

Rapport d'évaluation mi-parcours
Projet «Appui à la réinsertion sociale des détenus» en Algérie mis en œuvre
par la DGAPR et le PNUD

Julien Moriceau

Version finale 28 novembre 2018

1. Résumé

Le projet d'appui à la réinsertion sociale des détenus a été mis en place par PNUD et la DGAPR à partir de 2014. Il s'inscrit dans une longue expérience de partenariat entre le PNUD et la DGAPR dans le domaine de la gouvernance et plus particulièrement dans le secteur pénitentiaire. Le projet s'insère au sein d'une série de réformes ayant pour objectif de moderniser l'administration pénitentiaire et d'améliorer la condition et la réinsertion des détenus sur l'ensemble du territoire algérien.

Le projet comporte 4 axes d'intervention qui sont :

- Axe 1 : Des programmes d'évaluation, d'orientation et de traitement individuel des détenus sont élaborés et le personnel pénitentiaire est formé sur leur application
- Axe 2 : Les services spécialisés de prise de charge des détenus sont renforcés et étendus sur le territoire national
- Axe 3 : Implication accrue de la société civile dans le processus intra et post carcéral de réinsertion des détenus.
- Axe 4 : Echanges Sud-Sud des meilleures pratiques suivies dans le cadre des réformes nationales mises en œuvre dans le domaine pénitentiaire.

En 2018, il a été décidé de prolonger le projet pour une phase d'extension de 2 à 3 ans, à la suite notamment de la sollicitation d'un nouveau bailleur de fond pour travailler principalement sur le renforcement du rôle de la société civile. Les objectifs de cette évaluation sont donc de réaliser une analyse extérieure et objective sur les étapes déjà réalisées du projet, mais également de proposer des recommandations et orientation concrètes et réalistes pour la phase d'extension. Une mission terrain d'une semaine a été effectuée par l'évaluateur à Alger et Kolea entre le 7 et le 12 octobre 2018.

Le projet répond clairement à des besoins tant sociaux que gouvernementaux et s'inscrit parfaitement comme une étape incontournable de la réforme pénitentiaire. De nombreux résultats attendus du projet ont pu être atteints, surtout pour les axes 1 et 2 du projet, avec des moyens humains et techniques mesurés. A certains moments, les procédures propres à chacun des partenaires du projet ont limité l'efficacité du projet. Les changements auxquels le projet entend contribuer sont très ambitieux, et des preuves concrètes montrent que ces changements se sont opérés ou sont en train d'être opérés. L'amélioration de la prise en charge psycho sociale des détenus en prison par la mise en œuvre de traitements est certainement la grande réussite du projet, qui contribue concrètement et de manière importante à l'amélioration de la réinsertion. De part ses aspects techniques et spécifiques pointus, ses innovations, ainsi que par le recours à une expertise externe ciblée et hautement spécialisée, le fait d'avoir confié cet aspect de la réforme au PARSD est une stratégie efficace. Par ailleurs de nombreuses actions de soutien à la société civile ont été menées avec succès, dont l'efficacité devra être confirmée à l'avenir.

De l'avis des acteurs intermédiaires rencontrés, les activités du projet ont déjà eu un impact positif sur la réinsertion et la baisse de la récidive. Les changements de pratiques et mentalités opérées dans le cadre des axes 1 et 2 du projet montrent également que des impacts positifs s'opèrent et vont s'opérer pour la population détenue et ex-détenue. Cependant, il sera nécessaire de développer la coordination entre les acteurs de la réinsertion et d'améliorer la prise en charge post-carcérale afin d'assurer la durabilité des effets auxquels le projet a contribué. La faible structuration

et professionnalisation actuelle du secteur associatif, son hétérogénéité et son éclatement est un risque important pour l'atteinte des résultats de la phase d'extension.

Les pistes de recommandations sont les suivantes :

Pour les axes 1 et 2, Il est recommandé de continuer à intervenir dans la mise en place des tests et programmes de traitements, afin de s'assurer que ceux-ci contribuent de manière maximale à l'amélioration de la réinsertion. Il est plus précisément proposé d'appuyer la suite de la dissémination des programmes, d'appuyer la concertation et la coordination des actions de réinsertion avec l'ensemble des acteurs pénitentiaires, et de développer des programmes généraux et portant sur les liens entre le détenu et l'extérieur, et de préparation à la sortie. Il est également recommandé de faire une diffusion de « success stories » et récits illustrant les réussites auxquelles le projet a contribué.

Pour l'axe 3 il est recommandé d'appuyer l'organisation de formations pour les membres des associations sur l'intervention en détention de manière continue, d'appuyer la coordination et la structuration du mouvement associatif un niveau national et régional, et de mener une réflexion sur le rôle de certaines institutions publiques dans l'appui à la structuration du mouvement associatif.

Pour l'axe 4 il est recommandé de ne pas forcément en faire un axe spécifique de la phase d'extension, mais plutôt de laisser la possibilité, au MAE ou la DGAPR de solliciter l'appui du PNUD de manière ad hoc pour mener des activités de coopération sud-sud, en intégrant des activités au sein d'un autre axe plus large du projet. Il est également recommandé d'intégrer aux activités de diffusion de l'expérience algérienne les bénéficiaires finaux du projet, à savoir les anciens détenus réinsérés et les acteurs de terrain de la réinsertion.

Pour la gestion et le suivi évaluation du projet, il est recommandé d'intégrer le bailleur de fonds principal (les USA) au comité de pilotage, de réaliser chaque année une revue de chaque indicateur du projet, d'intégrer le partage des leçons apprises au reporting, et de prévoir une évaluation d'impact robuste et indépendante dès le démarrage de la phase d'extension. Il est également proposé de mettre en place des adaptations (pool d'experts potentiels, appels à manifestation d'intérêts, priorisation des compétences recherchée chez les experts) afin de fluidifier le recours à l'expertise externe.

Au-delà du cadre stricte du projet, il est recommandé d'appuyer substantiellement l'opérationnalisation et les capacités des Services Extérieurs, de développer la communication externe sur les aspects positifs et non sensibles de la réforme pénitentiaire, et de développer la carrière et le nombre des assistants sociaux en détention.

2. Sommaire

1.	Résumé.....	2
2.	Sommaire	4
3.	Acronymes.....	6
4.	Objectifs et méthodologie.....	7
4.1.	Rappel des objectifs de l'évaluation énoncés dans les TDR.....	7
4.2.	Sources méthodologiques.....	8
4.3.	Revue documentaire	8
4.4.	Planning et contenu de la mission terrain.....	9
4.5.	Critères d'évaluation	9
4.6.	Récolte des données	10
4.7.	Limites et contraintes méthodologiques.....	11
5.	Analyse des contextes d'intervention, présentation du projet et des activités réalisées	11
5.1.	Contextes du projet.....	12
5.1.1.	Contexte « thématique ».....	12
5.1.2.	Le système pénitentiaire algérien aujourd'hui.....	13
5.1.3.	Contexte historique et institutionnel	13
5.1.4.	Contexte socio-économique.....	14
5.2.	Présentation du projet initialement prévu.....	16
6.	Principaux résultats de l'évaluation quant à l'évolution du projet, son management, sa gestion, son élaboration, présentés par critère d'évaluation.....	17
6.1.	L'amélioration de la prise en charge, notamment psychologique et sociale, des détenus..	17
6.1.1.	Changement attendu.....	17
6.1.2.	Conditions de succès	18
6.1.3.	Effet / Impact du programme sur la préparation à la réinsertion des détenus	20
6.1.4.	Limites et résistances au changement	21
6.2.	Le soutien à l'action de la société civile pour la réinsertion des détenus.....	24
6.2.1.	L'action de la société civile auprès des détenus et ex détenus.....	24
6.2.2.	Le rôle et les actions du projet	25
6.2.3.	Limites de l'action de soutien à la société civile.....	26
6.3.	La coopération sud-sud	27
7.	Conclusions et recommandations pour la suite du projet	28
7.1.	Synthèse par critère d'évaluation :	28
7.2.	Recommandations.....	31
7.2.1.	Recommandations dans le cadre de l'extension du projet :	31
7.2.2.	Recommandations pour la gestion et le suivi évaluation du projet.....	34
7.2.3.	Recommandations pour la stratégie de réinsertion de manière plus globale	36

