre réglementaire central dans la définition des missions du SPIP.

Elle place la prévention de la récidive comme finalité de l'action de ces services de l'Etat, en insistant sur la nécessité de la continuité du suivi.

La continuité se définit comme une chose à caractère permanent, régulière, sans interruption et sans rupture. La notion de lien est le miroir de celle de continuité. Ainsi, on peut facilement faire la passerelle entre cette notion et la mission du SPIP. Le rôle des personnels d'insertion et de probation sera naturellement orienté d'une part vers la mise en œuvre du lien entre la PPSMJ et la société, d'autre part, de favoriser au maximum la fluidité du passage du milieu fermé au milieu ouvert. La mission du SPIP sera donc de tenter de ne pas rompre le lien de prise en charge, considérant la prise en charge de la personne comme une globalité et non pas comme deux temps distincts.

Au-delà d'un cadre réglementaire spécifique aux SPIP, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009<sup>5</sup> est venue accentuer l'orientation des missions assignées à l'exécution des peines. Celles-ci alimentent le contenu de l'engagement professionnel des personnels pénitentiaires et plus particulièrement les agents d'insertion et de probation. Les SPIP s'organisent pour favoriser la qualité de prise en charge des PPSMJ par leur capacité d'évaluation et d'accompagnement tout au long du parcours d'exécution de peine de la personne. Ce parcours, connu plus communément sous l'abréviation de PEP, est mis en œuvre dès la détention et notamment grâce à une véritable coordination entre l'action du milieu fermé et celle du milieu ouvert.

Comme le souligne une directrice pénitentiaire, « *l'administration pénitentiaire n'est pas une administration comme les autres et c'est notamment pour cela qu'elle se doit d'être plus performante, plus imaginative et plus innovatrice que les autres. [...]. Elle englobe tout l'espace (milieu ouvert et milieu fermé), tout le temps et tous les domaines de la vie. [...]. C'est sur l'articulation avec le temps postérieur et l'extérieur qu'il y a des difficultés de la gestion de la Pénitentiaire* ». <sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Loi 2009-1436, dite Loi pénitentiaire, du 24 novembre 2009

<sup>6</sup>Viallet M, *Table ronde : quand les directeurs d'administration pénitentiaire racontent..., l'administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique*, sous la direction de Froment JC. et Kaluszynski M., Presses universitaires de Grenoble, 2011.

On saisit bien à travers cette réflexion l'enjeu de la nécessité d'assurer une prise en charge continue des PPSMJ.

L'administration pénitentiaire s'est pour le moins montrée innovante, en intégrant pleinement les nouvelles technologies dans son quotidien, depuis une dizaine d'années. Cette orientation stratégique de l'administration pénitentiaire s'est concrétisée par la création du logiciel GIDE, dédié au milieu fermé et du logiciel APPI, relais entre les SPIP et les services d'application des peines dans les tribunaux.

Au fil du temps, l'usage des nouvelles technologies est devenu un axe central permettant de matérialiser la mission dévolue aux personnels. Ainsi les outils désignés plus haut permettent à l'ensemble des agents pénitentiaires d'assurer un suivi du public pénal dans une plus grande fluidité.

Pour saisir au mieux la question, il est intéressant de voir ce que l'administration entend par suivi. Cette notion recoupe en effet différents sens.

L'étymologie latine du terme suivi, *sequere*, en indique déjà un sens fort : accompagner. Il est la vérification persévérante et vigilante impliquant pour celui qui est en est chargé, la mission de surveiller le bon déroulement d'une opération et de veiller à l'accomplissement des actes qui en assurent la bonne fin<sup>7</sup>. La notion de suivi au terme du dictionnaire Cornu est donc ici étroitement liée à celle de surveillance.

C'est à la lecture de divers textes pénitentiaires que l'on observe des définitions éparses de la notion de suivi, celui-ci étant tantôt lié, tantôt dissocié à la notion de contrôle.

La circulaire de 2008 relative aux missions du SPIP place la prévention de la récidive au cœur de la finalité de l'action des SPIP, et le suivi comme un moyen pour y parvenir. Là encore, suivi et contrôle sont parfois différenciés, parfois mêlés.

La loi pénitentiaire de 2009<sup>8</sup> assimile dans son article 13 le suivi et le contrôle. Enfin aux termes de l'article 55 des Règles européennes de la probation de 2010, le suivi ne doit pas être considéré comme un simple contrôle mais plutôt comme un moyen de conseiller, d'aider et d'accompagner les auteurs d'infractions.

On le voit bien, la notion de suivi revêt donc plusieurs aspects pour l'administration pénitentiaire. Les personnels en charge d'assurer le suivi d'une personne ont ainsi la

---

<sup>7</sup> Cornu G., *Vocabulaire juridique*, éd puf, Paris, 2007.

<sup>8</sup> Loi du 24 novembre 2009, *ob cit.*

possibilité d'aborder la question de plusieurs façons. L'outil informatique présent dans les SPIP va faciliter la matérialisation du suivi de par la transmission rapide d'informations. La technologie se met alors au service du suivi de la PPSMJ et contribue à la diversification des modalités de prise en charge.

La circulaire de 2008 vient préciser clairement que l'utilisation du logiciel APPI au sein des SPIP est obligatoire pour l'ensemble de ses personnels ; cette utilisation permettant entre autres d'assurer la continuité de la prise en charge de la PPSMJ. Les logiciels sont ainsi présentés comme de véritables outils permettant de palier la discontinuité du suivi d'une personne.

Un rapport sur l'amélioration du fonctionnement des SPIP<sup>9</sup> souligne qu'il est nécessaire d'accélérer la mise en place d'outils informatiques permettant davantage de communication entre les services. Elle doit permettre ainsi de supprimer d'éventuelles doubles saisies, chronophages et vides de sens pour les personnels, d'améliorer les procédures entre le milieu fermé et le milieu ouvert, de favoriser la transparence des informations. Les NTIC recèlent un grand potentiel pour réduire les distances et améliorer l'accès à l'information. Pour autant, leur développement dépasse le seul enjeu économique et technique, et relève avant tout d'une inclinaison sociale en ce qu'elles modifient en profondeur l'organisation, le fonctionnement et la cohérence même des liens sociaux.

En entrant dans l'ère de l'administration électronique, l'administration pénitentiaire a peu à peu rompu avec ses traditions. Elle a été longtemps une administration essentiellement fondée sur la culture orale. Ce changement d'orientation est complexe à gérer puisqu'il s'agit en réalité de se tourner vers une autre culture professionnelle. L'ensemble des personnels de la pénitentiaire doit désormais interagir dans un système d'information global dans lequel le DPIP et le DSP peuvent apparaître comme de véritables centres de contrôle et de surveillance, et garant d'une cohérence d'ensemble. De cette façon, quelle stratégie managériale les cadres peuvent-ils mettre en place pour favoriser une fluidité dans l'information entre l'espace clos de la détention et le milieu ouvert ?

---

<sup>9</sup> Rapport du groupe de travail relatif à l'amélioration du fonctionnement des SPIP, mai 2011

L'ensemble de ces constats relatifs à l'évolution de l'administration pénitentiaire en tant qu'administration électronique invite à plusieurs questionnements relatifs à l'appropriation des nouvelles technologies parallèlement à l'accomplissement de ses missions.

Dans quelle mesure les personnels de l'administration pénitentiaire peuvent-ils maîtriser les NTIC pour les mettre au service de la prise en charge continue de la PPSMJ ? Un suivi efficace peut-il être véritablement garanti par les logiciels utilisés à cette administration ?

Les NTIC marquent un véritable tournant dans le fonctionnement des administrations. Elles induisent nécessairement de nouvelles pratiques et logiques professionnelles, de nouveaux réflexes pour qu'elles deviennent à terme un outil de travail parmi d'autres. L'administration pénitentiaire, service public de la justice, a du intégrer progressivement dans son espace ces outils de travail. Nous tenterons de comprendre en quoi la notion de continuité est essentielle dans l'analyse de la chaîne pénale au stade de l'exécution des peines (I), et dans quelle mesure la technologie peut se mettre au service de cette continuité (II). L'outil informatique, nouvelle pierre angulaire de l'administration pénitentiaire est au cœur des politiques des SPIP. Les cadres occupent une place centrale dans leur mise en place. En effet, garants de l'harmonisation des pratiques, les cadres des SPIP constituent les moteurs de l'accompagnement des changements professionnels de leurs services (III).

## **PARTIE 1 : CONTINUITÉ ET SERVICE PUBLIC**

La continuité, ou caractère de ce qui n'est pas interrompu, est un des fondements de l'action des services publics français. Pour Flaubert, « *la continuité est le style, comme la constance est la vertu* ». Elle est essentielle à la pérennité des administrations françaises (A). En toute logique, l'administration pénitentiaire n'a pas été exclue de l'application de ce principe ; il y trouve même un écho tout particulier, relatif à la volonté du législateur et l'administration centrale pénitentiaire de ne pas rompre la prise en charge des personnes suivies par la justice, au stade de l'exécution des peines (B).

### ***A : Le principe de continuité***

La continuité est un principe constitutionnel (1) qui trouve naturellement à s'appliquer au service public pénitentiaire (2). Il pourra être compris de deux façons différentes (3).

#### **1. La continuité : un principe à valeur constitutionnelle**

Le régime juridique du service public français est construit autour de trois grands principes, appelés Lois de Rolland : le principe d'égalité, le principe d'adaptabilité et le principe de continuité. L'existence de ces lois est justifiée par des exigences d'intérêt général, où chacune d'entre elles est soumise par ailleurs à des dérogations, dictées aussi par l'intérêt général.

La continuité des services publics trouve son fondement dans l'article 5 de la Constitution de 1958 à travers le principe de la continuité de l'Etat. Le principe de la continuité des services publics a été reconnu comme étant un principe à valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel<sup>10</sup>.

La continuité repose sur l'idée que la prise en charge d'une activité par l'administration implique « *l'existence d'un besoin social impérieux à satisfaire* ». Le service public doit se poursuivre quotidiennement, de manière régulière et continue<sup>11</sup>.

La règle de la continuité du service public est, politiquement, socialement et structurellement essentielle. Elle participe à la nécessité de répondre aux besoins de l'intérêt général grâce à l'action continue des services et de l'application des règles.

---

<sup>10</sup> CC n°79-105 DC du 25 juillet 1979

<sup>11</sup> Chevallier J., *Le service public*, PUF, coll « que sais-je ? », 1987, p72

Ce principe est à mettre en parallèle avec le droit de grève, lui-même droit constitutionnel. La difficile compatibilité de ces deux droits a conduit le législateur à la mise en place d'un service dit minimum dans certains services publics.

Cela augurerait donc que toute interruption de fonctionnement de l'Etat pourrait avoir pour conséquence le développement de troubles graves à l'ordre public.

Si ce principe est bien décliné dans toutes les administrations, sa mise en œuvre, son déploiement ne pourront avoir lieu dans la même échelle de temps avec les mêmes enjeux ; il sera bien sur mis en œuvre en fonction de l'objet même du service accomplir. Il est donc clair que la continuité ne pourra avoir tous les services de l'Etat le même écho. Ainsi, l'administration pénitentiaire s'est approprié ce principe pour le mettre au service des usagers, ici le public pénal qui est par nature un usager non traditionnel. L'application de règles spécifiques est donc nécessaire pour que ce service public se régule seul et fonctionne sans risque d'un trouble à l'ordre public. En l'espèce, le trouble à l'ordre public pourrait nommerait récidive.

## 2. La continuité : un principe décliné dans le service public pénitentiaire

Le principe de continuité trouve un écho tout particulier dans le service public pénitentiaire et vient à s'appliquer de deux manières distinctes.

Tout d'abord au sens strict, et comme dans tout service public où le principe de continuité doit être exercé, assuré par les agents de l'administration pénitentiaire. pour y parvenir le droit de grève, corollaire de ce principe, n'est pas admis.

Le principe de continuité trouve aussi à s'appliquer d'une façon plus large et dérivée, en matière de suivi du public pénal.

La chaîne pénale s'étend depuis l'enquête de police à l'exécution de la peine, en passant par le jugement. L'ensemble de ces services doit être en mesure de communiquer un maximum entre eux pour que à aucun moment ne soit rompue la prise en charge de la personne et qu'il n'y ait un dysfonctionnement dans le suivi. Au stade de l'exécution de la peine, cette exigence est fortement ancrée.

### 3. Une continuité à double niveau

La continuité entre milieu fermé et milieu ouvert doit être entendu sous deux angles, et ceci sera le cas, tout au long de notre développement.

Dans un premier temps, la notion de milieu fermé fait appel à la détention au sens strict, aux établissements pénitentiaires. La détention et le monde extérieur doivent être perçus comme l'exécution d'une seule et même peine, une véritable unité doit alors transparaître dans le suivi. Le temps de l'incarcération est bien sur toujours un temps à part, hors de tout repère, avec ses codes et ses règles.

En outre, la continuité du suivi entre le milieu fermé et le milieu ouvert doit aussi être comprise comme le lien qui peut exister pour un SPIP, entre les antennes milieu fermé et les antennes milieu ouvert. En effet, il est essentiel qu'existe entre SPIP une véritable fluidité de l'information. Aucune rupture ne devrait survenir dans cette phase du suivi pénal.

On le voit bien, il s'agit d'un système communication à deux niveaux : celui des SPIP entre eux et celui des SPIP avec d'autres services (établissements...). Les cadres de l'administration pénitentiaire (DSPIP, DPIP et DSP) sont garant du respect de ce principe de continuité du service public pénitentiaire. Ils sont de par leur fonction de véritables acteurs dans la communication partagée et respectueuse de tous pour que chacun trouve sa place.

#### ***B : La continuité de la chaîne pénale au stade de l'exécution des peines***

##### 1. Continuité et prévention de la récidive

Alexis de Tocqueville soulignait déjà au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle la nécessité d'une prise en charge continue des personnes condamnées : *« ce qui aura été fait dans la prison par la meilleure discipline qui puisse se concevoir sera souvent inefficace si, en sortant de prison, le criminel ne rencontre pas une autorité prévoyante qui satisfasse à ses plus pressants besoins, assure ses premiers pas dans la voie de l'honnêteté et lui fournisse les moyens d'y marcher ».*

Il y a là un véritable enjeu pour que soit assurée dans des conditions optimales la continuité de prise en charge d'une personne sortant de prison ; la finalité implicite visant à réduire les effets désocialisants de la détention qui conduisent la PPSMJ dans un circuit délinquantiel.

La prévention de la récidive constitue, en matière de justice, la priorité de l'action du Gouvernement<sup>12</sup>. La circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions du SPIP précise la nécessité de la continuité du suivi, principe ayant lui-même guidé la création des SPIP en 1999. La Garde des Sceaux de l'époque, Elisabeth Guigou, exprimait alors la besoin de développer une « *forte synergie* » entre les personnels de la pénitentiaire la via la création des SPIP. Il revient ainsi de la responsabilité de chaque service de s'organiser et de tout mettre en œuvre pour que cet objectif soit rempli.