Annexes	38
Annexe 1 : Bibliographie.....	38
Annexe 2 : programme de la mission terrain et personnes rencontrées	39

3. Acronymes

ACCD : Agence Catalane de Coopération Internationale

CICR : Comité International de la Croix Rouge

COPRS : Code de l'Organisation pénitentiaire et de la réinsertion sociale des détenus de 2005

DGAPR : Direction Générale de l'Administration Pénitentiaire et de la Réinsertion

ICPS : International Center for Prison Studies

ONUDC : Organisation des Nations Unies contre la Drogue et le Crime

PARSD : Programme d'Appui à la Réinsertion Sociale des Détenus

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PRI : Penal Reform International

SE : Services Extérieurs

SEO : Service d'Evaluation et d'Orientation

UGP : Unité de Gestion de Projet

WPB : World Prison Brief

4. Objectifs et méthodologie

4.1. Rappel des objectifs de l'évaluation énoncés dans les TDR

Une évaluation à mi-parcours est une étape primordiale de la vie et de la réussite d'un projet de développement. L'évaluation s'attache ainsi à comprendre les enjeux et l'approche du projet et s'efforce de répondre aux attentes prioritaires exprimées par les différentes parties prenantes du projet. Il est à noter que la présente évaluation était initialement destinée à être une évaluation finale, mais est devenue une évaluation mi-parcours à la suite de la décision d'extension du projet.

Comme détaillé dans les termes de référence, les objectifs généraux de l'évaluation mi-parcours sont :

- Évaluer dans quelle mesure le projet a pleinement mis en œuvre les activités prévues et obtenu les produits (outputs) attendus, tels que spécifiés dans le document de projet et/ou ajustés en cours de mise en œuvre sur décision du Comité de Pilotage du projet et mesurer en particulier les résultats de développement.
- Identifier les meilleures pratiques et les enseignements tirés qui pourraient servir à d'autres interventions de développement au niveau national (montée en échelle) et international (reproductibilité).
- Mesurer les résultats de développement et les impacts potentiels du projet en se conformant aux indications sur la portée et les critères présentés dans les termes de référence.

L'évaluation du projet a pour objectifs spécifiques de :

- Mesurer le degré de mise en œuvre du projet, son efficacité et la qualité des produits et des réalisations par rapport à ce qui a été prévu initialement ou ultérieurement officiellement modifié ;
- Mesurer les résultats de développement pour la population ciblée, les bénéficiaires et les participants, qu'il s'agisse d'individus, de communautés, d'institutions ou autre ;
- Identifier et évaluer les mesures prises afin de garantir la durabilité des produits et leur intégration dans les phases suivantes de la réforme du secteur ;
- Identifier les leçons apprises et les bonnes pratiques expérimentées lors de la mise en œuvre

Pour la DGAPR et le PNUD, l'un des objectifs prioritaires de l'évaluation est de tirer les leçons préliminaires du projet en cours afin d'améliorer sa pertinence, son approche et son exécution pour la suite de l'intervention, ainsi que la qualité de futures interventions, en Algérie au niveau national mais également dans d'autres pays d'intervention du PNUD. En ce sens, une attention particulière a été apportée à la partie conclusion et recommandations, qui est détaillée et adaptée aux caractéristiques et contraintes en présence (notamment budgétaires et temporelles), du projet.

4.2. Sources méthodologiques

Les principes, l'approche et les grandes lignes de la méthodologie de cette évaluation sont inspirées de l'approche stratégique pour le suivi et l'évaluation du PNUD¹ ainsi que des principes d'évaluation de l'OCDE/CAD pour le suivi et l'évaluation des programmes de réforme². Les outils et techniques utilisés pour la récolte et l'analyse des données ont été élaborés spécifiquement pour la présente évaluation et sont inspirés des outils déjà développés par le PNUD et plus spécifiquement dans le cadre du projet sous évaluation ainsi que des outils développés par le consultant lors de ses travaux d'évaluation précédents.

Le projet est mis en œuvre dans le domaine de la justice, qui est un domaine bien particulier dans l'univers du développement, ce qui a des incidences sur la complexité et les défis de l'évaluation de tels projets (voir infra). Ainsi, des sources scientifiques et méthodologiques particulière à l'évaluation dans le domaine de la justice ont également été utilisées³.

Le projet s'inscrit dans une vaste et ambitieuse réforme de la justice et pénitentiaire menée en Algérie depuis une quinzaine d'années, qui vise en particulier à transformer profondément le fonctionnement de la détention et le traitement des détenus. Or, tout projet de réforme sociopolitique induit des changements de pratiques et de mentalité, tant au niveau individuel qu'au niveau organisationnel. Ces changements sont complexes, dans la mesure où ils s'opèrent dans un environnement changeant et multi-acteurs (prison, famille, administration centrale, etc.) et où ils s'apprécient à travers de nombreux facteurs (relations gardiens détenus, perception des familles, types d'infraction, genre, environnement de la prison, etc.). L'évaluation s'intéresse donc à ces changements, les identifie et les évalue de manière qualitative et illustrative. Pour cela, l'évaluateur a utilisé des sources méthodologiques propres à l'évaluation des changements complexes⁴.

Concernant l'éthique professionnelle, la confidentialité et les rapports entre l'évaluateur et les différentes parties prenantes du projet, l'évaluateur a scrupuleusement respecté les règles d'évaluation applicables dans le système des Nations Unies⁵.

4.3. Revue documentaire

La revue documentaire préalable à la mission de terrain a porté sur les éléments suivants :

- Cadre légal et réglementaire

¹ Juin 2011 : *Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du Développement*

² Pour plus de détails sur le guide d'évaluation de l'OCDE CAD <http://www.oecd.org/development/evaluation/>

³ Aiken, Jane H. and Stephen Wizner. 2013. "Measuring Justice." *Wis. L. Rev.* 1:79–99. Retrieved (<http://wisconsinlawreview.org/wp-content/files/3-Aiken-Wizner.pdf>).

Baker, Judy L. 2000. *Evaluation de L'impact Des Projets de Développement Sur La Pauvreté Manuel À L' Attention Des Praticiens*. Washington, D.C.

Breen, Emmanuel (dir.). 2002. *Evaluer La Justice*. Coll. Droit. Paris. PUF.

Mertens, Donna M. 1999. "Inclusive Evaluation: Implications of Transformative Theory for Evaluation." *American Journal of Evaluation* 20(1):1–14.

OECD and World Bank. 2013. *Integrating Human Rights into Development*.

Ringelheim, Julie. 2015. "Les Droits Humains Saisis Par Les Mouvements Sociaux." *Revue Interdisciplinaire D'études Juridiques* 73(2):59–66. Retrieved (<http://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2015-2-page-59.htm>).

⁴ de Reviers, Bruno and Hédia Hadjaj-Castro. 2014. *Agir Pour Le Changement. Guide Méthodologique Pour Accompagner Des Processus de Changement "complexe": Analyser, Planifier, Suivre et Évaluer*. Paris et Bruxelles.

⁵ Avril 2005 : *Règles d'évaluation applicable au sein du système des Nations Unies*, Groupe des Nations Unies pour l'évaluation.

- Document de projet.
- Rapports d'avancement annuels, AWP, revue annuel du projet.
- Rapports d'activités internes des différentes activités du projet
- Rapports de mission des différents experts externes intervenus dans le projet
- Rapports d'ateliers, guide des OSC élaborés dans le cadre du projet
- Cadre Stratégique de Coopération du PNUD 2016-2020.

4.4. Planning et contenu de la mission terrain

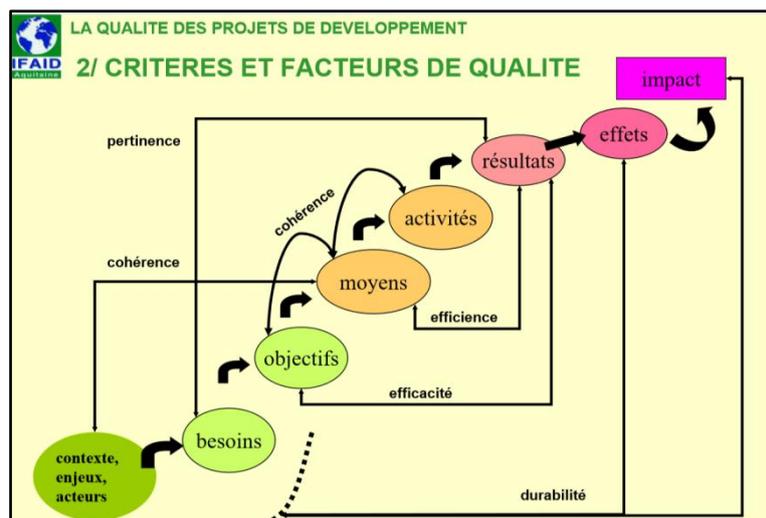
Voir annexe 2.