La prévention de la récidive est au cœur du débat pénal depuis quelques mois. La Conférence de consensus, tenue au mois de février 2013, confirme cette orientation de politique en matière de justice pénale.

La récidive, réalité complexe, porte en elle une dimension à forte résonance pénale ; elle résonne aussi en termes sociaux, économiques et humains, et s'inscrit dans la dimension plus large de la société toute entière. La prévention de la récidive se révèle donc être une double problématique : de politique sociale et de politique pénale.<sup>13</sup>

Il apparait donc clairement que la prévention de la récidive passe par une réflexion sur les leviers possibles qui contribueront à prévenir cette récidive.

Dans ce contexte de perception du problème, le jury de la Conférence de consensus a remis un rapport au Premier ministre et à la Garde des Sceaux dans lequel figurent douze recommandations qui s'inscrivent dans la perspective de mise en œuvre d'une future politique pénale de prévention de la récidive.

Le SPIP dans une telle perspective un rôle clé à jouer. Le renforcement des moyens est sollicité doit permettre de cheminer vers l'objectif d'un suivi abouti, cohérent, et

---

<sup>12</sup> Circulaire du 19 septembre 2012 de politique pénale, JORF n°0243 du 18 octobre 2012

<sup>13</sup> Rapport du jury de la Conférence de consensus remis au Premier ministre et à La Garde des sceaux le 20 février 2013

efficace du public qu'il prend en charge. Si l'on fait une lecture du droit positif en la matière, la place d'acteur central dans cette mission est déjà octroyée.

Les personnels d'insertion et de probation, en participant à l'exécution des décisions pénales, doivent s'organiser pour « lutter efficacement contre la récidive en favorisant la réinsertion des personnes »<sup>14</sup>, La circulaire réglementant les missions du SPIP, ainsi d'ailleurs que la loi pénitentiaire, disposent bien du fait que les services pénitentiaires d'insertion et de probation contribuent de façon conjointe à la réinsertion des PPSMJ et à la prévention de la récidive.

Pour prévenir aux mieux les effets désocialisants de la sortie de détention, l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire, et plus particulièrement le SPIP apparaissent assez naturellement comme un relais avec l'extérieur. L'exécution de la peine en détention et l'exécution de la peine à l'extérieur, bien que deux temps distincts, doivent être appréhendés d'une façon plus globale et convergés vers une forme unique. Par un ensemble d'outils et de partenariats, le SPIP cherche à rendre la sortie d'un détenu le moins brutale possible.

La continuité de l'accompagnement d'un détenu « dedans » et « dehors » apparaît comme l'un des gages d'une réinsertion réussie.<sup>15</sup>

Si les personnels d'insertion probation reconnaissent de façon générale l'enjeu de leur rôle dans la mission de prévention de la récidive qui leur incombe, ils expriment aussi des préoccupations quant à une quelconque défaillance dans le système ou dans la façon dont ils prendront en charge une personne. En effet, on peut s'interroger sur le niveau de responsabilité du SPIP dans le suivi des PPSMJ, compte tenu du risque de récidive. La prévention de la récidive est bien une obligation de moyen. Aussi, en cas d'échec de l'action (mise en place d'un parcours cohérent, prise en charge continue et de qualité), à savoir constat d'une récidive, il ne saurait être question de pointer directement la seule responsabilité du SPIP. Pour autant, l'action des SPIP est étudiée, entre autre, au regard de l'absence ou pas de récidive. La clé de voûte se situe donc bien dans la mise en

---

<sup>14</sup> Circulaire relative aux missions et méthodes d'intervention des SPIP, 19 mars 2008, *op.cit*

<sup>15</sup> Rapport du Sénat sur le projet de loi pénitentiaire, de Lecerf JR., 2008

œuvre optimale des outils permettant de prévenir au mieux la récidive, dont la continuité de suivi en faisant partie. Si de leurs côtés les CPIP ne peuvent être tenus à une stricte obligation de résultat dans l'accomplissement de leur mission, il est de la responsabilité des cadres des SPIP d'actionner les outils favorisant l'obligation de moyen. Nous reviendrons sur ce point ultérieurement (III).

## 2. Les modalités de la continuité du suivi et les raisons du dysfonctionnement

Aux termes de la circulaire de 2008, la continuité reposerait sur plusieurs aspects : le fait que les SPIP doivent s'organiser dans la mesure du possible pour qu'un seul et même agent suive la personne, l'organisation du service dans sa dimension territoriale doit être prise en compte pour « assurer efficacité et cohérence des prises en charge »<sup>16</sup>.

Le rapport sur les SPIP, effectuée en 2011 par l'Inspection générale des finances, a soulevé plusieurs points. Les priorités de l'administration pénitentiaire nécessiteraient un rééquilibrage au profit des missions de l'insertion et de la probation destiné à assurer un meilleur suivi des PPSMJ<sup>17</sup>.

L'analyse de la chaîne pénale au stade de l'application et l'exécution de la peine soulève quelques difficultés et fait apparaître des discontinuités dans la prise en charge des personnes condamnées. En effet, le suivi des peines mixtes par exemple présente des risques de rupture de chaînes importants.

Il existe des difficultés d'articulation entre le milieu ouvert et le milieu fermé lorsque, notamment, la personne est soumise à un sursis mise à l'épreuve, à un sursis TIG, à un TIG, un suivi socio judiciaire...

Ledit rapport a repéré alors trois hypothèses de rupture de suivi entre le milieu fermé et le milieu ouvert :

- insuffisances de communication entre milieu fermé et milieu ouvert
- lacunes dans les modalités d'exécution des mesures sur le territoire
- sous performance du logiciel APPI.

---

<sup>16</sup> Circulaire relative aux missions et méthodes d'intervention des SPIP, 19 mars 2008, *op.cit*

<sup>17</sup> Rapport de l'Inspection Générale des Finances n°2011-M-021-04 et des Services Judiciaires n°43/2011 relatif aux SPIP, 2011

Ces constats appellent nécessairement des améliorations, des ajustements, voire des rappels. La rupture dans la prise en charge des PPSMJ au stade de l'exécution de leur peine, lors du passage de la détention à la sortie, invite à rechercher des solutions. Le rapport pointe, entre autres, le manque de communication entre les services de l'administration qui participent disjointement à la prise en charge des PPSMJ. Il vient donc naturellement à l'esprit le besoin d'améliorer à ce stade le fonctionnement de la chaîne pénale ; cela passe par une réorganisation des modes de transmissions des informations, qu'il qualifie d'essentielles à la prise en charge du condamné une fois libéré.

Prenons pour exemple les termes de l'article D162 du CPP. Dès la libération d'un détenu, le SPIP milieu fermé qui l'avait jusque là pris en charge, doit transmettre son dossier au SPIP territorialement compétent pour assurer le suivi de cette PPSMJ après sa libération. Le code de procédure pénale inscrit clairement l'obligation d'une continuité de suivi. Cette transmission de dossier fait partie une des modalités de la procédure de l'article 741-1 sur laquelle nous reviendrons ultérieurement (II-B)

Courant 2011, plusieurs groupes de travail et missions d'inspections ont constaté l'existence de difficultés dans la mise en œuvre de la continuité du suivi entre le milieu fermé et le milieu ouvert.

S'est alors engagée une réflexion autour des moyens à mettre en place pour améliorer cette continuité et surtout la systématiser (rapport Camu Lemaire<sup>18</sup> et rapports IGF-SPIP). Les travaux conduits ont mis en avant le rôle de la technologie dans la continuité de la prise en charge des PPSMJ. Et à ce stade là, les logiciels APPI et GIDE sont apparus comme étant des acteurs essentiels dans la recherche de cette continuité.

Un an après la publication au Journal Officiel du décret relatif à la chaîne informatique en matière pénale<sup>19</sup>, l'intérêt porté à l'utilisation des outils technologiques par le Gouvernement est croissant. A l'aune de ce décret, l'exécution des peines souhaite elle aussi que la technologie devienne un véritable support pour fluidifier au maximum la communication entre les services et améliorer la prise en charge du public pénitentiaire.

---

<sup>18</sup> Rapport du groupe de travail présidé par MM. Camu et Lemaire, déposé le 9 mai 2011

<sup>19</sup> Décret n°0108 publiée au JORF le 8 mai 2012 relatif à la chaîne informatique en matière pénale

La technologie serait alors le pilier, le fédérateur, permettant aux personnels de mettre en œuvre leurs actions, leur mission. La continuité du suivi est en tout cas l'affaire de tous ceux, dont le métier est en lien avec les PPSMJ, et c'est à travers les nouvelles technologies que la communication deviendra tout à fait effective, garantissant plus qu'avant ladite continuité.

## **PARTIE 2 : TECHNOLOGIE ET CONTINUITE**

Les nouvelles technologies sont aujourd'hui des outils incontournables dans l'administration pénitentiaire. L'ensemble des services s'en est saisi et optimise au quotidien leur utilisation au profit de la prise en charge des personnes placées sous mains de justice (A). Les NTIC de l'administration ont permis au fil des années de venir garantir toujours un peu plus le suivi de ces personnes en assurant un lien entre l'espace incarcération et l'espace extérieur. Parallèlement, les pratiques des professionnels viennent au fil du temps s'harmoniser dans l'intérêt des professionnels et celui des PPSMJ (C).

La Direction de l'Administration Pénitentiaire a voulu aller encore plus loin en créant une procédure, ayant pour support les logiciels, qui formalise les rapports entre le milieu fermé et le milieu ouvert pour éviter autant que faire ce peu une rupture dans la prise en charge des personnes condamnées (B).

### ***A : Les NTIC au cœur de l'administration pénitentiaire***

Deux dispositifs informatiques sont au cœur des pratiques des professionnels pénitentiaires : APPI et GIDE (1). Ces logiciels favorisent la circulation des informations entre les services permettant ainsi une meilleure cohérence et complémentarité dans la prise en charge des PPSMJ (2).

#### **1. Présentation des dispositifs informatiques de l'administration pénitentiaire**

Jusqu'à la création d'APPI en 2005, les services disposaient de deux outils de gestion de suivi des dossiers : le logiciel MOUVE consacré au milieu ouvert et GIDE consacré au milieu fermé. Ces outils professionnels ayant rapidement montré leurs limites, l'administration centrale a alors décidé de mettre en place un nouveau logiciel dédié aux SPIP et aux SAP.

Nous avons eu l'opportunité de rencontrer le chef de projet GIDE sur le DISP de Marseille à la fin des années 90, qui m'a exposé les raisons du développement du logiciel et sa raison d'être aujourd'hui.

### a) *Le logiciel GIDE*

GIDE, créée en 1997 est une application permettant de répondre aux missions dévolues de l'administration pénitentiaire dans la gestion de la population carcérale. Il s'est voulu être un outil performant pour l'ensemble des personnels du milieu fermé. Il est « *un outil de communication montante et descendante* ».

La première implantation du logiciel a lieu en 1999. Un formateur référent dédié à chaque domaine (détention, SPIP, greffe...) est désigné sur les sites pour inciter les personnels à utiliser ce nouvel outil informatique et à l'intégrer pleinement dans leur quotidien ; l'ancien chef de projet précise qu'il s'agit alors d'une « *véritable révolution technologique dans notre administration pénitentiaire* ».

Il est régi par des principes d'ergonomie relatifs à la saisie guidée de l'information. Il procure une disponibilité immédiate de l'information pour tout utilisateur habilité à la connaître.

Ce logiciel est composé de neuf modules indépendants mais qui peuvent partager les mêmes données : le module administration est réservé au CLI, les autres sont accessibles aux services identifiés (module greffe, comptabilité, détention, SPIP, PJJ, ATF, TIE) et modules éditions spécifiques. Le module SPIP permet aux personnels de gérer les entretiens avec les personnes détenues, de suivre leur vie en détention, de consulter leur situation pénale ou financière.

Il est un outil d'échange procurant une circulation rapide et sécurisée de l'information entre les différents acteurs pénitentiaires. Le but est d'assurer une totale transparence de l'information pour une meilleure gestion de la PPSMJ.

Il a une incidence en milieu ouvert puisqu'il alimente le FND qui permet de localiser l'établissement d'incarcération et de produire des statistiques, et enfin alimente APPI (certaines données s'y retrouvent automatiquement).

Dans les années 2000, l'administration pénitentiaire a voulu aller plus loin dans le domaine informatique et en particulier dans les NTIC. En effet, sur une initiative locale -Alfred Mayol, premier surveillant dans un établissement de la DISP de Lille-, un nouvel outil a vu le jour : le CEL. Ce logiciel, venu remplacer les cahiers d'observation papier, grilles « dangerosité et vulnérabilité » et grilles d'évaluation du potentiel suicidaire, est destiné à faciliter la mise en œuvre du parcours de détention, la

prévention des comportements à risques. Il est un outil précieux lors de la CPU durant laquelle l'ensemble des regards des acteurs de la pénitentiaire se croisent. Doivent figurer dans le CEL toutes les observations faites par les personnels. Les personnels d'insertion et de probation concourent au remplissage de ce nouveau cahier d'observation électronique, notamment lors des audiences arrivants.

Le CEL a une portée européenne. En effet, il permet d'offrir un support informatique à la mise en œuvre des RPE dans les établissements pénitentiaires. Il est inscrit dans les référentiels RPE pour la labellisation des établissements concernant le circuit arrivant. L'utilisation du CEL est donc une exigence.<sup>20</sup>

L'utilisation de ce module révèle un intérêt purement pratique, de par une lisibilité transversale des informations saisies, mais bien aussi un intérêt en termes de suivi de la personne détenue.

Le CEL, comme GIDE n'est accessible qu'en milieu fermé, ainsi les SPIP antenne mixte déplorent son absence au sein du service.

La conquête des nouvelles technologies n'est pas vaine. La DAP renouvelle sa volonté de s'affirmer comme une véritable administration électronique et souhaite véritablement mettre les NTIC au service des personnels et des PPSMJ.

Dès septembre 2013 un nouvel outil informatique verra le jour, sous le nom de Genesis. Genesis sera implanté dans quatre sites pilotes, et commencera à être déployé par vague dès janvier 2014. Ses enjeux reposent notamment sur l'amélioration du circuit des informations recueillies pendant le parcours de la personne détenue.

Ainsi, cela a pour but de simplifier le processus de renseignements. Les personnels ne seront soumis qu'à une seule saisie.

L'application se déploiera sous deux versions. La première prendra en compte les RPE dans un seul et même outil. Il est prévu que GIDE et le CEL fusionnent, l'un absorbant les informations de l'autre. Sera néanmoins ajouté un volet « livret du détenu » afin de faciliter le suivi pluridisciplinaire. L'interface avec le logiciel APPI sera effective, en espérant que cette interconnexion soit réelle, à la différence d'aujourd'hui.

---

<sup>20</sup> Note 18 décembre 2009 sur la mise en œuvre des conclusions du rapport Charbonniaud de la mission d'évaluation du dispositif RPE

La version 2, déployée normalement en 2016, devrait permettre d'assurer la cohérence de la continuité du suivi tout au long de la chaîne pénale en intégrant des applications satellites (l'intégration véritable de CASSIOPE présent dans les tribunaux permettrait au greffe pénitentiaire de récupérer les décisions de justices saisies). Il s'agirait aussi d'intégrer le Fichier National des détenus et le casier judiciaire qui permettrait d'alimenter directement les informations en provenance de Genesis en fin de peine.

GIDE est un serveur local alors que Genesis sera une application disponible sur intranet, tout comme APPI, ainsi les antennes mixtes des SPIP peuvent espérer une implantation dans leur services pour une optimiser le suivi des PPSMJ. Genesis ne reprendra pas les données GIDE greffe qui devront être ressaisies par les agents.

L'arrivée programmée de ce nouveau logiciel fait espérer à bon nombre d'agents une amélioration des conditions de travail et de ce fait une amélioration de la prise en charge de la PPSMJ.

Il est louable pour l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire de fonder en Genesis un espoir dans l'amélioration véritable de la circulation de l'information. Il sera interfacé avec d'autres outils du ministère de la justice, ce qui permettra aux différents acteurs participant à la prise en charge des PPSMJ d'avoir un accès direct et simultané aux informations liées au parcours de celle-ci, tout en limitant les doubles saisies, souvent sources d'erreurs. Espérant que les ambitions de ce nouvel outil ne soit pas simplement théoriques mais bien vérifiables sur le terrain, la continuité du suivi entre le milieu fermé et le milieu ouvert sera que d'autant plus garantie.

Genesis est une application qui reste interne aux établissements pénitentiaires. Ainsi, une DSP nous faisait part de la nécessité quant à elle de créer un logiciel unique à l'administration pénitentiaire qui rassemblerait toutes les informations saisies par l'ensemble des services (SPIP, greffe, comptabilité, détention enseignement, activité...). Selon elle, la question des habilitations n'a pas de raison d'être, la mission poursuivie par tous étant la meilleure prise en charge et suivi possible de la personne condamnée. Après Genesis, l'administration centrale se mettra-t-elle en quête d'un nouveau projet : un logiciel unique ?

En attendant, à coté d'un logiciel spécifique aux établissements pénitentiaires, un autre fait lui, partie intégrante des SPIP : APPI.

*b) L'applicatif APPI*

En 1989, le DAP met en place un logiciel, permettant la gestion automatisée des mesures judiciaires en milieu ouvert qui avait pour vocation de permettre aux personnels le suivi des dossiers, le contrôle des mesures, la gestion des TIG et la production de statistiques. Mais ce logiciel était essentiellement dédié au milieu ouvert et ne permettait aucune liaison avec des services extérieurs aux CPAL.

En 1999, les transferts de locaux des CPAL, futurs SPIP, ont créé de nouveaux besoins de connexions avec les bureaux des JAP. En effet, le départ des services de probation des tribunaux a nécessité la mise en place d'une liaison informatique.<sup>21</sup> La transmission des dossiers papier devenait difficile et chronophage.

Dès janvier 2000 une réforme a été menée à l'initiative conjointe de la DAP et de la DSJ autour de la mise en place d'un logiciel de partage de l'information. Suite à la phase d'expérimentation en Octobre 2003, le déploiement du logiciel a abouti début 2005.

APPI est une authentique application des NTIC tant par son aspect technique (application intranet) que par son principe de fonctionnement basé sur le Work Flow, c'est-à-dire un mode de collaboration entre les SPIP et les JAP.

La création d'APPI a participé à la modernisation de l'administration pénitentiaire par l'informatisation des SPIP, en réalisant la dématérialisation des dossiers afin de faciliter leurs transmissions aux SAP. Cette application intranet vient remplacer l'application Mouve et les logiciels d'initiative locale utilisés par les JAP et les SPIP. Le manuel d'utilisation mentionne bien que la réforme avait pour but de décroïsonner le milieu fermé et le milieu ouvert en créant des équipes unifiées.<sup>22</sup>

La fonction première d'APPI est la gestion informatisée du suivi des personnes relevant de la compétence des SPIP et des SAP. Concernant le suivi, APPI s'organise en deux volets : la gestion des dossiers et la gestion des mesures.

---

<sup>21</sup> Note AP 99-2273, relative aux liaisons informatiques entre les SPIP et les SAP, 17 février 1999

<sup>22</sup> Manuel de l'utilisateur APPI

Le décret du 7 novembre 2011<sup>23</sup> est venu apporter une véritable existence réglementaire au dispositif APPI, en lui attribuant notamment plusieurs finalités. Il facilite le suivi des personnes faisant l'objet d'une mesure judiciaire en matière d'application des peines. Il facilite l'évaluation de la situation de la PPSMJ, prévenues ou condamnées pour la détermination des modalités d'exécution des décisions judiciaires en matière de réinsertion, dans le cadre du DAVC.<sup>24</sup> Il facilite la gestion des procédures suivies devant le JAP et des mesures mises en œuvre par le SPIP. Il permet l'exploitation des informations recueillies à des fins statistiques. Il est un véritable relai entre les services judiciaires et les services pénitentiaires.

L'ensemble de ces logiciels dédiés, tant au milieu ouvert qu'au milieu fermé, a pour ambition commune de décloisonner l'information et d'assurer une véritable transparence et fluidité dans le suivi de la PPSMJ. Néanmoins, en y regardant de plus près, et en analysant les pratiques professionnelles pénitentiaires, on s'aperçoit que cette ambition a perdu de sa vigueur et s'est quelque peu vidée de son sens sur certains aspects.

En 2011, suite à l'affaire Pornic, à grande résonance médiatique, les SPIP ont vu leurs pratiques considérablement bouleversées. Des enquêtes judiciaires et administratives ont été diligentées. APPI a fait l'objet de deux audits, à l'initiative de la Direction de l'Administration Pénitentiaire (DAP) et de celle des Services Judiciaires (DSJ), l'ensemble réalisé par la Société Bearing Point, la même société qui a créé le Manuel de formation du logiciel. Il ressort de cet audit que le logiciel APPI n'est pas assez renseigné et que les professionnels ne le mettent pas assez à profit dans leur quotidien. Déjà deux mois avant l'affaire Pornic, la DAP avait transmis une note aux DISP invitant les SPIP à une plus grande utilisation d'APPI.

Le rapport de l'audit pointe des constats relatifs à l'articulation entre le milieu fermé et le milieu ouvert et formule des pistes d'amélioration en la matière. Parmi les constats du diagnostic est rapporté une « utilisation hétérogène de l'application et le maintien de

---

<sup>23</sup> Décret du 7 novembre 2011 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Application des Peines, Probation et Insertion »

<sup>24</sup> Circulaire du 8 novembre 2011 relative au Diagnostic A Visée Criminologique (DAVC)

circuits parallèles ne permettent pas à APPI de jouer pleinement son rôle d'outil structurant, traçable, fiable et coordonné de suivi de l'application des peines »<sup>25</sup>.

Le rapport préconisait d'enrichir l'interface, déjà existante, entre GIDE et APPI, en permettant notamment la mise à jour quotidienne de la situation pénale d'une PPSMJ dans APPI via GIDE. Des professionnels, notamment un DPIIP et un personnel administratif, font part de leur satisfaction quant à l'impact positif de ce rapport sur le terrain, et l'amélioration effective de pratiques. Pour autant, le cadre concerné insiste sur le fait que les équipes encadrantes doivent incarner une véritable force au changement et que sans changement d'orientation de politique de service, les conclusions et recommandations de l'audit seraient vaines.

Néanmoins, certains professionnels continuent de souligner l'absence de GIDE dans les SPIP milieu ouvert ou dans certaines antennes mixtes. L'amélioration de l'articulation des pratiques entre milieu fermé et milieu ouvert avec la perspective d'assurer un meilleur suivi ne pourra être effective que lorsque la technologie s'appliquera dans l'ensemble des services et de surcroît de façon homogène.

Deux ans après cet audit, les deux directions (DAP et DSJ) ont élaboré et mis en œuvre un plan d'action documentaire afin d'améliorer mais aussi d'harmoniser les pratiques de l'utilisation d'APPI dans les SPIP et dans les SAP. Ainsi, sont élaborées via le module Wiki dans APPI des guides, des fiches réflexes destinés à faciliter la prise en main du logiciel et éviter que les lacunes et autres points négatifs repérés lors de l'audit ne se répètent.

L'apparition des logiciels dans les établissements pénitentiaires et dans les SPIP a été une double révolution : d'ordre technologique bien sûr mais aussi professionnel. Les agents doivent pouvoir trouver en eux de véritables ressources et supports pour améliorer le suivi des PPSMJ en particulier pour contribuer à fluidifier la circulation des informations.

---

<sup>25</sup> Rapport d'audit APPI : *analyse de l'utilisation de l'application APPI*, séminaire de restitution, 18 novembre 2011 – Bearing Point

## 2. Des outils informatiques au service de la circulation de l'information et de la continuité du suivi de la PPSMJ

### a) *L'intérêt de l'existence et de l'exploitation de ces logiciels en termes de continuité de suivi*

« La réforme a pour but de décloisonner le milieu fermé et le milieu ouvert. »<sup>26</sup>

Aux termes de l'article R57-4-10 du CPP, APPI peut faire l'objet d'une interconnexion avec d'autres logiciels : Cassiopée, casier judiciaire national et GIDE. Ainsi, la nécessaire liaison entre les différents services prenant en charge des PPSMJ est affirmée. Les logiciels fonctionnent de façon interne à chaque service et apportent leurs lots de plus value en termes de suivi de la personne ; mais il est clair que si chaque logiciel reste isolé et cantonné à son milieu, le suivi de la PPSMJ sera décousu. Les professionnels de la pénitentiaire doivent exploiter les outils informatiques de façon à assurer une fluidité dans le suivi. Il n'existe pas plusieurs suivis, à plusieurs moments, par plusieurs services, mais bien un seul et même suivi que la situation de la personne sous main de justice change ou pas. Les logiciels apparaissent comme le lien idéal que les professionnels ont désormais à leur disposition pour assurer un suivi en continu de la PPSMJ.

GIDE et APPI s'alimentent, entre autres, par une absorption réciproque de certaines informations concernant la personne détenue. Cette unité de fonctionnement est d'autant plus visible dans les SPIP qui sont implantés en milieu fermé. En effet, les deux logiciels coexistent et les personnels d'insertion probation ont accès depuis leur bureau au logiciel APPI, inhérent aux SPIP, et au logiciel GIDE. A l'inverse cette unité ne se vérifie pas les SPIP milieu ouvert. Prenant notamment en charge des personnes sortant de prison, certaines informations provenant du milieu fermé seraient constructives et utiles pour mettre en place un suivi cohérent et adapté. Enfin, dans les antennes mixtes, dans lesquelles sont prises en charge l'ensemble des PPSMJ, on peut regretter une absence de GIDE dans les bureaux du SPIP. Seuls les personnels de surveillance affectés dans les SPIP ont accès à celui-ci mais uniquement avec une

---

<sup>26</sup> Manuel de l'utilisateur APPI

habilitation restreinte ne permettant pas une visibilité totale de la situation de la PPSMJ. Les PIP ont accès à ce logiciel uniquement lorsqu'ils se rendent à l'établissement pénitentiaire pour conduire des entretiens avec les détenus. Ce constat n'est pas satisfaisant : il faut pouvoir doter rapidement l'ensemble des SPIP antenne mixte et antenne milieu ouvert de GIDE, avec toujours le même argument de permettre aux personnels d'assurer un suivi continu de la personne et ainsi préparer, dans des conditions plus optimales, sa sortie et son éventuelle prise en charge future à l'extérieur.

L'interconnexion entre certaines données est cependant impossible, selon l'article précité du code de procédure pénale, notamment pour ce qui concerne les données recueillies par le SPIP à la demande de l'autorité judiciaire en vue de l'évaluation de la personne. Les établissements pénitentiaires n'ont pas de droit de regard sur ce type d'information. Cette absence d'interconnexion n'a néanmoins aucun effet sur la prise en charge continue de la personne par les personnels d'insertion et de probation.

On le voit, grâce à une interconnexion étendue, la continuité du suivi des PPSMJ est d'autant mieux garantie depuis la création des logiciels qui représentent de véritables supports à son accomplissement. La libre circulation de l'information demeure un avantage certain dans la mise en perspective des situations pénales des personnes prises en charges par les professionnels de l'exécution des peines.

#### *b) Les logiciels repart au décloisonnement*

Il existe une idée selon laquelle les NTIC dépasseraient certains obstacles, il y a un fantasme autour de celles-ci. En réalité elles se heurtent à des murs, autant matériels qu'idéologiques. Certains obstacles et freins dans le partage de l'information entre le milieu ouvert et le milieu fermé ont trait aux cultures professionnelles, aux traditions de l'administration pénitentiaire.

Là où les nouvelles technologies et l'apparition de ces logiciels ont eu pour ambition d'éviter une certaine étanchéité des informations et des services, elles ont aussi été génératrices de cloisonnement. Les pratiques professionnelles, dans un souci de protection de l'information, rendent contre productives les NTIC et conduisent à

recréer un cloisonnement entre les services et la formation de bulles, jusque-là combattues.

Pour tenter d'appréhender cette question, peut-être est-il opportun de l'aborder sous l'angle du secret professionnel. Le secret est au cœur des interactions entre les différents professionnels de la sanction privative ou restrictive de liberté. Il est souvent l'objet d'enjeux sur le terrain, notamment en termes d'identité et d'indépendance professionnelles.<sup>27</sup> Au sein même de la détention, dans cet espace clos, le secret est susceptible de constituer un instrument de pouvoir.

Les personnels d'insertion sont soumis, à l'instar de nombreuses professions, à un secret professionnel mais, ici plus qu'ailleurs, le terrain d'exercice du métier incline à une vision encore plus exacerbée de cette notion. Ainsi, confidentialité et confiance s'avèrent être indiscutablement un élément central de la réalité quotidienne de leur mission de réinsertion. Les CPIP sont, de plus, soumis au code de déontologie du service public pénitentiaire. Les NTIC sont venues bouleverser la notion d'appropriation et de diffusion de l'information. La notion de secret est atteinte dans la seule mise en œuvre de la libre circulation des données. En l'absence de cadre légal clair en matière de secret de ces professions, on peut penser que ce sont bien les pratiques professionnelles associées à la culture de l'administration pénitentiaire qui ont construit sa doctrine en l'espèce. Un DPIP parle ainsi d'une obligation de discrétion et de réserve appartenant aux personnels d'insertion et de probation.

Il existe davantage de vigilance et de réticence à savoir qu'une information est saisie dans un logiciel que lorsque celle-ci circule sur un document papier. Les personnels partent du postulat que cette information est visible, accessible à un très grand nombre de personnes et que sa communication extra professionnels pourrait être instrumentalisée.