4.5. Critères d'évaluation

Les critères d'évaluation principaux repris dans les termes de référence sont ceux du PNUD et de l'OCDE / CAD, à savoir : la pertinence, l'efficacité, l'efficience, appropriation et laviabilité/durabilité.

A ces derniers, deux critères transversaux ont été ajoutés à l'évaluation à mi-parcours : la sensibilité au contexte socioculturel et à la dimension genre.

Les critères d'évaluation sont analysés selon la logique suivante (source : formation sur la gestion de projet de l'IFAID, 2008) :



Tels que décrits dans les TDR de l'évaluation, les critères ont été analysés comme suit :

Pertinence : La mesure dans laquelle les objectifs du projet correspondent aux besoins et aux intérêts des populations et du pays.

Efficience : Mesure du rapport entre les ressources et les intrants. Dans quelle mesure le modèle de gestion du projet (c'est-à-dire les outils, procédures de suivi et de contrôle, les ressources financières, humaines et techniques, la structure organisationnelle, les flux d'information, la prise de décision) a-t-il été efficace par rapport aux résultats de développement obtenus? Le cas échéant, quels types d'obstacles (administratifs, financiers, de gestion) le programme conjoint a-t-il rencontré et dans quelle mesure cela a-t-il potentiellement affecté son efficacité ?

Efficacité : Mesure dans laquelle les résultats ont été atteints, par rapport aux objectifs fixés :

Dans quelle mesure les produits (outputs) ont-ils été coordonnés pour produire des résultats ? Quels types de résultats ont été atteints ?

Impact : Dans quelle mesure le projet a-t-il eu un impact sur les parties bénéficiaires ciblées ? Des bonnes pratiques, réussites, enseignements tirés ou exemples transférables ont-ils été identifiés ?

Appropriation : L'exercice efficace du leadership de la DGAPR et autres parties prenantes nationales dans le projet : avec quels modes de participation le projet a-t-il fonctionné ? Dans quelle mesure l'appropriation ou le manque d'appropriation ont-ils influencé l'efficacité ?

Durabilité : Probabilité que les résultats du projet se maintiennent à long terme : dans quelle mesure les organes de décision et les partenaires d'exécution du projet ont-ils pris les décisions et les mesures nécessaires pour assurer la soutenabilité de ses effets ? Dans quelle mesure les institutions nationales soutiennent-elles le projet ? Les partenaires ont-ils les capacités financières suffisantes pour faire perdurer les acquis du projet ? Dans quelle mesure le projet s'est-il aligné sur les stratégies nationales de développement ?

4.6. Récolte des données

Des données primaires essentiellement qualitatives

Une part très importante des activités du projet concerne des actions de transmission d'informations, de connaissances et de savoir faire : sensibilisation, renforcement de capacités, formation de psychologues et de membres d'associations par exemple. Il s'agit là d'activités de service, qualitatives, avec un degré de complexité important. Les outils de récolte de données de l'évaluation ont donc principalement consisté en des entretiens semi-directifs et des observations. Ces techniques qualitatives flexibles permettent de comprendre la perception, la représentation, l'avis et l'analyse propre de la situation de l'interlocuteur. L'évaluation a également considéré pour analyse les données récoltées tout au long du projet (évaluation des formations / sensibilisations, minutes des ateliers et réunions, rapports périodiques, comptes rendus d'ateliers).

L'évaluation s'est par ailleurs également intéressée aux facteurs externes au projet qui ont eu une influence sur son déroulement, notamment l'évolution de la situation judiciaire et sociale aux niveaux local et national.

Enfin, l'évaluation a pris en compte le cadre d'intervention stratégique des Nations Unies et du PNUD en Algérie, les interventions actuelles et passées du PNUD dans les secteurs social et pénal, les interventions des autres agences des Nations Unies et partenaires internationaux en Algérie et également les politiques publiques dans le secteur.

Un échantillonnage illustratif

Etant donné la durée et les ressources limitées de l'évaluation (un évaluateur, une semaine de travail de terrain), ainsi que la sensibilité du domaine d'intervention (précautions à prendre et formalités à remplir afin d'avoir accès aux lieux de détentions et aux rencontres avec les fonctionnaires de la DGAPR et autres acteurs de la détention), l'évaluateur a procédé à un échantillonnage illustratif des lieux d'intervention, des personnes et des partenaires à rencontrer. Ainsi, les visites et rencontres suivantes ont été réalisées :

- Visite d'un établissement pénitentiaire (Kolea)
- Visite d'un centre de formation pénitentiaire

- Entretiens avec deux acteurs associatifs
- Entretiens avec un membre du comité interministériel
- Entretien avec deux psychologues
- Discussions régulières avec les acteurs de mise en œuvre du projet

4.7. Limites et contraintes méthodologiques

Les impacts sociaux recherchés par le projet (baisse de la récidive, amélioration de la réinsertion sociale, amélioration du traitement des détenus) sont particulièrement complexes à analyser et sont le produit de multiples facteurs externes qui échappent au champ du projet évalué (conjoncture économique, élections, géopolitique régionale, etc.). Un certain nombre d'analyses reposent ainsi sur l'appréciation de la situation (sociale, économique, juridique, etc.) par acteurs clés rencontrés, plus que sur des données socio-économiques objectives.

Les données récoltées dans le cadre de l'évaluation ne sont pas exhaustives, dans la mesure où seul un nombre limité de personnes ont été interviewées et de lieux ont été visités. Elles sont par conséquent illustratives et les résultats observés doivent être appréhendés en conséquence et relativisés. Toutefois, les données secondaires analysées à travers la documentation et les statistiques mises à la disposition de l'évaluateur ont permis d'effectuer des analyses portant sur l'ensemble du champs d'intervention du projet.

La sensibilité du domaine carcéral, les impératifs de sécurité, la confidentialité à laquelle sont tenus les acteurs intervenant ou encadrant la détention ont également constitué une limite à l'accès aux données pertinentes pour l'évaluation. Le domaine carcéral est un domaine régalien, dans lequel la souveraineté de l'Etat algérien est mise en œuvre de manière extensive. L'accès par l'évaluation aux intervenants externes du secteur et personnes ressources, ainsi qu'aux sources d'informations internes fut limité (exemple : le plan stratégique pluriannuel de l'administration pénitentiaire n'a pas été transmis). Les rencontres avec les membres de l'Administration Pénitentiaire ainsi qu'avec des acteurs externes étaient soumises à une demande et un accord préalable des autorités⁶. Cet accord a été fourni pour la plupart des rencontres sollicitées, à l'exception de quelques intervenants et observateurs externes de la détention. Egalement, il n'a pas été possible de rencontrer de détenus participants aux programmes de traitements, qui sont pourtant les bénéficiaires finaux du projet et par conséquent personnes ressources clés pour l'évaluation, l'accès aux détenus pour des personnes externes à la DGAPR, et peut-être plus encore pour un ressortissant étranger, est fortement limité pour des questions de sécurité et de confidentialité. Tout en respectant et comprenant les règles de la DGAPR qui est responsable en toutes circonstances de la sécurité et du bon fonctionnement des établissements, l'évaluateur considère qu'il aurait été bénéfique pour l'évaluation d'organiser des entretiens avec des détenus, évidemment soigneusement sélectionnés et sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire. Si cette limite ne remet pas en cause la validité de l'évaluation, des entretiens avec ces bénéficiaires auraient pu permettre d'apporter des exemples concrets et illustrant directement l'impact du projet sur l'amélioration de la réinsertion.

5. Analyse des contextes d'intervention, présentation du projet et des activités réalisées

⁶Il a donc été difficile de prévoir de nouvelles visites une fois la mission de terrain commencée. Exemple : avec les services extérieurs, l'Union Européenne.

5.1. Contextes du projet

5.1.1. Contexte « thématique »

Les projets de développement dans le domaine de la gouvernance visent essentiellement à des changements individuels et collectifs de connaissance, de pratiques et de mentalités.

Pour que ces changements s'opèrent, il est pertinent et le plus souvent nécessaire d'intervenir à plusieurs niveaux de manière concomitante : au niveau de la connaissance, à travers des formations et des renforcement de capacités individuelles ; au niveau de la volonté et de la motivation au changement, au travers d'accompagnement, de réformes organisationnelles, de campagne de communication et de sensibilisation, d'analyses scientifiques ; au niveau du pouvoir et de la capacité institutionnelle au changement, au travers de plaidoyers, de réforme institutionnelle, d'appui à la coordination.

Une grande partie de ces activités (communication, sensibilisation, plaidoyer, appui à la coordination, etc.) nécessite une transmission large de l'information (aux partenaires du projet, aux parties prenantes, aux publics cibles, à la population en général) et une concertation transparente entre acteurs.

La gestion axée sur les résultats, proposant une planification flexible, une responsabilisation des acteurs de mise en œuvre et une analyse constante des résultats de terrain issue de l'intervention, accentue encore ce besoin d'accès aux données, de concertation et de diffusion d'informations. Le fonctionnement en réseau et la collaboration horizontale sont donc souvent privilégiés au fonctionnement pyramidal et à la collaboration hiérarchique pour mener à bien ces projets (plateforme d'organisations, comité de pilotage pluri acteur, campagne de plaidoyer, data-based management). Le produit 1 du Cadre de Coopération Stratégique du PNUD pour la période 2012-2014 (dans lequel s'inscrit le PARSD) s'inscrit d'ailleurs pleinement dans cette approche énonçant que « *la transparence et la performance de la vie économique et politique, la participation de la société civile, la modernisation de l'administration de la justice, les mécanismes de protection des droits de l'homme et les capacités de l'administration publique au service des citoyens sont améliorés* »⁷.

Le secteur de la justice, s'accommode toutefois difficilement de ce mode de fonctionnement et de planification « projet » et « résultats », ce qui explique en partie les nombreux défis à l'évaluation dans le secteur de la justice⁸, et les difficultés à améliorer la participation citoyenne aux processus de justice. De nombreuses raisons expliquent ces difficultés, liées à la fonction et au mode d'organisation de la justice, qui justifient un accès restreint à l'information, à privilégier des procédures strictes à l'ajustement mutuel, et à un fonctionnement hiérarchique pyramidal. Cependant, cette situation évolue un peu partout dans le monde, et le domaine de la justice s'ouvre de plus en plus aux réformes et modes d'organisations des autres secteurs de la société⁹.

Le domaine pénitentiaire est traditionnellement particulièrement rigide et pyramidal du fait des impératifs sécuritaires liés à la privation de liberté et au profil socio psychologique des détenus, des risques de violence ou d'évasion, de la confidentialité due à la personne ou aux crimes de certains détenus.

⁷ Cadre de Coopération Stratégique des Nations Unies en Algérie 2012-2014. (2012).

⁸ Emmanuel Breen, *Evaluer la justice*. (2002), PUF.

⁹ L'importance croissante accordée au citoyen et à son accès à la justice en témoigne. Absent des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), l'accès à la justice fait d'ailleurs maintenant partie de l'agenda 2030 des objectifs de développement durable (objectif 16, ODD).

L'exécution d'un projet de développement de réinsertion des détenus comporte par conséquent des défis importants liés à la tension entre la démarche horizontale d'un projet faisant la promotion de changements sociaux et l'environnement carcéral, par essence clos et pyramidal.

5.1.2. Le système pénitentiaire algérien aujourd'hui

L'Administration pénitentiaire et de la réinsertion en Algérie dépend du Ministère de Justice. Dans l'ensemble des 48 wilayas que couvre le pays, se trouve au moins un établissement pénitentiaire central rattaché géographiquement à la Cour de justice compétente. L'arrêté du 21 mai 2005 portant organisation et fonctionnement du service spécialisé au sein des établissements pénitentiaires prévoit dans son article 28 la catégorisation suivante :

A. Les Etablissements

- Etablissements de prévention
- Etablissements de rééducation
- Etablissements de réadaptation

B. Les centres spécialisés

- Centres spécialisés pour femmes
- Centres spécialisés pour mineurs

L'Algérie dispose de 142 établissements pénitentiaires et 19 services extérieurs de réinsertion¹⁰. Sa population carcérale comptait environ 60,000 personnes en 2017, incluant prévenus et condamnés avec 0,8% de mineurs et 1,5% de femmes, selon la base de données indépendante de World Prison Brief (WPB). Il est à noter que le nombre de détenus a augmenté de 33.992 à 60.000 détenus entre 2000 et 2017, selon la même source. Dans le même temps, le nombre de places de prison a également fortement augmenté, pour atteindre plus de 68.000 en 2015¹¹.

5.1.3. Contexte historique et institutionnel

A partir de la fin des années 1990, l'Algérie entreprend une profonde et ambitieuse réforme de la justice, suite notamment aux recommandations en 1999 de la Commission Nationale de la réforme de la justice et au Programme du Gouvernement pour l'édification d'une justice équitable et respectueuse des droits humains. La modernisation de la politique pénitentiaire constitue l'un de ses volets prioritaires, visant à humaniser les conditions de détention et faire ainsi de l'application des peines un moyen de protection de la société pour la réinsertion des détenus.¹²

Au sein de la réforme de la justice, le domaine pénitentiaire fait l'objet de réformes et de chantiers particulièrement importants, avec pour principal objectif de moderniser le secteur pénitentiaire et plus précisément d' « *humaniser les conditions de détention et faire ainsi de l'application des peines un moyen de protection de la société pour la réinsertion des détenus* ».

Il peut être utile de citer les principaux axes de cette réforme pénitentiaire :

- Refonte du cadre légal et réglementaire de la détention et de l'intervention de l'administration pénitentiaire en conformité avec les traités internationaux, avec notamment

¹⁰ PNUD. 2018. *Draft de PRODOC projet « Consolidation de la réinsertion sociale des détenus »*. Document de travail.

¹¹ http://www.prisonstudies.org/country/algeria#further_info_past_trends

¹² DGAPR et PNUD. 2012. *Document de Projet « Appui à la réinsertion sociale des détenus »*.

l'adoption en 2005 d'un Code de l'Organisation pénitentiaire et de la réinsertion sociale des détenus (COPRS), et l'introduction d'aménagements de peine.

- Humanisation des conditions de détention et la construction et rénovation de nombreuses infrastructures de l'administration pénitentiaire et la fermeture de certaines prisons les plus vétustes (19.000 places ont été réceptionnées entre 2011 et 2013).
- Amélioration de la prise en charge des détenus grâce à la formation du personnel et la création et mise sur pied de services opérationnels chargés du traitement et de la réinsertion des détenus, en détention et pour la phase post-carcérale.
- Modernisation du secteur à travers notamment la revalorisation des ressources humaines et la mise en place à partir de 2005 d'une stratégie intersectorielle de réinsertion des détenus à travers le Comité Interministériel de coordination des activités de rééducation et de réinsertion sociale des détenus¹³, regroupant 22 départements ministériels et 2 associations. Le comité a notamment permis le développement d'activités de formation initiale et professionnelle et d'autres activités d'insertion au profit des détenus.
- Le développement de la coopération internationale.

Démarré en 2013, le PARSD s'est donc inséré dans un édifice de réformes et d'initiatives successives et/ou concomitantes tendant à transformer de fond en comble le système pénitentiaire algérien. Il comporte des objectifs communs ou complémentaires aux réformes et initiatives passées et en cours, liés à la modernisation et à une meilleure prise en charge des détenus, ce qui témoigne d'une indéniablement de projet minutieuse qui a eu une incidence positive sur la pertinence, et partant sur les succès du projet.

Le PARSD n'est pas le premier projet de collaboration dans le secteur entre la DGAPR et le PNUD. Entre 2003 et 2007, le projet d'« Appui à la modernisation du secteur pénitentiaire » avait abouti à la mise en place de dispositifs innovants d'appui à la réinsertion reconnus par les pouvoirs publics, notamment la mise en place d'une Unité pilote dénommée « service spécialisé d'évaluation et d'orientation des détenus » au niveau de l'établissement d'El Harrach, qui a ensuite été institutionnalisé, et la mise en place de huit centres d'accueil et d'écoute pour mineurs et jeunes adultes détenus ou ex détenus gérés par les Scouts Musulmans Algériens.