« Un des grands principes qui a guidé la conception du logiciel APPI est le respect de la confidentialité des personnes ainsi que celui des rôles entre SPIP et JAP. Certaines informations sont réservées à l'un ou l'autre ».

---

<sup>27</sup> Jendly M., « Le secret incarcéré : jeu de savoirs et enjeu de pouvoirs entre les différents intervenants pénitentiaires », *Revue internationale de criminologie et police technique*, 2006 n°2

Le décret du 7 novembre 2011 autorise l'accès à APPI à plusieurs acteurs de la scène judiciaire et pénitentiaire : procureurs de la République, JAP, juge d'instruction, JLD, SPIP, certaines personnes de la PJJ, et les directeurs d'établissement. Néanmoins, ces derniers n'accèdent pas aux données d'évaluation, ils ne peuvent accéder qu'au reste du traitement APPI uniquement en consultation. Il en est de même pour les surveillants PSE affectés au sein des SPIP. Les magistrats eux non plus n'ont pas accès à l'ensemble des données SPIP contenues dans APPI et inversement.

En 2011, la CNIL invitait le ministère à définir plus strictement les profils d'accès en fonction du besoin d'en connaître de chaque catégorie de destinataire.<sup>28</sup>

Il en est de même pour les informations accessibles à l'établissement pénitentiaire par le biais du CEL ou de GIDE, auparavant renseignées par les personnels d'insertion. Ceux-ci ne mentionnent que les informations strictement nécessaires à la prise en charge de la PPSMJ et exploitable notamment lors des CPU. « Ce qui compte ce n'est pas la possession de l'information, c'est la plus value que l'on apporte au traitement »<sup>29</sup>

Ceci est à mettre en lien avec la question des habilitations. En effet, le fait d'avoir accès un logiciel ne signifie pas avoir accès à tous les modules et items de celui-ci.

Un professionnel nous a fait part que lors du déploiement du logiciel GIDE, les personnels d'insertion et de probation étaient réfractaires à son utilisation. Les PIP exigeaient une totale sécurité du système. Il y avait un manque de confiance générale en l'informatique, une peur du « secret partagé » et une perte de confidentialité. Ils redoutaient que soit lu tout ce qu'ils écrivent alors que finalement, comme le souligne ce professionnel, c'est bien le cœur même de l'existence du logiciel et le but poursuivi lors de sa création : une lisibilité transversale. Le but du CEL par exemple repose justement sur l'idée que les personnels renseignent toutes les observations utiles à la prise en charge de la PPSMJ. Le corollaire du CEL et de la CPU est la pluridisciplinarité. Celle-ci est une richesse pour une prise en charge efficace de la personne détenue. Auparavant toutes les catégories de personnels n'avaient pas accès

---

<sup>28</sup> Délibération CNIL n°2011-232 du 21 juillet 2011 portant avis sur le projet de décret en Conseil d'Etat portant création d'APPI

<sup>29</sup> « TIC : quel impact sur la formation professionnelle continue de la fonction publique territoriale », *Les cahiers de la fonction publique*, mai 2010

aux informations contenues dans les cahiers d'observations, aujourd'hui le but est qu'il y ait un regard transversal sur la personne. Il y a bien ici un véritable décloisonnement de l'information, une réelle volonté de l'administration pénitentiaire de partager les informations concernant les personnes qu'elle prend en charge.

En revanche, la pluridisciplinarité n'est pas la raison d'être d'APPI c'est pourquoi il existe un ensemble d'habilitations et d'accès restreints ; comme évoqué précédemment.

De façon générale, les personnels expriment une certaine méfiance à l'égard de l'outil informatique ; d'où la rétention de certaines informations. Cela peut s'expliquer de plusieurs façons.

Tout d'abord, par la culture professionnelle. Les travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaire, aujourd'hui conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, sont en grande majorité, des éducateurs qui par nature ont une culture professionnelle éloignée de celle du contrôle, inhérente aujourd'hui aux SPIP, expliquant la méfiance à l'égard de l'outil informatique, outil permettant d'enregistrer l'activité. La question du contrôle de l'activité est liée au développement des écrits qui sont perçus bien sûr comme un outil essentiel dans le processus d'évaluation de la situation de la PPSMJ mais aussi comme un outil de contrôle de la part des cadres et des magistrats mandants. Le non remplissage d'APPI ou le frein mis par certains professionnels à l'utilisation des outils informatiques ne sont pas liés à un simple blocage par incompréhension mais résultent bien de la mutation d'une culture professionnelle. Ce constat peut être mis en parallèle avec son contraire pour le cas des jeunes agents de probation, sortant de l'ENAP notamment, qui manient naturellement l'outil informatique et le considèrent comme essentiel à la réalisation de leur mission pour au final être intégré parfaitement dans leur pratique professionnelle.

Ensuite, la peur d'être lu partout et par tous est légitime mais qui finalement n'a pas réellement de fondement comme nous l'avons développé, au regard notamment des habilitations.

Néanmoins, les murs entre les services de l'administration pénitentiaire ne sont pas encore totalement tombés et le cloisonnement est palpable. L'outil informatique a dans une certaine mesure été contre productif et recréé une certaine forme cloisonnement.

On peut citer un exemple pour illustrer l'ambition perdue du décloisonnement : l'échec du DAVC. Certains SPIP n'ont jamais réellement mis en place le DAVC, pourtant commande nationale. Ce diagnostic, intégré dans le logiciel APPI n'est pas un rapport et de ce fait ne s'adresse pas à un interlocuteur précis. Il n'est pas tourné vers un objectif précis, à la différence des rapports. La visibilité nationale, pourtant tant désirée, effraie. L'absence d'identification d'interlocuteur précis incite à une certaine méfiance. Là où APPI cherchait à décloisonner les services de l'administration pénitentiaire, il a –à l'inverse- renforcé les bulles professionnelles et les réticences à la circulation d'information. Nous reviendrons ultérieurement sur le DAVC à la lumière de la nécessité d'une harmonisation des pratiques professionnelles (C).

Ainsi on le voit, les logiciels permettent une meilleure continuité du suivi des PPSMJ entre l'incarcération et la libération et assurent une certaine fluidité dans la prise en charge. Ils sont le support d'une véritable pluridisciplinarité entre les professionnels de la pénitentiaire. Néanmoins, ils sont aussi dans une certaine mesure un rempart à ce décloisonnement souhaité et produisent des blocages, du fait même de cette fluidité d'informations. Le retour à un cloisonnement des cultures professionnelles constitue un frein à la continuité du suivi entre le milieu fermé et le milieu ouvert.

La DAP a voulu pallier les difficultés de rupture de la chaîne pénale au stade de l'exécution des peines. Elle a mis en place une nouvelle procédure, procédure d'alerte et de convocation visant à sécuriser le suivi des personnes condamnées à des peines mixtes. La création de cette nouvelle procédure ne vient pas résoudre les blocages de fond, liés aux cultures professionnelles mais tente de pallier le problème en apportant une solution adaptée au risque de discontinuité.

L'outil informatique sera le support principal de cette nouvelle procédure.

## ***B : La procédure 741-1 : procédure de référence en matière de continuité***

En novembre 2012, une nouvelle affaire médiatique vient ébranler la sphère judiciaire et pénitentiaire, l'affaire « Chloé ». La justice a été sous le feu des critiques. Est alors soulevée à nouveau la question de la prise en charge continue des PPSMJ et du signalement en cas de dysfonctionnement. Le SPIP est au cœur de cette affaire, étant entendu qu'il est l'acteur central permettant de garantir un suivi continu des sortants de prison.

La continuité de la chaîne pénale au stade de l'exécution des peines, garantie entre autres par les NTIC, peut souffrir de rupture notamment quand il s'agit du suivi des peines mixtes. Depuis Janvier 2012, les SPIP, établissements et SAP participent à la mise en place d'une procédure d'alerte et de convocation visant à sécuriser le suivi des personnes condamnées à des peines mixtes (1). Les logiciels se trouvent être au cœur de l'efficacité de cette nouvelle procédure (2).

### 1. Présentation de la procédure

Dans son rapport en 2011, l'Inspection générale des finances préconisait la mise en place d'une procédure d'alerte et de convocation visant à sécuriser le suivi des personnes condamnées à des peines mixtes et à leur assurer un suivi plus efficace pour ainsi favoriser la prévention de la récidive.

C'est chose faite avec la loi du 10 Août 2011, entrée en vigueur le 1er janvier 2012 qui est venue créer la procédure de l'article 741-1 du code de procédure pénale.

Depuis lors, les SPIP, les SAP et les établissements pénitentiaires sont liés par cette procédure qui vient assurer une continuité de suivi entre la détention et l'exécution de la peine en milieu ouvert.

La circulaire d'application du 2 janvier 2012 relative aux modalités de mise en œuvre de la procédure des articles 741-1 et D545 du CPP rappelle la nécessité de garantir la continuité de la prise en charge des PPSMJ entre le milieu fermé et le milieu ouvert, et que cette nécessité est une priorité pour l'administration pénitentiaire.

Certaines DISP ont élaboré début 2013 un tableau destiné à recenser les données utiles à l'établissement de statistiques et au contrôle de la continuité de la prise en charge entre le milieu fermé et le milieu ouvert lorsque la PPSMJ est concernée par un SME. Ce tableau est rempli par les antennes milieu ouvert (et donc antenne mixte aussi). Il s'agit de saisir les dates effectives de la venue de la PPSMJ et non les dates prévues pour les rendez-vous. Il existe un véritable contrôle de la part de l'administration centrale et des DISP sur le fonctionnement de cette procédure très récente. Il y a un fort enjeu à assurer la continuité de la prise en charge de certaines personnes.

En stage sur une antenne mixte, nous avons eu l'opportunité de rédiger le protocole de mise en œuvre de la procédure de l'article 741-1 entre le SPIP et la Maison d'arrêt. La procédure fait l'objet d'aménagement du fait même de la particularité d'une antenne mixte. Le SPIP officie à la fois en tant que milieu ouvert et en tant que milieu fermé.

Le directeur de Maison d'arrêt n'ayant pas accès à APPI a, lors de la rédaction du protocole, soulevé une question : comment savoir si une personne est sous SME et doit faire l'objet d'une convocation lorsqu'il y a une ordonnance de mise en liberté ? Le gradé qui s'occupe de la levée d'écrou, hors des heures d'ouverture du SPIP et donc dans l'incapacité de les joindre, n'est pas censé connaître la situation de la personne. La circulaire relative à la mise en œuvre de la procédure est muette sur la question ; il a donc fallu mettre en place de nouveaux leviers. Ainsi, chaque semaine le SPIP reçoit la liste des entrants à l'établissement. Après vérification de chaque situation, il avertit alors avertir le greffe des personnes faisant l'objet d'un SME ; celui-ci accole une étiquette « SME » sur le dossier de la PPSMJ. Ainsi, le gradé de l'établissement chargé de la levée d'écrou aura la tâche d'avertir au plus vite le SPIP et de faire parvenir une convocation à comparaître devant lui.

Cet exemple illustre parfaitement les liens qui existent entre le milieu fermé et le milieu ouvert ainsi que la nécessaire complémentarité entre tous les services pour que la continuité du suivi de la personne condamnée ou prévenue soit assurée.

La continuité sera d'autant plus effective que les logiciels seront parfaitement renseignés.

## 2. Les logiciels : clés de voûte de la procédure

### a) *Le constat*

Dans un premier temps, il est du rôle du greffe de l'établissement pénitentiaire de transmettre tous les quinze jours à minima la liste des libérables du mois, au SPIP du département. Cette liste est éditée à partir du logiciel GIDE.

Le SPIP va alors devoir vérifier cette liste qui s'avère parfois comporter certaines inexactitudes. En effet certains détenus sont inscrits dans la liste GIDE comme étant libérable mais en réalité il s'agit d'une erreur du logiciel. Le greffe n'a pas à vérifier de l'exactitude de ses listes éditées, néanmoins les SPIP, au regard de l'importance que revêt cette procédure, se soit de porter un regard attentif sur celle-ci et pallier tout risque d'erreur.

En fonction de l'organisation des SPIP, soit les cadres soit les CPIP s'assurent que la partie ferme et la partie SME des peines mixtes ont été enregistrées dans APPI ; si cela n'est pas le cas, ils procèdent alors à l'enregistrement. Les agents doivent s'assurer vérifier de la présence ou non sur APPI d'un SME actif (indiqué en blanc ou en bleu dans le logiciel). Si un SME est actif pour une personne donnée, les personnels doivent consulter le B1 (transmis par le greffe au préalable) pour vérifier de l'existence ou non d'une infraction faisant encourir un suivi socio judiciaire. Si tel est le cas, une convocation au futur libéré devra être faite pour qu'il se présente au SPIP dans les huit jours suivants la sortie, à défaut le délai est de 30 jours.

Lors du stage, avec le cadre du service nous avons été confrontés à deux reprises à des situations délicates identiques : lorsque nous avons voulu nous assurer de la présence ou non d'un SME dans APPI d'une PPSMJ dépendant d'un autre SPIP, aucun renseignement sur la situation de la personne n'avait été saisi. Cette absence d'information et ce manque de rigueur n'est pas acceptable dans la mesure où la procédure 741-1 requiert toute la précision nécessaire pour la rendre efficace. Les cadres doivent mettre en place une véritable politique de service pour qu'APPI soit systématiquement renseigné. La défaillance ne provient finalement pas de l'outil technique lui-même mais bien du manque d'implication de certains agents, ce qui peut mettre à mal la procédure 741-1 et de ce fait créer une rupture dans la continuité du

suivi et favoriser une inclinaison vers la récidive du fait de la non prise en charge dès la PPSMJ.

On notera par ailleurs que les services judiciaires et d'application des peines peuvent aussi faillir à cette saisie d'informations dans APPI et induire ainsi une discontinuité dans le suivi, comme précédemment développée.

*b) L'évolution possible de la procédure*

D'ici à deux ans l'ensemble des établissements pénitentiaires sera couvert par le nouveau logiciel Genesis qui fusionnera GIDE et le CEL. Mais une difficulté prévisible de fiabilité est à noter : Genesis n'absorbera pas les données de Gide au niveau du greffe. La volonté de la DAP est de remettre à plat l'ensemble des données GIDE, souvent porteuses d'erreurs. Mais la nouvelle saisie manuelle, qui incombera aux agents de ce service, pourrait aussi de fait, comporter de nouvelles failles. Il est à craindre que les listes des libérables éditées et transmises au SPIP ne soient toujours exactes. Il faut espérer que tout soit mis en œuvre pour que la procédure 741-1 ne soit pas affectée par l'arrivée de ce nouveau logiciel et que la technologie ne soit pas accusée d'entraver la continuité du suivi milieu fermé / milieu ouvert. Vigilance et rigueur devront être les maîtres mots en l'espèce.