Par ailleurs, la DGAPR a développé depuis quelques années des collaborations avec d'autres partenaires internationaux, notamment :

- l'Union Européenne, principalement sur le renforcement des services d'évaluation et d'orientation, et de manière plus générale sur le soutien à la réforme pénitentiaire.
- Penal Reform International (PRI), sur l'adoption et la diffusion d'une approche basée sur le respect des droits humains au sein de l'administration pénitentiaire (2017-2019).
- International Center for Prison Studies (ICPS) depuis 2007 sur la mise en œuvre de la méthodologie de planification stratégique et gestion des performances, en vue de rehausser la qualité de gestion des établissements pénitentiaires algériens aux normes internationales.

5.1.4. Contexte socio-économique

¹³ Décret n° 05-429 du 8 novembre 2005.

La situation économique de l'Algérie, ainsi que celle de nombreux pays de toute situation économique et particulièrement les pays à revenu intermédiaire (MIC), voit depuis une dizaine d'années les conséquences du ralentissement de la croissance économique mondiale, dû en partie à la crise économique de 2008. La croissance du PIB est globalement moins importante (entre 1% et 3,8%) cette décennie que dans la première moitié des années 2000 (entre 3% et 7%)¹⁴, ce qui a eu un impact négatif sur les capacités d'investissement et de financement des politiques publiques¹⁵. Cela a pu avoir un impact négatif sur le financement de la réforme judiciaire et pénitentiaire, qui comme les autres domaines régaliens dépend en très grande partie des financements publics. Si l'Algérie résiste plutôt bien comparativement à certain de ses voisins, les difficultés économiques régionales et globales ont des conséquences sur le taux de chômage et l'accès à l'emploi des algériens, et plus particulièrement des jeunes. Le contexte de difficulté d'accès à l'emploi a un impact négatif certain sur les opportunités de réinsertion des anciens détenus : plus le marché du travail est concurrentiel, plus le passé d'un ancien détenu sera un poids négatif comparativement à d'autres demandeurs d'emploi.

La question carcérale suscite partout dans le monde des méfiances et une mauvaise compréhension de la part de la population, de par son aspect clos et le public concerné dont une partie a commis des atteintes et dommages directs à des membres de la population.

Les processus de réinsertion sociale se heurtent souvent à une hostilité ou des réticences du corps social à apporter une attention particulière aux anciens détenus souvent peu formés, déjà partiellement désocialisés avant d'entrer en détention, et souvent marqués socialement et psychologiquement par l'expérience de la détention. La réussite de la réinsertion sociale est un défi pour les détenus qu'il faut former, accompagner, resocialiser, etc. mais également pour la société, qu'il faut « préparer » à accueillir les anciens détenus en son sein. Selon les pays et les époques, la société rejette plus ou moins fortement certaines catégories spécifiques d'anciens détenus, selon l'infraction pour laquelle ils ont été condamnés (comme la pédophilie en Belgique, la sorcellerie ou le vol sur pied en Afrique subsaharienne) ou le profil du détenu.

Dans le contexte algérien, il a été confirmé par l'ensemble des interlocuteurs que l'image du détenu dans la société représente un facteur de risque pour la réussite de la réinsertion des anciens détenus. Ainsi, la famille joue un rôle primordial, surtout dans les premiers temps après la libération afin d'accueillir l'ancien détenu qui aura du mal à trouver un emploi rapidement ou à trouver une place dans un foyer d'insertion, et donc à être autonome. Le Rapport d'analyse du potentiel de la société civile dans la réinsertion réalisé dans le cadre du projet énonce que « *les préjugés et l'image négative des détenus au sein de la société en général, chez les familles qui rejettent souvent leur parent détenu, surtout quand il s'agit d'une femme, et chez les pourvoyeurs d'emploi [...] restreignent les possibilités des détenus à se réinsérer professionnellement. Les familles sont souvent démissionnaires et ne contribuent pas toujours au processus de réinsertion.* »¹⁶

Ainsi, la réinsertion des femmes anciennes détenues apparaît particulièrement difficile, du fait de stigmates sociaux apposés aux femmes ayant commis des infractions, qui peut aboutir au rejet des femmes détenues et anciennes détenues de la part de certaines familles. C'est dans ce sens que des dispositifs spécifiques aidant à la réinsertion des femmes (centres d'accueils, etc.) ont été soutenus dans le cadre du PARSD ou d'autres initiatives de la réforme pénitentiaire.

¹⁴Perspective monde, source: Banque Mondiale.

<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendanceStatPays?codePays=DZA&codeStat=NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

¹⁵Source : Banque Africaine de Développement. <https://www.afdb.org/fr/countries/north-africa/algeria/algeria-economic-outlook/>

¹⁶Rouag A. *Rapport d'analyse du potentiel de la société civile dans la réinsertion*. DGAPR & PNUD.

Dans le contexte algérien, on peut de surcroît ajouter que l'opinion publique relativement à la prison a peut être été influencée négativement par le poids du souvenir de la décennie noire, des crimes qui y sont associés et des leurs auteurs, et du cloisonnement important du monde carcéral à cette époque du fait de la tension et des enjeux sécuritaires nationaux. Il semble néanmoins que la perception évolue positivement au sein de la société. Ainsi, les acteurs rencontrés nous ont fait part du fait qu'après quelques réticences, l'intervention d'intervenants extérieurs en prison (professeurs, formateurs, scouts, psychiatre, animateurs, etc.) se passait dans l'ensemble très bien, et qu'il n'y avait pas de résistance majeure de la part de ces intervenants à travailler en prison. Cette présence accrue de divers professionnels –souvent des personnes formées et influentes dans la communauté– crée des ponts entre l'univers fermé de la prison et l'univers extérieur ouvert, contribuant ainsi à petite échelle à décroquer le monde carcéral. Cela ne peut avoir qu'un effet positif sur la perception de la population sur les détenus et donc contribuer à développer la capacité de la société à faciliter la réinsertion des anciens détenus.

5.2. Présentation du projet initialement prévu

Le projet initial comportait 4 axes d'intervention :

Axe 1 : Des programmes d'évaluation, d'orientation et de traitement individuel des détenus sont élaborés et le personnel pénitentiaire est formé sur leur application

Les activités suivantes étaient prévues :

- Identification, étude et synthèse des modèles et programmes de traitement de référence internationaux via la mobilisation d'une expertise internationale.
- Analyse des besoins - Elaboration des spécifications requises des programmes de prise en charge individuels adaptés à la population carcérale algérienne, sur la base des conclusions de la première activité. L'analyse devait prêter une attention particulière aux leçons de l'expérience pilote de El Harrach, ainsi qu'aux catégories de personnes en situation de vulnérabilité que sont : les femmes; les mineurs; les personnes âgées; les détenus handicapés; les détenus vivant avec le VIH/Sida; les toxicomanes; les détenus de nationalité étrangère.
- Réponse aux besoins – mise en œuvre d'une stratégie intégrée de prise en charge des détenus. Des programmes et modules spécifiques de prise en charge sont acquis, élaborés, développés et testés avec l'ensemble des parties prenantes. Le personnel de la DGAPR impliqué dans la prise en charge et l'accompagnement des détenus est formé sur les modules et programmes de traitement développés, en prenant en compte les critères de vulnérabilités identifiés.
- Promotion des vocations de prise en charge des détenus en milieu carcéral.
- Un module de formation spécifique est développé au sein de l'Ecole Nationale des fonctionnaires de l'Administration Pénitentiaire.

Axe 2 : Les services spécialisés de prise en charge des détenus sont renforcés et étendus sur le territoire national

1. Communication et diffusion de la stratégie de prise en charge des détenus, via un plan de déploiement des services de réinsertion, l'élaboration d'un manuel d'organisation des processus de réinsertion et l'organisation de séminaires régionaux.

Appui au fonctionnement et à l'organisation des services et unités en charge de la prise en charge des détenus, appelés à travailler de façon coordonnée. Il s'agit des organes suivants:

2. Le service d'évaluation et d'orientation (SEO).
3. Les services spécialisés en charge de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des programmes de traitement.
4. Les services extérieurs.

Axe3 : Implication accrue de la société civile dans le processus intra et post carcéral de réinsertion des détenus.

1. Bilan et proposition d'un plan d'action de la société civile dans la réinsertion sociale des détenus, basé sur un séminaire national et l'étude des meilleures initiatives internationales grâce à des voyages d'études auxquels participent des associations algériennes actives dans la réinsertion des détenus.
2. Renforcement des capacités des associations actives dans la réinsertion sociale dans les thématiques suivantes : les relations institutionnelles et modalités de collaboration entre la société civile et les établissements pénitentiaires ; la mise en réseau des associations ; la mise à jour et la diffusion de l'annuaire des associations nationales et régionales actives dans la réinsertion des détenus. Un guide sur la mission et l'action de la société civile dans la réinsertion sociale des détenus est publié. Les associations actives dans l'emploi et le logement sont consultées pour répertorier les possibilités d'accueil et d'orientation des ex-détenus. Leur collaboration sera renforcée avec les services extérieurs de l'administration pénitentiaire au travers de rencontres régionales. Une étude sur les dispositifs existants pour l'accompagnement des femmes, l'opportunité de créer un centre d'accueil spécialisé pour femmes ex-détenus est réalisée et discutée. Les centres d'accueil et d'accompagnement des mineurs, établis par le Scouts, sont évalués et appuyés.

Axe 4 : Echanges Sud-Sud des meilleures pratiques suivies dans le cadre des réformes nationales mises en œuvre dans le domaine pénitentiaire.

1. Organisation d'un séminaire international sur les meilleures pratiques régionales de prise en charge et de réinsertion des détenus
2. Organisation de voyages d'étude pour exposer les progrès réalisés en Algérie et entretenir des contacts rapprochés avec deux pays prioritaires

6. Principaux résultats de l'évaluation quant à l'évolution du projet, son management, sa gestion, son élaboration, présentés par critère d'évaluation.

6.1. L'amélioration de la prise en charge, notamment psychologique et sociale, des détenus.

6.1.1. Changement attendu

Ce résultat est principalement le fruit de l'axe 1 du projet, et dans une moindre mesure de son axe 2. L'atteinte de ce résultat consistait un véritable défi pour le projet, mais aussi pour l'ensemble du système pénitentiaire. En effet, à travers le développement, la formation et la mise en œuvre de

programmes de traitement spécifiques des détenus par le personnel de prise en charge, c'est un véritable changement en profondeur de la détention qui est proposé : pour résumer, il s'agit de passer d'une approche sécuritaire et fondée sur l'application stricte de la sanction pénale au détenu à la mise en œuvre d'une approche basée sur la compréhension de la situation et de la personnalité, l'accompagnement individuel et la préparation à la réinsertion sociale du détenu. Les membres de l'ACCD interviewés ont d'ailleurs défini leur rôle dans le projet comme un rôle « d'accompagnement au changement ». Il s'agit d'un changement important, touchant à tous les aspects du système carcéral (sécurité, vie en détention, activités des détenus, visites, organisation de la prison, etc.).

Un exemple concret de ce changement de mentalité et de pratique consiste dans l'élargissement des critères d'entrée ou de choix de traitements spécifiques, en passant d'une approche basée sur le type d'infraction commis, à une approche multifactorielle incluant le genre, la situation de famille, le degré de dangerosité, les addictions éventuelles, l'âge, etc. Cette évolution induit un changement profond du rapport entre le détenu et l'institution non plus basé sur les raisons de sa présence en prison, mais sur son être, son parcours, ses vulnérabilités, ses aptitudes à la réinsertion.

6.1.2. Conditions de succès

- L'engagement et le cadre institutionnel. Comme précédemment mentionné, le projet est conçu comme apportant une contribution à une réforme pénitentiaire longue et profonde. Il a donc pu s'appuyer sur un cadre institutionnel et légal réformé favorable à l'amélioration de la prise en charge, ainsi que sur une volonté politique des autorités centrales à différents niveaux : niveau gouvernemental et multisectoriel, niveau législatif, niveau ministériel et niveau de la DGAPR. Les différentes personnes rencontrées durant l'évaluation ont toutes attestées de la vision commune et de l'engagement continu des hautes autorités de la DGAPR pour l'amélioration de la préparation à la réinsertion, et donc pour la réussite du projet.
- L'apport et le partenariat avec le PNUD. L'implication du PNUD a contribué au succès sur deux niveaux :
 - (i) Le partenariat stratégique avec un acteur majeur et stratégique du développement. Comme on l'a vu, la thématique et l'atteinte des objectifs du projet nécessitaient une approche particulière (pluridisciplinaire, concertation entre les acteurs, appel à une expertise internationale pointue), induisant notamment des changements de pratiques et de vision en sein de la DGAPR. Ces changements ne sont pas faciles à réaliser, surtout dans une administration régaliennne, attachée à ces principes et dont de nombreuses procédures ont un caractère d'ordre public. Le choix d'un partenariat avec un partenaire de poids comme le PNUD –intervenant dans de nombreux domaines de la gouvernance avec le Gouvernement algérien, à un niveau stratégique et technique- apparaît pertinent afin d'accompagner la DGAPR dans ces évolutions. Tout d'abord, le partenariat avec le PNUD s'inscrit dans un cadre stratégique validé, qui énonce un certain nombre de principes pouvant guider les changements de pratiques et justifier l'approche du projet (un service public orienté vers la satisfaction du public et notamment des femmes, la nécessité de concertation avec la société civile, etc.). Ensuite, la représentation résidente du PNUD est membre du comité de pilotage du projet, ce qui permet au PNUD d'avoir un dialogue périodique

technique mais aussi stratégique avec les plus hautes autorités de la DGAPR. Enfin, l'expertise technique et le réseau international du PNUD permet de faciliter la mobilisation de l'expertise internationale, de partager son expérience en gestion de projet, gestion financière, suivi évaluation, etc., notamment à travers la mise en place de l'UGP.

(ii) La mise en place et la gestion du projet par une UGP mixte (DGAPR – PNUD) L'expertise technique, la connaissance du contexte et le dynamisme des membres de l'UGP. Les personnes rencontrées ont également toutes fait part du rôle clé joué par l'équipe du projet dans la réussite de la mise en place des programmes. La complémentarité des compétences et des profils (psychologie/droit, opérationnel/stratégique, administration publique/organisations internationales) a facilité. L'UGP n'a pas simplement « géré » les interventions du projet, mais a contribué substantiellement à la valeur ajoutée du projet, à travers (i) la qualité du contenu (des programmes, des ateliers, des visites), (ii) le choix des parties prenantes et participants aux activités, (iii) la réflexion sur le sens, l'impact potentiel et les meilleures modalités de mise en œuvre du projet, ce qui a pu occasionner des changements au cours de la mise en œuvre du projet. Son dynamisme est également à souligner, dans la mesure où le changement social ne peut être obtenu que si les animateurs et promoteurs sont eux même « convaincus » par le changement proposé.

- L'engagement des parties prenantes aux formations. L'engagement et la motivation des psychologues formés ont également été salués, notamment par les formateurs espagnols de l'ACCD : « *[parmi les psychologues], certains étaient très compétents, tous très motivés, très concernés, avec l'envie d'apprendre, mais aussi de changer. Ils Préparaient bien tous leurs sessions, et souvent en dehors des heures de service. Ils ont également fait face aux situations imprévues, notamment dans leur établissement pénitentiaire, et ont tout fait pour s'adapter et mettre en place leurs activités* »¹⁷. Au regard du volume d'activités réalisées, de la qualité des documents de recherche et d'évaluation, ainsi que du désir de poursuivre le partenariat, l'ACCD a également témoigné d'un engagement certain, avec une approche tendant plus vers le partenariat stratégique (exemple : la formulation de nombreuses recommandations adressées à l'ensemble de l'administration pénitentiaire) que vers la simple prestation de service.
- La qualité technique et scientifique des modules développés. L'évaluation n'a pas pour objet d'évaluer la qualité interne des programmes et formations, mais il est important de souligner l'attention portée de la part de l'ACCD, de l'UGP et des formateurs de l'administration pénitentiaire, à la qualité scientifique des programmes, à leur présentation pédagogique, à leur adaptation au contexte algérien sans altération de la qualité. Ce travail a pris beaucoup de temps et d'énergie aux parties prenantes et à l'UGP, mais l'administration pénitentiaire dispose maintenant d'une batterie d'outils de grande qualité dans ce domaine, qui pourraient être utilisés ou inspirer d'autres pays.
- La diversité des modes d'apprentissage et des incitants au changement. La formation scientifique et pratique a permis d'améliorer substantiellement les capacités des