Un DPIP nous a fait part de l'idée de création d'un outil de type « excel » mis à disposition sur l'intranet avec une visibilité nationale des rendez-vous des PPSMJ aux SPIP, qui serait une sorte d'agenda national. Cela apparaîtrait comme un levier supplémentaire pour contribuer à garantir encore plus la continuité du suivi de la PPSMJ sortant de prison. On pourrait imaginer que ce nouveau logiciel soit un module d'APPI dans lequel il existe déjà un agenda des personnels mais visible uniquement à un niveau local. Le changement géographique de la personne crée souvent une situation source de difficultés dues essentiellement à l'éloignement de la nouvelle prise en charge le SPIP du lieu d'incarcération. En effet ce dernier doit éditer une convocation et la transmettre au SPIP compétent, en se référant notamment à un planning disponible sur l'intranet Justice.

Le rapport de l'Inspection générale de 2011 préconise la création d'une alerte automatique de transfert de dossier sur APPI à destination du SPIP du nouveau lieu de résidence dès la modification de l'adresse sur la fiche individuelle par le SPIP du lieu d'origine.

On le voit, la continuité du suivi entre le milieu fermé et le milieu ouvert, parfaitement illustré par cette procédure nécessite une véritable communication entre les services. Elle ne pourra être effective que si les pratiques des agents pénitentiaires sont harmonisées et orientées vers les mêmes objectifs.

Les logiciels, plus particulièrement APPI, est le lieu privilégié pour tenter d'harmoniser au mieux les pratiques professionnelles.

### ***C : L'harmonisation des pratiques professionnelles des SPIP : APPI, un logiciel commun de travail***

En 1999, la fusion des CPAL et des services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires par la création des SPIP a permis de mutualiser les méthodes de travail et d'intervention des deux services. La création d'APPI est venue conforter l'orientation générale poursuivie.

La mutualisation des méthodes d'intervention et des pratiques professionnelles (1) pourrait à terme permettre le retour à un décloisonnement des métiers pénitentiaires (2).

#### **1. Une harmonisation indispensable à la continuité du suivi des PPSMJ**

La volonté de DAP depuis ces dernières années est d'harmoniser les pratiques professionnelles des SPIP, dans un premier temps par la mise en place d'un outil commun d'évaluation des PPSMJ et dans un second temps par la détermination de modalités communes de prise en charge, et donc de déterminer des cadres de travail uniques.

C'est dans ce contexte d'harmonisation qu'a été créé le diagnostic à visée criminologique, appelé plus couramment le DAVC, par une circulaire du 8 novembre 2011.<sup>30</sup> La mise en œuvre de ce nouvel outil d'évaluation, intégré au sein de l'application APPI, répond à plusieurs finalités.

La prévention de la récidive, finalité de la mission des SPIP, passe par de multiples leviers (appropriation de la condamnation, réinsertion socioprofessionnelle, éducation...). Comme nous l'avons vu dans notre première partie elle est entre autres garantie par une prise en charge continue de la PPSMJ. Les multiples leviers cités nécessitent d'être identifiés au travers d'une évaluation basée sur un référentiel unique : le DAVC. C'est, à tout le moins, ce que le législateur ambitionnait alors.

Le DAVC est le gage d'une égalité de traitement des PPSMJ. Il est aussi et surtout accessible sur l'ensemble du territoire national à tous les SPIP. La circulaire indique qu'il est un « outil déterminant pour garantir la continuité de la prise en charge des PPSMJ ». On parle ici de continuité à deux niveaux. Il s'agit de la continuité du suivi en cas de mobilité géographique de la personne ou de sa prise en charge par le SPIP milieu

---

<sup>30</sup> Circulaire relative au DAVC, 8 novembre 2011

ouvert à sa sortie de prison. Il s'agit là d'une évolution significative du logiciel APPI mettant alors un terme, du moins en théorie, au cloisonnement de celui-ci.

C'est bien là aujourd'hui un des principaux écueils reprochés à APPI : absence de visibilité sur le territoire national des rapports des CPIP.

Une DPIP fait part de l'indispensable visibilité nationale des rapports des CPIP notamment compte tenu, notamment, de l'extrême mobilité des personnes que le SPIP prend en charge. Elle ne comprend d'ailleurs pas pourquoi cette fonctionnalité n'a pas été envisagée dès la mise en place d'APPI, alors même que la création des SPIP en 1999 avait bien pour ambition de permettre une véritable continuité dans le suivi. La continuité du suivi entre le milieu fermé et le milieu ouvert semble dépendre en grande partie de cette visibilité qui doit pouvoir améliorer la prise en charge des personnes par les personnels d'insertion. Ils assureront ainsi un suivi cohérent avec le parcours de la personne condamnée.

Un DPIP d'une antenne milieu fermé nous a expliqué le fonctionnement de son service et son rapport avec le logiciel comme un outil de garantie de la continuité du suivi des PPSMJ.

Dans cette antenne SPIP milieu fermé, les rapports de détention sont systématiquement rédigés par les CPIP surtout lorsque par la suite une mesure en milieu ouvert doit être exécutée. D'ailleurs, la systématisation d'une synthèse de fin de prise en charge en fin de détention, en particulier lorsque la PPSMJ est transférée vers une antenne SPIP milieu ouvert, est une des préconisations du rapport de l'Inspection générale précédemment cité.

Le milieu ouvert de ce même département a accès aux rapports sur les aménagements de peine rédigés par les agents du milieu fermé. Aussi, dès qu'un cadre valide un rapport de permission de sortir ou de réduction supplémentaire de peine, les agents du milieu ouvert peuvent visualiser ce rapport. En termes de suivi, il est évident que cette visibilité inter SPIP est essentielle, mais finalement celle-ci est réduite et ne s'étend pas sur l'ensemble des antennes du département. Selon ce DPIP il serait nécessaire de créer habilitation spéciale pour une vision « départementale » afin d'assurer un suivi efficace des PPSMJ.

Le manuel d'utilisation d'APPI rappelle que la création d'APPI avait entre autre pour but de décloisonner le milieu ouvert et le milieu fermé en créant des équipes unifiées. Cela sous entend qu'une véritable harmonisation est nécessaire pour que l'ambition avancée se vérifie.

Cet objectif, pourtant jugé essentiel par bon nombre de professionnels de l'administration pénitentiaire, n'est pas encore atteint et apparait comme un frein à la continuité du suivi des PPSMJ entre la détention et le milieu ouvert.

Un cadre nous explique qu'une des défaillances principales d'APPI, au-delà de l'aspect technique, est le manque de rigueur de certains personnels. « *Si les choses ne sont pas formalisées et rigoureuses, la continuité du suivi ne peut être assurée* ».

Il y a un problème de fiabilité d'APPI car c'est un logiciel parfois mal ou pas renseigné. En effet, dans certains services, le remplissage d'APPI n'a pas été une priorité des cadres, les personnels ont donc continué à fonctionner avec les dossiers papier, ne percevant pas l'intérêt dans l'outil informatique.

On le voit, l'harmonisation des pratiques est essentielle et permettra peut être à l'ensemble des services de l'administration pénitentiaire de retrouver le décloisonnement originellement souhaité par la DAP lors de la création des logiciels.

## 2. De l'harmonisation au décloisonnement

L'harmonisation des pratiques professionnelles dont le lieu commun serait les logiciels est une condition *sine qua non* à la garantie de la continuité du suivi entre le milieu fermé et le milieu ouvert. Cette harmonisation permettrait un décloisonnement des cultures professionnelles et serait peut être levé le blocage évoqué précédemment. Elle pourrait faire tomber les « remparts », les murs recréés par les logiciels du fait même de la transparence d'information.

APPI doit être vu, et c'est déjà le cas pour bon nombre de CPIP, comme un outil de valorisation de leur identité professionnelle à travers l'homogénéisation. L'écrit professionnel a pu être revalorisé à travers ce logiciel, jusque là parfois peu considéré.

Au-delà de la revalorisation des écrits, levier à une inclinaison positive des comportements professionnels, les logiciels permettent véritablement de rompre les barrières entre les services de l'administration pénitentiaire.

Nous l'avons vu, l'administration pénitentiaire est véritablement devenue une administration électronique. L'apparition dans le quotidien des professionnels de logiciels (APPI, GIDE, CEL) a occasionné de réels bouleversements. Les cultures professionnelles pénitentiaires, aussi vastes et ancrées soient-elles, ont du s'adapter à cette nouvelle orientation. La mutation des mentalités, parfois encore difficile en la matière, est un levier nécessaire à la garantie d'une meilleure lisibilité des métiers des professionnels de la pénitentiaire. Tous les personnels, autant ceux du milieu fermé que ceux du milieu ouvert, œuvrent conjointement à la prise en charge des PPSMJ ; celle-ci devant être la plus optimale possible. Les logiciels ont eu pour ambition, et poursuivent encore aujourd'hui ce but, de décloisonner les pratiques en facilitant l'accès à l'information et en simplifiant les saisies.

Les réticences de certains services à l'utilisation des logiciels, liées notamment aux cultures professionnelles de l'oral, et le constat de dysfonctionnements dans la prise en charge des personnes au stade de l'exécution des peines ont amené le législateur à mettre en place plusieurs leviers pour palier les ruptures de suivi. Un de ces leviers est la création de la procédure de l'article 741-1 du CPP. Elle est le reflet d'une orientation de l'administration pénitentiaire à vouloir garantir le plus efficacement la continuité du suivi des personnes qu'elle a à sa charge.

Les cadres de l'administration pénitentiaire sont les garants de cette procédure et de l'utilisation des logiciels de façon générale. Ils sont responsables des informations transmises. Ils doivent orienter leurs politiques de service vers une utilisation des plus optimales des logiciels en travaillant notamment sur un décloisonnement profond des cultures professionnelles.

## **PARTIE 3 : LE ROLE DU DPIP**

### **Les technologies : des outils au cœur du management**

Si la réforme des SPIP de 1999 avait comme objectif de mettre en place une continuité de suivi des PPSMJ par la mixité, nombre d'agents de probation estiment pourtant que le milieu fermé et le milieu ouvert sont deux approches distinctes du métier de CPIP.

Le cadre doit donc se situer comme un unificateur des missions, un facilitateur de leur accomplissement, les logiciels devenant un allier certain. En effet, expliquer aux agents que les outils informatiques mis à leur disposition favorisent une meilleure prise en charge des PPSMJ est une question centrale. Les logiciels doivent leur permettre de mettre du liant dans leur fonction et d'être un lieu commun d'échanges partagés avec d'autres professionnels de la pénitentiaire.

En favorisant la mise en œuvre des politiques pénales publiques, les équipes encadrantes des SPIP doivent accorder une place centrale aux logiciels, pour l'accomplissement de leur mission, la prévention de la récidive (A). Ils ont à œuvrer pour la mise en place de plusieurs leviers destinés à favoriser la compréhension des agents et l'optimisation des outils informatiques (B).

#### ***A : L'utilisation des outils informatiques : une politique de service affichée***

##### **1. La mise en œuvre de politiques publiques**

L'utilisation des logiciels est aujourd'hui incontournable. L'administration électronique souhaitée par l'Etat induit de fait des instructions claires des DISP et une volonté affichée de l'administration centrale d'intégrer les logiciels dans le quotidien des professionnels pour qu'ils deviennent les nouveaux acteurs centraux des procédures. La DAP a pour ambition de promouvoir un maximum l'utilisation des outils informatiques ; on remarquera notamment la démonstration de cette volonté à travers le déploiement prochain de Genesis, outil destiné à assurer un suivi plus efficient du public pénal.

Une DPIPPR insistait sur cette volonté, je cite, « *de mettre la pression* » sur les cadres intermédiaires, qui sont de véritables forces de proposition et de dynamisme au sein d'un service, pour que l'utilisation des outils informatiques soit réelle. En deux ans, elle a constaté un véritable changement au niveau des SPIP dépendant de cette direction

interrégionale et une utilisation croissante des outils. Elle se dit satisfaite du travail des cadres même si, d'après elle, il reste encore beaucoup à faire en matière de mise en confiance des personnels concernant l'informatique et la circulation des informations. Selon elle, le travail à mener doit se faire principalement auprès des DPIP et finalement moins à l'égard des DSPIP, ceux-ci étant par nature -pour certains- plus éloignés des réalités de terrain et des besoins exprimés.

En assistant à la conférence d'évaluation annuelle pendant laquelle la situation de l'année écoulée d'un SPIP est analysée, nous avons pu d'autant plus prendre conscience que la place des logiciels était importante. Les DI fixent chaque année des objectifs aux SPIP, et l'année suivante les résultats en sont examinés.

Le taux de renseignement APPI fait partie de l'un de ces objectifs récurrent depuis quelques années. La cible de ce taux est fixée au niveau national à 50 %, mais sur le terrain les résultats relevés sont d'un niveau bien supérieurs. Ainsi la majorité des SPIP affichent un taux avoisinant 70 à 80%. Les directions interrégionales sont très vigilantes et interviennent auprès des services qui n'intègrent pas l'utilisation APPI dans leur politique de service. L'ensemble des CPIP doivent aujourd'hui être en capacité d'utiliser les logiciels comme support de leurs écrits professionnels.

L'entretien avec des CPIP a permis de nous éclairer quelque peu sur leur pratique. Pour la plupart, ils ont la sensation d'être, au fil du temps, de plus en plus dans une démarche de quantité et moins dans une démarche de qualité. Avec l'apparition des logiciels, la culture de résultat a pris toute sa place dans l'administration pénitentiaire et plus particulièrement dans les SPIP, alors que cela n'est pas aussi explicite dans leurs missions. En effet, la mission des SPIP et de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire est la lutte contre la récidive. Elle est une obligation de moyen et non une obligation de résultat. Les personnels doivent tout mettre en œuvre pour prévenir la récidive des personnes qu'ils ont à leur charge. La continuité du suivi, comme nous l'avons vu jusqu'à présent, est une des clés de garantie de réussite finale. Elle n'est qu'un palier parmi d'autres et les personnels doivent tout faire pour qu'elle soit effective. Le chemin vers cette continuité passe par l'utilisation optimale des logiciels et notamment d'APPI dans la procédure 741-1 du CPP.

En définitive, s'il est possible d'avancer que la culture du résultat est discutable, il ne saurait être question d'exclure toute démarche qualité. C'est bien au travers du contrôle et de la culture du résultat (atteinte des objectifs fixés sur le renseignement des logiciels) que la continuité du suivi peut être véritablement garantie.

Les cadres sont, ou tout le moins doivent l'être, en capacité de s'approprier une politique et les instructions des instances hiérarchiques. Les DPIIP doivent en défendre les principes auprès des personnels, les accompagner et les promouvoir au sein de leur SPIIP et à l'extérieur. C'est même avec cette logique de management qu'ils contribuent à dresser d'une part, un état des lieux des besoins et d'autre part, des nécessités du service pour mettre en place des objectifs.