¹⁷Vidéo conférence avec les membres d'ACCD ayant participé au projet, 22 octobre 2018.

psychologues pénitentiaires¹⁸. Ce renforcement a été combiné avec d'autres leviers qui ont facilité la mise en place du changement. Ainsi (i) l'alternance entre sessions de formations et travail dans les administrations pénitentiaires a permis de tester les outils, de réaliser des échanges d'expérience entre pairs, et d'adapter le contenu des formations. (ii) Les voyages d'études, notamment en Catalogne, ont permis de mettre une réalité concrète sur les programmes de traitement et une mise en situation réelle de leur mise en place. Selon les membres de l'ACCD, ces voyages ont été un élément clé dans la transformation de la prise en charge des détenus¹⁹. (iii) Le soutien continu des autorités centrales de la DGAPR et de l'UGP ont, selon parties prenantes rencontrées, été un élément clé dans la réussite des programmes de traitement.

- L'existence et le bon fonctionnement d'une coordination interministérielle sur la réinsertion des détenus. Au milieu des années 2000, un Comité Interministériel de coordination des activités de rééducation et de réinsertion sociale des détenus a été mis en place, suivant le décret n° 05-429 du 8 novembre 2005. Il regroupe initialement 22 départements ministériels et 2 associations et est présidé par le Ministre de la Justice, Garde des Sceaux. Il est chargé de « *coordonner l'action des départements ministériels et autres organes qui contribuent à la réinsertion sociale des détenus et notamment proposer et évaluer toutes les mesures susceptibles d'améliorer les conditions de détention, les méthodes de rééducation et de réinsertion sociale des détenus* »²⁰. Une rencontre a pu être organisée dans le cadre de l'évaluation avec un membre de ce comité depuis sa création, représentant le Ministère de la formation professionnelle. Elle a fait part de son appréciation très positive du comité, des actions très concrètes réalisées, de la vision commune progressivement construite entre les membres quand aux objectifs et modalités de réinsertion et des collaboration et partenariats concrets qui ont pu être mis en place entre la DGAPR et les différents Ministères et organes publics représentés, en prenant l'exemple de la formation professionnelle. Il apparaît que cette coordination a permis notamment d'engager les différents Ministères dans la mise en place d'activités en détention (formation professionnelle, éducation de base, activités sociales, etc.) au bénéfice des détenus. Si ces activités ne relèvent pas directement du projet, leurs objectifs sont complémentaires, et concourent dans le même sens à la réinsertion des détenus. Le projet a pu capitaliser sur les acquis de cette coordination (l'organisation de nombreuses activités pour préparer à la réinsertion), dans la mesure où les programmes de traitement ont d'autant plus d'effet que les détenus peuvent parallèlement bénéficier d'une batterie d'activités éducatives, certifiantes, sportives, sociales, etc.

6.1.3. Effet / Impact du programme sur la préparation à la réinsertion des détenus et pertinence d'une approche de théorie du changement

Dans le cadre de la présente évaluation à mi-parcours illustrative et qualitative, il est difficile « d'attribuer » au projet un impact précis et chiffrés sur la réinsertion des détenus. On peut tout de même relever que l'ensemble des acteurs rencontrés ont fait part de leur appréciation positive et sont convaincus que le projet a un impact positif sur la réinsertion effective des détenus :

¹⁸Voir notamment les résultats de l'évaluation des formations réalisée par l'ACCD dans le cadre du projet.

¹⁹Selon les membres de l'ACCD interviewés, le voyage était « *très positif, les participants ont vraiment vu comment on mettait en œuvre. Avant c'était théorique, certains seniors pensaient que c'était impossible à mettre en œuvre. Là ils ont vu, ils ont compris comment les mettre en œuvre. C'était une étape indispensable dans le processus de changement de paradigme. Après ils ont cherché comment appliquer, comment adapter au contexte algérien.* »

²⁰DGAPR et PNUD. 2012. Document de Projet «Appui à la réinsertion sociale des détenus».

responsables centraux de la DGAPR, cadres pénitentiaires, Magistrats, acteurs associatifs, psychologues. A titre d'exemple, on peut citer que des psychologues rencontrés lors des formations sur les tests psychologiques ont remarqué un effet direct des programmes sur la baisse du taux de récidive des participants. Le personnel de l'établissement de Kolea a également signalé que les programmes, de même que la mise en place progressive de nombreuses activités à destination des détenus (travail, étude, sport, théâtre, etc.) ont un effet positif important sur l'attitude des détenus et sur le climat général au sein de la prison. Dans tous les cas, il est indéniable que la mise en œuvre des programmes constituent une avancée dans l'objectif d'amélioration de la réinsertion et contribuent à la réalisation effective des objectifs de la réforme pénitentiaire. Ces avis positifs sont des signes indéniables de succès du projet et peuvent justifier aisément la poursuite du projet. Cependant, il serait pertinent d'avoir une analyse et un recueil de données directement auprès des bénéficiaires (détenus, ex détenus, familles de détenus) afin de pouvoir attester de l'impact du projet auprès de partenaires potentiels intéressés pour mettre en œuvre une approche comparable dans d'autres pays et pour développer la coopération sud – sud (voir recommandations).

Par ailleurs, un point d'attention a été cité par de nombreux interlocuteurs, concernant la nécessité d'appuyer les processus de réinsertion dans la phase post-carcérale, qui ne constituait pas une priorité du projet (voir recommandations). La démarche méthodologique de théorie du changement (theory of change – TOC²¹) aurait pu permettre de prendre en compte l'ensemble des aspects et facteurs affectant la réinsertion (dont la phase post carcérale) et mettre l'accent sur l'analyse de l'impact du projet. Cette démarche consiste, dès la phase d'identification du projet, à expliciter les changements (de pratique, de mentalité, de système institutionnel) nécessaire pour atteindre les objectifs du projet. Il s'agit de changements à court (signes préliminaires du changement), moyen (changement intermédiaires) et long terme (changements sociétaux, systémiques et structurels) et concernent l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine ciblé par la projet, qu'ils soient partenaires, cibles du projet ou non. Ce travail d'explicitation implique est réalisé de préférence en concertation entre l'ensemble des partenaires du projet et est le plus souvent fait sous forme de liens et relations de causes à effets (les hypothèses de changement) permettant ou bloquant les différents changements identifiés. Le système de suivi évaluation du projet inclut une évaluation périodique des hypothèses de changement développés dans la TOC.

Tout au long de la mise en œuvre du projet, la théorie du changement développée au début du projet est analysée à l'aune de l'avancement des activités et des résultats et l'évaluation vérifie la réalisation des mécanismes de cause à effet, les blocages, et la réalisation des changements sociaux et à long terme, ce qui permet d'attester de l'impact du projet sur les bénéficiaires finaux. Il est possible d'introduire une approche de théorie du changement à partir du début de la phase d'extension.

6.1.4. Limites et résistances au changement

Difficultés initiales dans la mise en œuvre des programmes dans les établissements pénitentiaires.

Les psychologues rencontrés nous ont fait part de difficultés initiales dans la mise en œuvre des programmes au niveau de l'organisation et de la direction de certains établissements pénitentiaires. La mise en œuvre des programmes nécessite en effet le soutien et un engagement important de

²¹ OECD, Understanding and evaluating theories of change, 2012.

<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264106802-10-en.pdf?expires=1543316219&id=id&accname=guest&checksum=2AADE66003BEEFE5C233BB416BC99A78>

toute une série d'acteurs pénitentiaires : les directions des établissements pour les autorisations générales d'organisations d'activités, les différents services pénitentiaires pour la sélection des bénéficiaires, les officiers et les agents pour l'organisation concrètes et quotidienne des différentes activités²². En tant que dispositif novateur –et c'est là une de ses principales plus values –, il n'est pas étonnant que leur mise en place ne soit pas allée de soi et ait nécessité un temps d'ajustement, surtout dans un environnement de privation de liberté. Ces difficultés ont porté sur l'autorisation des activités, mais aussi sur leurs modalités pratiques, comme par exemple sur le temps de présence des détenus aux activités ou encore sur l'organisation du travail des psychologues, quelquefois contraints de préparer les sessions en dehors de leur service²³.