## 2. La mise en œuvre d'une politique de service

Le cadre opère un état des lieux de son service, à travers le Diagnostic orienté de la structure (DOS). Il doit comprendre, analyser et synthétiser avant d'intervenir et de mettre en place un plan d'action. Le DOS constitue l'aboutissement, avec la prise de position du cadre, du travail élaboré en équipe. Il est primordial pour un cadre de recueillir les perceptions et les besoins des agents du service.

Le logiciel APPI permet de renforcer ce lien hiérarchique entre les personnels d'insertion probation et les DPIIP par la validation des rapports avant la transmission au JAP. Nous avons déjà évoqué la nécessité d'harmoniser les pratiques professionnelles au sein des services. L'harmonisation des écrits professionnels passe nécessairement par une prise en main des rapports et des enquêtes faits par le CPIIP, validés par le DPIIP via APPI et par la transmission au JAP.

Le cadre doit opérer des vérifications régulières sur APPI et sur le CEL. Cette préconisation a pu être observée dans un SPIIP antenne mixte. Les cadres se rendent régulièrement en détention pour s'assurer de l'utilisation de ce module faite par les personnels. Affichée comme une exigence parmi des règles pénitentiaires européennes, il est essentiel que les agents remplissent dès l'entretien arrivant ce cahier électronique de liaison. Ce remplissage est une condition *sine qua non* figurant dans le référentiel RPE pour la labellisation des établissements pénitentiaires.

Au-delà des vérifications opérées, il apparaît nécessaire pour le cadre d'afficher clairement sa position vis-à-vis des outils informatiques.

Ainsi, peu de temps après son arrivée dans un SPIP, quelque soit la caractéristique de l'antenne, le cadre doit, après un temps d'observation incontournable, pouvoir faire part de ses attentes, voire de ses exigences quant à l'utilisation des logiciels et plus particulièrement APPI. Lors des premières réunions de service son positionnement en la matière doit être clairement exprimé et doit redire combien l'utilisation de l'outil est centrale pour la mission de continuité de suivi.

Cette étape passée, le cadre a la possibilité d'activer plusieurs leviers managériaux pour que cette politique de service qu'il portera ne soit pas perçue comme un simple outil de contrôle de la hiérarchie auprès des équipes.

***B : La mise en place de leviers de management pour optimiser la continuité du suivi entre le milieu fermé et le milieu ouvert***

1. Donner du sens à la politique de service

Le DPIP a un rôle d'accompagnateur et de conseil auprès de des agents placés sous sa responsabilité.

Il ne s'agit pas simplement d'imposer l'utilisation de tel logiciel ou module sans en expliquer le sens et la portée. En effet, le cadre doit toujours être en capacité d'expliquer aux agents l'intérêt de l'utilisation des logiciels, autant APPI, GIDE que le CEL et les mettre en exergue par rapport à l'objectif à atteindre : la continuité du suivi entre le milieu fermé et le milieu ouvert. En fonction de son service (antenne milieu ouvert, antenne milieu fermé ou antenne mixte) le cadre dispose d'une latitude suffisante pour moduler l'utilisation des outils informatiques afin de converger vers de l'objectif affiché.

A l'apparition d'un nouveau logiciel ou lors d'une nouvelle modalité d'un logiciel, les agents arguent souvent qu'il s'agit là d'une charge de travail supplémentaire.

Il ne doit pas uniquement se cacher derrière une exigence nationale mais bien faire entendre aux agents que l'optimisation des logiciels ne pourra avoir que des effets positifs sur le suivi de la personne et sa prise charge si elle est réalisée.

Donnons pour exemple l'utilisation du CEL dans les établissements pénitentiaires. Au sein d'une antenne mixte cet outil n'étant pas accessible au niveau de l'antenne, les agents sont contraints de remplir le CEL à la suite des entretiens avec les détenus, ce qui oblige à une évidente rigueur. Les CPIP estiment qu'il s'agit d'une tâche chronophage. Le DPIP et le DSPIP du SPIP en question ont opéré une vérification du remplissage du CEL, en passant l'ensemble des détenus, en amont de la labellisation. Il s'est avéré que 30 % des cahiers n'étaient pas remplis. Les CPIP avancent un manque de temps, évoquent des problèmes techniques et affirment « *ne trouver aucun intérêt* » à ce CEL, qu'ils qualifient de « *nouvelle formalité* », et que leur vrai travail ne se situe pas là.

Sans se cacher derrière des exigences nationales et des objectifs imposés par les DISP, les cadres doivent véritablement s'appropriier la politique de service. L'assumer. L'expliquer. Y donner du sens. Les agents ne doivent pas y voir un simple intérêt pratique (l'abandon du dossier papier...) mais bien un intérêt professionnel en rapport avec leurs missions du quotidien. En effet, l'utilisation des outils informatiques ne se résume plus aujourd'hui au seul intérêt de rapidité, d'abandon du dossier papier... mais va bien au-delà. Ils trouvent leur place dans le quotidien des personnels qui, en se les appropriant, les mettent au service de leur mission : la prise en charge des PPSMJ (détenues ou pas).

Le management est une gestion de l'équilibre. Face à un problème il existe bien souvent des solutions qui, rapportées au domaine professionnel, peuvent résulter d'un travail constructif entre le manager et ses équipes. Ecoute, compréhension, respect et explication constituent la base du travail du cadre. Il doit entendre l'expression contraire des agents afin de proposer, autant que faire se peut en consensus, des solutions et donner du sens à l'objet qui a pu être un point de blocage. Il tente ensuite de lever ses freins en proposant des solutions et en donnant du sens à l'objet point de blocage.

Selon une DPIP, il y a des points « *non négociables* », ici le remplissage d'APPI, mais il appartient bien au cadre de fixer sa feuille de route et la façon dont il va moduler sa politique au sein de son service.

Le DPIP doit mettre l'accent sur les points essentiels à remplir dans APPI pour la continuité du suivi : rédaction des rapports, saisies des informations SME (nécessaires

pour l'efficacité de la procédure 741-1 du CPP). Il est évident aussi que les SAP dans les tribunaux ont aussi un rôle à jouer dans la saisie des mesures. En l'espèce le DPIIP aura un rôle d'intermédiaire et de représentant du SPIIP auprès des JAP pour faire de la prise en charge continue un enjeu commun.

La continuité du suivi entre le milieu fermé et le milieu ouvert doit donc constituer un véritable point d'ancrage dans la politique des cadres des SPIIP. Elle doit être couplée avec l'intérêt de l'utilisation des logiciels, au-delà d'un simple outil de management. Les agents doivent entendre les avantages de ce logiciel en termes de prévention de la récidive. C'est un enjeu fort pour le cadre que de parvenir à ce constat partagé.

## 2. Outils managériaux à la disposition du cadre

Plusieurs possibilités s'offrent au DPIIP pour rassurer ses équipes et mettre en mouvement sa politique de service en matière de NTIC et de continuité de suivi : groupes de travail, formations professionnelles, échanges de pratiques...

Examinons le cas où un ou des cadres du SPIIP repèrent une déficience de remplissage de logiciels (APPI et le CEL principalement).

L'absence de remplissage induira nécessairement à terme des difficultés au niveau de la personne, avec un enchaînement de situations défavorables : dispersion des informations et de fait, rupture dans le suivi peut apparaître. Quelle action, quelle attitude doit pouvoir exercer le cadre ? Dans sa pratique managériale et pour ce cas précis, il aura pris soin d'éviter un affrontement direct avec la ou les personnes concernées. Le DPIIP orientera de préférence, dans un premier temps, son action vers une discussion avec l'ensemble des membres de l'équipe.

Il aura la possibilité de proposer son plan d'action et apportera, autant que de besoin, un argumentaire favorable à l'utilisation des logiciels.

En s'appuyant sur les personnes déjà convaincues du bien fondé de cette utilisation, il pourra proposer des pistes visant à atteindre une cohérence des pratiques de l'ensemble des membres de l'équipe : groupes de travail, analyse en commun de cas concrets, définition d'un chemin vers le remplissage systématique.

L'objectif implicite est de contribuer à la création d'une dynamique de groupe.

Il est du ressort permanent du cadre de rappeler et de mettre en perspective les enjeux liés à l'utilisation des logiciels avec en filigrane l'harmonisation des pratiques destinées à asseoir une meilleure lisibilité de l'action du service en faveur des PPSMJ et un suivi plus efficient.

Après la constitution d'éventuels groupes de travail, le DPIP devra communiquer régulièrement l'équipe des CPIP sur les travaux réalisés et sur leur avancement à travers des restitutions écrite ou orale (exemple : élaboration d'un livret de bonnes pratiques ; la durée du groupe sera variable en fonction de l'état des lieux et la fréquence des réunions pourrait être d'une ou deux réunions par mois).

En cas de multiplication des antennes (antenne milieu ouvert et antenne milieu fermé) dans un seul et même département, les cadres des SPIP concernés veilleront à une information identique à tous les niveaux afin d'assurer, voire de renforcer, la cohérence de la politique de service qu'ils entendent mener (réunions régulières, mails...)

Au-delà de leviers internes au service, la mise en œuvre de leviers externes est à envisager. L'utilisation des logiciels touche bien l'ensemble des corps de l'administration pénitentiaire. Comme nous l'avons développé précédemment, il y a parfois une méconnaissance des métiers, une certaine méfiance dans la fluidité de l'information de la part des agents de probation. Le DPIP du service peut être force de proposition pour que s'organisent des rencontres (groupes de travail, des temps de discussion entre les CPIP et certains personnels des établissements pénitentiaires...). Pour être concrétisées, les initiatives en ce sens devront bien sur requérir l'accord des chefs d'établissement. Le rapprochement des deux parties a du sens et de l'intérêt pour tous, et il en va en particulier de l'intérêt des PPSMJ, que les pratiques professionnelles de chacun des acteurs soit connue et partagée.

On le voit, le cadre a un véritable rôle en jouer en matière de décroisement des cultures professionnelles (cf II-A- 2). Il doit œuvrer dans le sens d'une meilleure compréhension et connaissance des métiers des uns et des autres. Il est essentiel qu'il entretienne une véritable relation communicante avec le DSP ou chef d'établissement. Ainsi, les équipes des SPIP ne pourra que se sentir d'autant plus en confiance et avancer

vers une mutation de leur culture professionnelle, sans porter un regard méfiant sur l'instrumentalisation des données saisies dans les logiciels.

Lors du stage, nous avons pu observer que lorsque le lieutenant pénitentiaire de l'établissement expliquait aux agents tous les avantages du remplissage du CEL, les CPIP en saisissaient bien l'enjeu. Dans la communication inter-service, il y a là une réelle occasion de parvenir à la continuité du suivi entre le milieu fermé et le milieu ouvert.

Au sein des SPIP, on pourrait aussi imaginer la mise en place de binômes entre CPIP. Lorsque qu'un agent se montre réticent à l'utilisation ou bien s'il exprime des difficultés dans l'utilisation de l'outil informatique, un de ses collègues, convaincu du bien fondé de cette utilisation, pourrait lui apporter à la fois les arguments favorables et l'appui en termes de compétence technique.

Dans tel cas, il ne s'agira pas de mettre en place une situation de tutorat. Le cadre veillera à ce qu'il n'en soit pas ainsi. Les agents doivent travailler avec un seul et même objectif : acquérir davantage de compétence pour assurer ainsi un meilleur suivi de la PPSMJ.

L'harmonisation des pratiques, au-delà du simple aspect technique et rédactionnel, passe aussi par la cohésion d'équipe ; celle-ci ne se décrète pas mais se construit. La continuité du suivi, tant entre le milieu fermé et le milieu ouvert qu'entre SPIP, passe nécessairement par une communication ; et celle-ci ne peut être effective que lorsque se noue une relation de confiance entre les agents.

Au delà des actions que nous venons de présenter, le DPIP doit être à l'écoute pour percevoir d'éventuels besoins de formations des personnels.

#### Quant aux futurs logiciels :

Comme nous l'avons évoqué précédemment, un nouveau logiciel, Genesis va être déployé dans les mois à venir dans les établissements pénitentiaires. Il est prévu que chaque vague de déploiement soit précédée de sessions de formation des outils à ce nouvel outil et qu'un didacticiel (manuel de formation en ligne) soit mis à disposition.

Des formateurs régionaux seront chargés d'assurer la formation des différents personnels sur le terrain.

Il est naturellement programmé une formation des personnels du greffe des établissements pénitentiaires mais les personnels des SPIP ne semblent pas directement visés par celle-ci alors qu'ils seront des utilisateurs quotidiens de nouvel outil de travail. Il est clair que les cadres des SPIP eux-mêmes, notamment les cadres intermédiaires, devront suivre une formation sur le terrain. Ainsi, avec l'acquisition de nouvelles compétences concernant le nouvel outil, le DPIP pourra d'autant plus être crédible et continuer à insuffler une politique de service en matière d'utilisation des logiciels dans le but de garantir au mieux le suivi des PPSMJ.

Il paraît évident et nécessaire aussi que les cadres intermédiaires, soit les DPIP, soient en demande de formation auprès de leur DSPIP pour alimenter régulièrement leur compétence en matière de logiciels. Ils ne pourront ainsi que mieux garantir une politique de service dynamique.

Les cadres, sont des forces de propositions ne peuvent mettre en place des plans d'actions au sein de leur service et demander aux agents d'utiliser un outil que si eux-mêmes donnent l'exemple et amorcent une dynamique de travail.

## **CONCLUSION**

Les technologies sont au cœur des politiques managériales menées par les cadres de l'administration pénitentiaire. Particulièrement, les DPIP doivent se saisir de l'espèce et élever les outils informatiques au rang d'acteur clé dans l'accomplissement de missions des SPIP. Nous l'avons vu, la politique de service en matière d'utilisation des logiciels nécessite un accompagnement certain pour que les résultats en termes de suivi continu des PPSMJ soient pérennes.

A l'instar de l'évolution croissante des technologies dans la société, il est légitime de penser que la place des NTIC au sein de l'administration pénitentiaire ne cesse de croître. Parallèlement, la priorité donnée à la prévention de la récidive restera constante et les leviers permettant de la garantir devraient être de plus en plus optimisés.

Comme nous avons pu le développer, des réticences à l'optimisation des logiciels liés notamment aux cultures professionnelles de certains agents de probation récusant l'idée d'un contrôle de leur actes et écrits professionnels, tendent à une certaine discontinuité du suivi des sortants de prisons. En effet, si les logiciels ont été intégrés dans une perspective d'amélioration de la prise en charge des PPSMJ, les personnels peuvent y voir a contrario un renforcement du contrôle de leur travail. Les cadres de l'administration pénitentiaire doivent apporter un soutien rationnel aux équipes en étant notamment de véritables forces de proposition en termes d'utilisation des outils informatiques. La mise en place d'une stratégie managériale pour amener l'ensemble des personnels d'insertion et de probation à rendre optimale l'utilisation d'APPI, et de GIDE dans l'accomplissement de leur mission, nécessite une certaine concertation avec l'équipe elle-même ; mais aussi et surtout augure d'un véritable travail de communication, de confiance et de connaissance avec les autres services de l'administration pénitentiaire ou de l'application des peines. La chaîne pénale au stade de l'exécution des peines ne peut souffrir de rupture, celle-ci étant conditionnée par un décloisonnement profond des métiers et cultures professionnelles. Ce décloisonnement passe une désinstrumentalisation de la notion de secret pénitentiaire qui devra constituer pour l'avenir une des clés centrales des politiques managériales des cadres de la fonction publique pénitentiaire. La continuité du suivi entre le milieu fermé et le milieu ouvert ne doit pas constituer un objectif vain.

La technologie pourrait à l'avenir être un support à la mutualisation des compétences, et des cultures professionnelles pénitentiaire par la création d'un logiciel de partage unique.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **Textes juridiques :**

- Loi n°2009-1436, dite *Loi pénitentiaire*, du 24 Novembre 2009
- Décret n° 99-276 *portant création des services pénitentiaires d'insertion et de probation*, 13 avril 1999
- Décret n°2011-1447 *portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « application des peines, probation et insertion » (APPI)*, 7 novembre 2011
- Circulaire n°00113 *relative aux missions et aux méthodes d'interventions des SPIP, DAP*, 19 mars 2008
- Circulaire n°00860 *relative au diagnostic à visée criminologique (DAVC)*, 8 novembre 2011
- Circulaire *relative aux modalités de mise en œuvre de la procédure des articles 741-1 du CPP et D545 du CPP*, 2 janvier 2012
- Circulaire n°0243 *de politique pénale*, 19 septembre 2012
- Arrêté du 22 avril 1999 *relatif au traitement automatisé des informations nominatives de gestion centralisée de la population pénale mis en œuvre par la DAP*
- Arrêté du 24 février 2003 *portant création d'un système de gestion informatisée des détenus dans les établissements pénitentiaires (GIDE)*
- Note du 7 Août 2009 *relative à la procédure d'archivage des données relatives au cahier électronique de liaison*
- Note du 18 décembre 2009 *relative à la mise en œuvre des conclusions du rapport Charbonniaud relatif à l'évaluation du dispositif RPE*
- Note du 25 février 2011 *relative à l'utilisation du CEL*
- *Règles européennes de la probation, entrées en vigueur le 20 janvier 2010*

- Délibération CNIL n°2011-232 du 21 juillet 2011 *portant avis sur le projet de décret en Conseil d'Etat portant création d'APPI*

### Ouvrages :

- Chevallier J., *Le service public*, PUF, coll « que sais-je ? », 1987, p72
- Ellul J., *Le bluff technologique*, hachette litt, Paris2003
- Froment JC. Et Kaluszynski M., *L'administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique*, presse universitaire de Grenoble, coll CERDHAP, 2011
- Vocabulaire juridique Cornu, éd PUF, Paris 2007

### Revue :

- Jendly M.,: *Le secret « incarcéré » : jeu de savoirs et enjeu de pouvoirs entre les différents intervenants pénitentiaires*, Revue internationale de criminologie et police technique n°2, 2006
- *TIC : quel impact sur la formation professionnelle continue de la fonction publique territoriale ?*, Les Cahiers de la fonction publique, mai 2010

### Mémoires :

- Abdellaoui S., Amado S., Guiller Xavier, Rolland Dominique, *Changement et construction des identités professionnelles : les travailleurs sociaux pénitentiaires*, 2007
- Bergeaud E., Fernandez A., LeseigneuR H., Mahfoudi B., Piriou S., *La maîtrise des technologies dans le suivi des PPSMJ : un enjeu managérial pour le DPIIP*, Directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation, 3<sup>ème</sup> promotion, ENAP, 2011
- Gombert I., *Les NTIC, un défi managérial pour l'Administration pénitentiaire*, Directeur des services pénitentiaires, 39<sup>ème</sup> promotion, ENAP, 2011

- Kudzia Sabrina, APPI : *les effets de l'informatisation sur le travail des JAP et des SPIP*, Master 2 Droit de l'exécution des peines et droits de l'homme, Bordeaux IV, 2001

### **Rapports :**

- Rapport du Sénat n°143 sur le projet de loi pénitentiaire, Lecerf JR., fait au nom de la commission des lois, déposé le 17 décembre 2008
- Rapport du groupe de travail sur l'organisation des SPIP, présidé par MM. Camu et Lemaire, déposé le 9 mai 2011
- Rapport de l'Inspection Générale des finances n°2011-M-021-04 et des services judiciaires relatif n°43/2011, relatif au SPIP - 2011
- Rapport Lasserre B, L'Etat et les technologies de l'information et de la communication : vers une administration plurielle, mars 2000.
- Rapport d'un groupe de travail sur l'amélioration du fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation, mai 2011
- Rapport du jury de la Conférence de consensus remis au Premier ministre et à la Garde des sceaux le 20 Février 2013

### **Autres :**

- Analyse de l'utilisation de l'application APPI, séminaire de restitution, 18 novembre 2011 – Bearing Point
- Manuel de l'utilisateur APPI
- Site Intranet Justice

## **TABLE DES ANNEXES**

### **Document 1 : extrait du rapport d'audit « Bearing Point » sur APPI – 2011.**

- Chantier articulation milieu fermé/milieu ouvert

### **Document 2 : extraits de la plaquette de formation relative au logiciel Genesis**

- Présentation générale du logiciel – vue d'ensemble des différents domaines
- Vue d'ensemble de l'interaction avec d'autres applications (notamment APPI)

### **Document 3 : protocole relatif à la procédure 741-1 du CPP entre un SPIP antenne mixte et une Maison d'arrêt**

### **Document 4 : tableau mensuel 741-1 :**

→ tableau rempli par les SPIP, envoyé aux DISP, destiné à recenser les données relatives aux statistiques et au contrôle de la continuité de la prise en charge entre le milieu et le milieu ouvert

**Chantier Articulation MO/MF**  
**Fiabiliser l'articulation MF/MO afin d'assurer un suivi ininterrompu des PPSMJ\***

Constats  
 clés du  
 diagnostic

L'utilisation hétérogène de l'application et le maintien de circuits parallèles ne permettent pas à APPI de jouer pleinement son rôle d'outil structurant, traçable, fiable et coordonné de suivi de l'application des peines.

Thèmes

I

Renforcer l'urbanisation des applications intervenant dans la détention

II

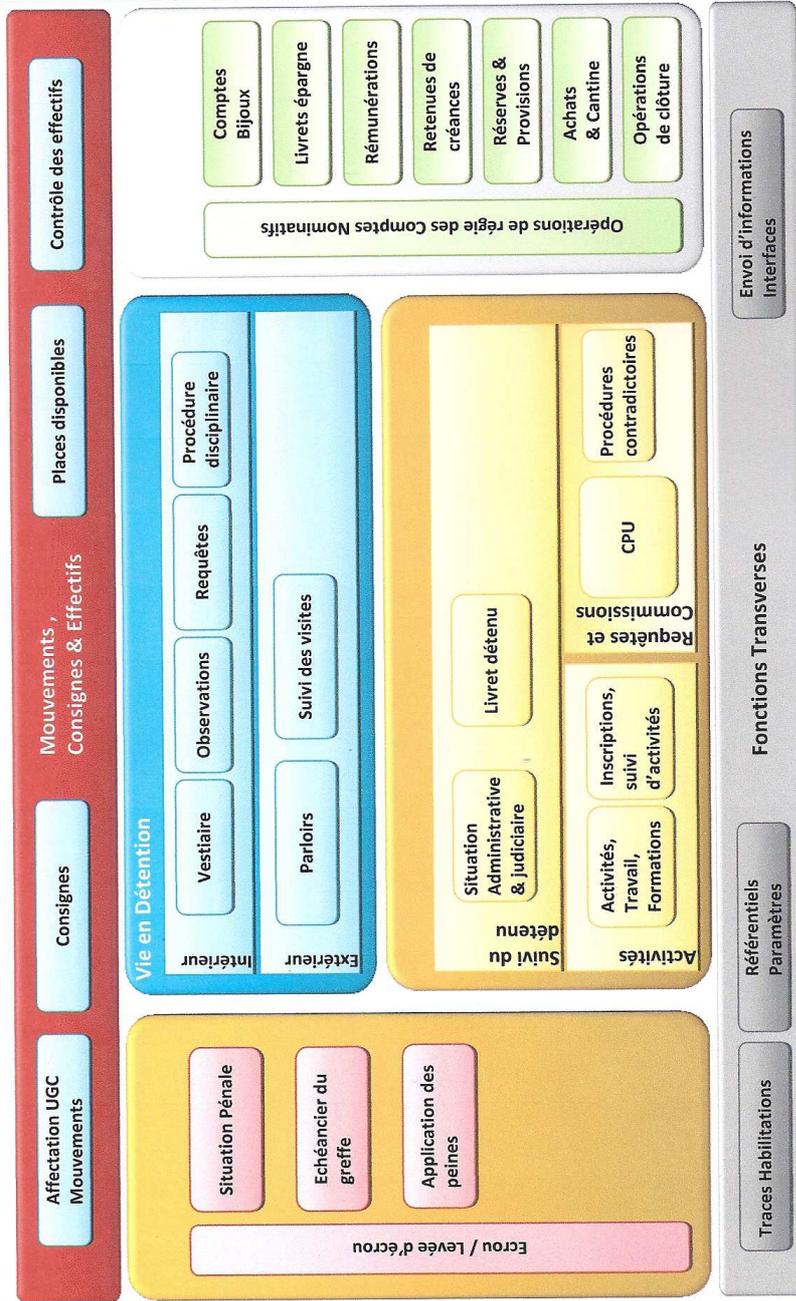
Mettre en place des mesures organisationnelles transitoires dans l'attente d'interface

Recommandations  
 clés du chantier

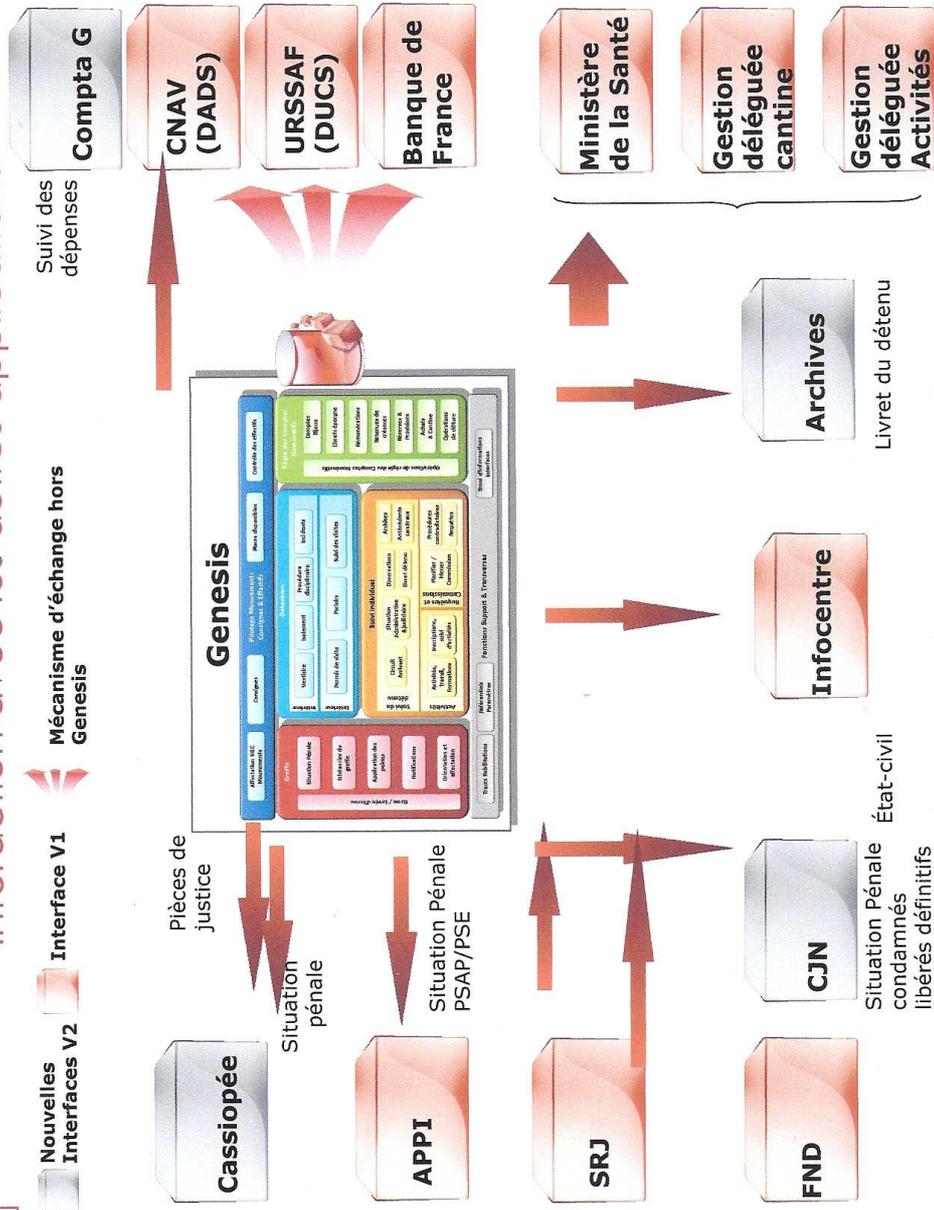
| Thèmes | Recommandation   |
|--------|--|
| I      | 5.1. Enrichir l'interface existante GIDE / APPI de nouveaux flux permettant de faciliter la reprise des données de référence dans l'application APPI: En particulier, mettre en place une interface permettant la mise à jour quotidienne de la situation pénale d'une PPSMJ dans APPI depuis GIDE |
| II     | 5.2. Systématiser la communication vers le MO et le JAP (via APPI) en cas de mise à jour d'une date de sortie d'un détenu en s'appuyant sur l'échéancier des dates de sortie disponible dans le module greffe de GIDE  |

\* Validation cabinet en cours

# Présentation générale Vue d'ensemble



# Présentation générale Interaction avec les autres applications



## DOCUMENT 3

### PROTOCOLE

#### PROCEDURE de l'article 741-1 CPP entre SPIP et MAISON D ARRRET de

Depuis le 1er Janvier 2012, les personnes condamnées et écrouées à la Maison d'arrêt de \_\_\_\_\_ placées sous le régime du **SME au jour de leur libération** doivent faire l'objet d'un avis de convocation à comparaître devant le SPIP territorialement compétent.

Les articles 741-1 et D545 du code de procédure pénale imposent un travail concerté entre le greffe et le SPIP, les services concernés adoptent alors l'organisation suivante :

#### Rôle initial du greffe de la MA :

- édition bimensuelle de la liste des libérables du mois
- édition hebdomadaire de la liste des libérables (les vendredis)
- transmission au SPIP de la liste ainsi que de tous les B1.

Le greffe répertorie dans un classeur d'archives toutes les copies des documents transmis au SPIP.

#### Rôle du SPIP :

S'assurer dans un premier temps que la partie ferme et la partie SME des peines mixtes ont été enregistrées dans APPI. Si ce n'est pas le cas, le SPIP procède à l'enregistrement.

- vérification sur APPI de la présence ou non d'un SME actif (*en blanc ou en bleu dans APPI*)
    - si SME actif : consultation du B1 ou de la fiche pénale pour vérifier l'existence ou non d'une infraction faisant encourir un **suivi socio judiciaire**
      - si aucun SSJ encouru : convocation dans les 30 jours
      - si SSJ encouru : convocation à 8 jours
    - si SME pas actif ou pas de SME : pas de convocation
  - édition de la convocation aux personnes concernées
    - la personne est détenue hébergée :
      - si elle réside dans le même département que le lieu d'incarcération : convocation au SPIP du lieu d'incarcération
      - si elle ne réside pas dans le même département : le SPIP du lieu d'incarcération
-

rédige une convocation concernant la PPSMJ éligible devant le SPIP compétent en respectant le planning des permanences de celui-ci

- la personne est en aménagement de peine (PSE, SL ou PE) :
  - si elle réside dans le même département que le lieu d'incarcération : convocation au SPIP du lieu d'incarcération
  - si elle ne réside pas dans le même département : le SPIP du lieu d'incarcération rédige une convocation concernant la PPSMJ éligible devant le SPIP compétent en respectant
  
- cas particulier des PPSMJ prévenues, par ailleurs condamnées à un SME et faisant l'objet d'une **OML** :
  - pendant les heures d'ouverture du SPIP (9H - 17H) : le greffe contacte le SPIP du lieu d'incarcération le plus rapidement possible et par tous les moyens (en l'espèce essentiellement par téléphone). Le SPIP procède alors aux vérifications prévues par les articles 741-1 et D545 du CPP. Si besoin le SPIP délivre alors une convocation et l'adresse au greffe qui la remet à la PPSMJ au moment de la levée d'écrou.
  - Hors des heures d'ouverture du SPIP : le gradé de la Maison d'arrêt de Montauban qui s'occupe de la libération de la PPSMJ recherche le SPIP de convocation. Il adresse une copie de l'OML dans les plus brefs délais au SPIP du lieu d'incarcération. Il faxe au SPIP de convocation et au SPIP d'incarcération la convocation. Dès qu'il a connaissance de l'OML, le SPIP fait parvenir à la personne libérée une convocation par lettre simple, dont une copie est conservée au dossier.

Chaque semaine, le SPIP reçoit la liste des entrants à la Maison d'arrêt. Après vérification de chaque situation, il devra avertir le greffe des personnes faisant l'objet d'un SME.

Lorsqu'il y a un doute sur une situation, le greffe téléphone au SPIP pour plus de renseignements.

Les convocations sont éditées via APPI par le SPIP saisi de la mesure.

Les cadres du SPIP procèdent à une vérification quotidienne du suivi de la procédure de l'article 741-1 du CPP.

---

Transmissions de la convocation :

- au greffe de la MA : celui-ci remet à la PPSMJ au moment de la levée d'écrou la convocation contre émargement. Il vérifie l'adresse de la PPSMJ. Le greffe retourne ensuite par télécopie au SPIP la convocation émargée par le libéré pour archivage par le service.
  - Au SPIP : en cas de résidence dans un autre département, le SPIP du lieu d'incarcération transmet la convocation dûment remplie au SPIP compétent .  
Il s'assure aussi de la transmission du dossier du condamné.
  - Au JAP compétent : le SPIP du lieu d'incarcération transmet la convocation au JAP lorsque la PPSMJ réside dans le même département.
  - au JAP originellement saisi de la mesure : la loi est muette quant à la transmission de la convocation au JAP d'incarcération en cas de résidence dans un autre département de la PPSMJ. Néanmoins, par soucis d'information, le SPIP transmet une copie de la convocation à celui-ci.
-

**DOCUMENT 4**

**SPIP DU TARN ET GARONNE**

**ANNEE 2013**

| Mois              | SME "peines mixtes" SSJ encouru (Convocation à 8 jours) |                                      |                             |                                | SME "peines mixtes" (Convocation à 30 jours) |                                      |                             |                                | SME Seul (Convocations à 45 jours) |                                       |                             |                                |
|-------------------|---|--------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|--|--------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
|                   | Nombre d'affectations (sortants de prison)              | Nombre d'entretiens prise en charge) | Taux de PEC dans les délais | Délai moyen de prise en charge | Nombre d'affectations (sortants de prison)   | Nombre d'entretiens prise en charge) | Taux de PEC dans les délais | Délai moyen de prise en charge | Nombre d'affectations              | Nombre d'entretiens (prise en charge) | Taux de PEC dans les délais | Délai moyen de prise en charge |
| Janvier           | 0   | 0                                    |                             |                                | 0  | 0                                    |                             |                                | 0                                  | 0                                     |                             |                                |
| Février           | 0   | 0                                    |                             |                                | 0  | 0                                    |                             |                                | 0                                  | 0                                     |                             |                                |
| Mars              | 0   | 0                                    |                             |                                | 0  | 0                                    |                             |                                | 0                                  | 0                                     |                             |                                |
| Avril             | 0   | 0                                    |                             |                                | 0  | 0                                    |                             |                                | 0                                  | 0                                     |                             |                                |
| Mai               | 0   | 0                                    |                             |                                | 0  | 0                                    |                             |                                | 0                                  | 0                                     |                             |                                |
| Juin              | 0   | 0                                    |                             |                                | 0  | 0                                    |                             |                                | 0                                  | 0                                     |                             |                                |
| Juillet           | 0   | 0                                    |                             |                                | 0  | 0                                    |                             |                                | 0                                  | 0                                     |                             |                                |
| Août              | 0   | 0                                    |                             |                                | 0  | 0                                    |                             |                                | 0                                  | 0                                     |                             |                                |
| Septembre         | 0   | 0                                    |                             |                                | 0  | 0                                    |                             |                                | 0                                  | 0                                     |                             |                                |
| Octobre           | 0   | 0                                    |                             |                                | 0  | 0                                    |                             |                                | 0                                  | 0                                     |                             |                                |
| Novembre          | 0   | 0                                    |                             |                                | 0  | 0                                    |                             |                                | 0                                  | 0                                     |                             |                                |
| Décembre          | 0   | 0                                    |                             |                                | 0  | 0                                    |                             |                                | 0                                  | 0                                     |                             |                                |
| ANNEE 2013        | 0   | 0                                    |                             |                                | 0  | 0                                    |                             |                                | 0                                  | 0                                     |                             |                                |
| T1                | 0   | 0                                    |                             |                                | 0  | 0                                    |                             |                                | 0                                  | 0                                     |                             |                                |
| T2                | 0   | 0                                    |                             |                                | 0  | 0                                    |                             |                                | 0                                  | 0                                     |                             |                                |
| T3                | 0   | 0                                    |                             |                                | 0  | 0                                    |                             |                                | 0                                  | 0                                     |                             |                                |
| T4                | 0   | 0                                    |                             |                                | 0  | 0                                    |                             |                                | 0                                  | 0                                     |                             |                                |
| CAUSES ABSENCES   | janvier   | février                              | mars                        | avril                          | mai  | juin                                 | juillet                     | août                           | septembre                          | octobre                               | novembre                    | décembre                       |
| MALADIE           | 0   | 0                                    | 0                           | 0                              | 0  | 0                                    | 0                           | 0                              | 0                                  | 0                                     | 0                           | 0                              |
| NON MOTIVE        | 0   | 0                                    | 0                           | 0                              | 0  | 0                                    | 0                           | 0                              | 0                                  | 0                                     | 0                           | 0                              |
| PROBLEME FAMILIAL | 0   | 0                                    | 0                           | 0                              | 0  | 0                                    | 0                           | 0                              | 0                                  | 0                                     | 0                           | 0                              |
| REFUS             | 0   | 0                                    | 0                           | 0                              | 0  | 0                                    | 0                           | 0                              | 0                                  | 0                                     | 0                           | 0                              |
| DECES             | 0   | 0                                    | 0                           | 0                              | 0  | 0                                    | 0                           | 0                              | 0                                  | 0                                     | 0                           | 0                              |
| OUBLI             | 0   | 0                                    | 0                           | 0                              | 0  | 0                                    | 0                           | 0                              | 0                                  | 0                                     | 0                           | 0                              |
| AUTRE             | 0   | 0                                    | 0                           | 0                              | 0  | 0                                    | 0                           | 0                              | 0                                  | 0                                     | 0                           | 0                              |
| DELAI DES RV      | janvier   | février                              | mars                        | avril                          | mai  | juin                                 | juillet                     | août                           | septembre                          | octobre                               | novembre                    | décembre                       |
| RV à 8 jours      | 0   | 0                                    | 0                           | 0                              | 0  | 0                                    | 0                           | 0                              | 0                                  | 0                                     | 0                           | 0                              |
| RV à 30 jours     | 0   | 0                                    | 0                           | 0                              | 0  | 0                                    | 0                           | 0                              | 0                                  | 0                                     | 0                           | 0                              |
| RV à 45 jours     | 0   | 0                                    | 0                           | 0                              | 0  | 0                                    | 0                           | 0                              | 0                                  | 0                                     | 0                           | 0                              |
| TOTAL             | 0   | 0                                    | 0                           | 0                              | 0  | 0                                    | 0                           | 0                              | 0                                  | 0                                     | 0                           | 0                              |

# **TABLE DES MATIERES**

|   |    |
|---|----|
| <i>REMERCIEMENTS</i> .....  | 2  |
| <i>SOMMAIRE</i> .....   | 3  |
| <i>GLOSSAIRE</i> .....  | 4  |
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 5  |
| <b><u>PARTIE 1: CONTINUTE ET SERVICE PUBLIC</u></b> .....   | 6  |
| <b><u>A</u></b> : Le principe de la continuité de service.....  | 11 |
| 1. La continuité : un principe à valeur constitutionnelle .....   | 11 |
| 2. La continuité : un principe décliné dans le service public pénitentiaire ..  | 12 |
| 3. Une continuité à double niveau .....   | 13 |
| <b><u>B</u></b> : La continuité de la chaîne pénale au stade de l'exécution des peines .....                                | 13 |
| 1. Continuité et prévention de la récidive .....  | 13 |
| 2. Les modalités de la continuité du suivi et les raisons du<br>dysfonctionnement .....                                     | 16 |
| <b><u>PARTIE 2: TECHNOLOGIE ET CONTINUTE</u></b> .....  | 19 |
| <b><u>A</u></b> : Les NTIC au cœur de l'administration pénitentiaire .....  | 19 |
| 1. Présentation des dispositifs informatiques de l'administration<br>pénitentiaire .....                                    | 20 |
| a) Le logiciel GIDE .....   | 20 |
| b) L'applicatif APPI .....  | 23 |
| 2. Des outils informatiques au service de la circulation de l'information et de<br>la continuité du suivi de la PPSMJ ..... | 26 |
| a) L'intérêt de l'existence et de l'exploitation de ces logiciels en<br>termes de continuité de suivi .....                 | 26 |
| b) Les logiciels repart au décloisonnement .....  | 27 |
| <b><u>B</u></b> : La procédure 741-1 : procédure de référence en matière de continuité .....                                | 32 |
| 1. Présentation de la procédure.....  | 32 |
| 2. Les logiciels : clé de voûte de la procédure .....   | 34 |

|  |           |
|--|-----------|
| a) le constat .....  | 34        |
| b) L'évolution possible de la procédure .....  | 35        |
| <b><u>C</u></b> : L'harmonisation des pratiques professionnelles des SPIP : APPI,<br>un logiciel commun de travail .....                             | 37        |
| 1. Une harmonisation indispensable à la continuité du suivi des PPSMJ .....  | 37        |
| 2. De l'harmonisation au décloisonnement .....   | 39        |
| <br><b><u>PARTIE 3: LE RÔLE DU DPIP. Les technologies : des outils au cœur du<br/>management</u></b> .....   | <b>41</b> |
| <br><b><u>A</u></b> : L'utilisation des outils informatiques : une politique de service affichée   | 41        |
| 1. La mise en œuvre de politiques publiques .....  | 41        |
| 2. La mise en œuvre d'une politique de service .....   | 43        |
| <b><u>B</u></b> : La mise en place de leviers de management pour optimiser la continuité<br>du suivi entre le milieu fermé et le milieu ouvert ..... | 44        |
| 1. Donner du sens à la politique de service .....  | 44        |
| 2. Outils managériaux à la disposition du cadre .....  | 46        |
| <br><b>CONCLUSION</b> .....  | <b>50</b> |
| <br><i>BIBLIOGRAPHIE</i> .....   | 51        |
| <i>TABLES DES ANNEXES</i> .....  | 54        |
| <i>Document 1</i> : extraits du rapport d'audit « Bearing Point » sur APPI – 2011 ..   | 55        |
| <i>Document 2</i> : extraits de la plaquette de formation relative au logiciel Genesis   | 56        |
| <i>Document 3</i> : protocole relatif à la procédure 741-1 entre un SPIP et une Maison<br>d'arrêt .....  | 58        |
| <i>Document 4</i> : tableau mensuel 741-1 .....  | 61        |
| <br><i>TABLE DES MATIERES</i> .....  | 62        |

## La technologie au service de la continuité du suivi entre le milieu fermé et le milieu ouvert

Les NTIC sont aujourd'hui au cœur de la société. L'emploi d'outils technologie est devenu indispensable à l'action des administrations françaises, et l'on voit ainsi se développer depuis quelques années une véritable administration électronique. L'administration pénitentiaire n'a pas fait office d'exception, et a intégré progressivement les NTIC dans ses services.

La Direction de l'Administration Pénitentiaire a souhaité faire de l'outil informatique un véritable support de travail, au service des personnels pénitentiaires. Les logiciels informatiques, APPI et GIDE permettent d'assurer un meilleur suivi des PPSMJ et ce grâce à une communication plus rapide et plus transparente entre le milieu fermé et le milieu ouvert. Il est indispensable, notamment au nom de la prévention de la récidive, que les personnels pénitentiaire d'insertion et de probation puissent être à même d'assurer une prise en charge continue des personnes sortants de prison. L'outil informatique sera un allier à l'accomplissement de cette mission.

Malgré tout, l'utilisation des outils informatiques se révèle parfois délicate dans les services. Les cadres de l'administration pénitentiaire et, plus particulièrement les cadres des SPIP, sont garants de l'harmonisation des pratiques professionnelles et donc de l'utilisation de ces outils. Ils sont des acteurs centraux dans la mise en œuvre de politiques de service relative à l'utilisation des logiciels afin de mettre ces derniers au service d'une continuité de suivi entre le milieu fermé et le milieu ouvert.

### MOTS CLEFS :

Technologie

Continuité

Suivi

DPIP

Culture professionnelle