De l'avis des psychologues, ces difficultés se sont atténuées avec le temps et la compréhension des autorités pénitentiaires s'est améliorée. Il s'agit donc plus d'un point d'attention, qui témoigne de la difficulté du changement attendu, que d'un point faible du projet. Le règlement de ces situations a été notamment permis par un engagement et des instructions spécifiques de la part des autorités centrales de la DGAPR, engagées on l'a dit pour la réussite des réformes. L'UGP a d'ailleurs servi de courroie de transmission et relai d'information, montrant une capacité d'adaptation et une volonté de réaliser effectivement les changements auxquels le projet est sensé contribuer.

Un indicateur montrant cette évolution positive se trouve dans l'évaluation réalisée par ACCD qui énonce que « même si un tiers des réponses ne sont pas satisfaites, la majorité a rapporté pouvoir compter sur l'appui de la direction de son établissement, ce qui est un indicateur très important »²⁴.

La nécessité de la présence et de l'implication proactive de l'ensemble du personnel pénitentiaire

Il ressort de l'évaluation que l'ensemble des agents et officiers des prisons doivent être impliqués dans le processus de réinsertion, et donc dans la mise en œuvre des programmes. Le changement ne peut pas s'opérer si seuls les psychologues ont une approche de réinsertion alors que les agents ont toujours une approche sécuritaire, au risque de minimiser les effets positifs des programmes de traitement. Un interlocuteur rencontré reconnaît qu'il faut « reconverter les gardiens en accompagnateur des détenus », ce qui n'est pas encore le cas actuellement. Le traitement implique un changement d'approche qui induit l'implication de tous les intervenants. Comment ? En étant au fait du contenu des programmes, connaissant les objectifs, les participants et en y adhérant. Cela permettra de motiver les détenus, de créer et de maintenir un lien et une approche individualisée avec chaque participant. La réinsertion ne se limite pas aux séances de formation/traitement, et ce n'est pas que l'affaire des psychologues. Cela se passe tout au long de la détention et en dehors, et concerne par conséquent tous les intervenants, du directeur aux agents de sécurité, en passant par les psychologues, les sous directeurs, etc....

²²Ces difficultés ont été confirmées dans le rapport d'évaluation de l'ACCD : « Certains psychologues formés à ce programme disent rencontrer des difficultés avec les directeurs des prisons qui ne semblent pas tous partisans d'une dynamique de changement. D'autres témoignent d'une difficulté rencontrée dans l'aménagement du temps de travail: ils combinent les différentes fonctions d'intervention individuelle et d'intervention groupale, qui les empêchent de disposer du temps optimal pour préparer et appliquer les programmes. L'absence d'une culture de travail en équipe pourrait freiner également la bonne implémentation des programmes selon certains participants. »

²³Cette difficulté a été également exprimée par les psychologues dans le rapport d'atelier l'atelier national pour le personnel de l'Administration Pénitentiaire de la Réinsertion dédié à la mise à jour des modules de formation spécifiques organisé par ACCD les. 10-11 Juillet 2017

« Relativement à la charge de travail supplémentaire qu'implique l'application de programme de traitement spécifique, il a été discuté de réserver un temps sur les horaires de travail du psychologue afin qu'il puisse préparer ses séances. Si la direction ne permet pas que l'organisation du travail du psychologue permette ce temps de préparation, le professionnel doit préparer les sessions du programme de son domicile. »

²⁴En relation au rôle de l'équipe de direction des établissements, 70% des personnes disent avoir le soutien nécessaire. Plus concrètement, 53% sont « partiellement d'accord » et 17% sont « totalement d'accord ». 27% se déclarent être partiellement ou totalement en désaccord.

La nécessité d'une approche intégrée et globale de la réinsertion

L'implication de tous les intervenants en détention est nécessaire, mais doit également se faire de manière coordonnée. D'après les membres de l'ACCD interviewés, pour que le changement s'opère, tous les maillons de la chaîne doivent avoir une compréhension commune, communiquer et se coordonner, ce qui reste un défi actuel dans le système pénitentiaire algérien. Les impulsions hiérarchiques sont nécessaires pour lancer le processus, mais ne remplacent pas la coordination des acteurs de terrain. Ici, l'objectif de changement se heurte aux habitudes de fonctionnement au sein des établissements pénitentiaires. Si des espaces de collaboration existent, la prison est organisée majoritairement de manière hiérarchique, ce qui peut amener les services à travailler de manière cloisonnée et à limiter les liens collaboratifs et horizontaux entre services²⁵. L'amélioration des dispositifs de réinsertion passe donc en partie par des changements de pratiques et de « culture d'organisation » au sein de l'administration pénitentiaire. Cette évolution est en partie en dehors de la sphère d'intervention du projet, mais a une influence sur ses effets réels. Elle ne pourra s'opérer que de manière lente et avec un engagement constant des différents niveaux hiérarchiques de l'administration.

L'amélioration de l'intégration d'une approche concertée de la réinsertion par l'ensemble des interventions permettrait de plus d'amélioration la motivation des détenus à se prendre en charge eux mêmes et être acteur de leur réinsertion. L'axe motivationnel est d'ailleurs l'un des quatre piliers des programmes de traitement tels qu'énoncés par l'ACCD dans le cadre du projet²⁶.

Egalement, les intervenants rencontrés ont fait part du fait que certains types de professionnels étaient présents en nombre insuffisants en détention, contrairement aux psychologues : assistants sociaux, tuteurs et éducateurs sportifs. Dans une approche intégrée de la préparation à la réinsertion, leurs interventions sont complémentaires à la mise en œuvre des programmes de traitements²⁷.

La nécessité d'infrastructures adaptées.

La réussite de la préparation à la réinsertion implique également la disponibilité d'infrastructures adaptées et modernes, qui permettent l'organisation d'activités (salle de cours, ateliers, stades, infrastructures médicales, etc.) et qui assurent une sécurité optimale et des bonnes conditions de travail pour les agents et de vie pour les détenus. La construction et la réhabilitation d'infrastructures sont des axes importants de la réforme pénitentiaire algérienne. L'établissement de Kolea, visité dans le cadre de l'évaluation, construit en début des années 2010 dans le cadre de la réforme, répond très bien à ces exigences. L'on peut présumer qu'il en va de même pour les nombreux établissements pénitentiaires construits récemment, puisqu'ils ont été construits selon les mêmes

²⁵Le rapport d'évaluation de l'ACCD énonce par exemple que « Plusieurs [psychologues chargé du programme toxicomanie] témoignent d'un manque de coordination entre les professionnels dans la prise en charge des détenus qui compliquent la présence de ces derniers dans le programme. Ce manque de coordination peut être dû soit aux autres activités de leur centre de détention, soit au transfert du détenu dans un autre centre de détention. »

²⁶Estella Barnet A. 2014. *Etude et synthèse des modèles et programmes de traitement internationaux de référence : rapport final*. DGAPR et PNUD.

²⁷Le rapport d'évaluation de l'ACCD confirme cette importance : « L'absence de la figure de l'éducateur social dans le système pénitencier algérien pourrait être compensée par l'implication de l'agent de réinsertion dans le programme. Cette implication suggère un travail préalable. Elle semble être rendue difficile par la barrière de l'uniforme qui tend à provoquer une confusion entre la fonction disciplinaire et la fonction de réhabilitation chez les détenus. »

orientations architecturales intégrant les dimensions du respect des normes internationales, du bien être des agents et détenus et des espaces consacrés à la préparation à la réinsertion²⁸.

Cependant, et c'est un défi auxquels sont confrontés tous les pays, le remplacement du parc pénitentiaire est un processus long et ne peut pas être réalisé sur quelques années seulement. La situation économique limite de plus évidemment les capacités de financement public. Ainsi, coexistent actuellement en Algérie des établissements pénitentiaires aux caractéristiques et qualités très variables, ce qui limite l'impact des initiatives tendant à améliorer la réinsertion sociale.

La réinsertion post carcérale et la continuité des actions en détention et post carcérales

Les dispositifs de réinsertion post carcérale apparaissent moins développés que les dispositifs mis en place en détention. La réinsertion post carcérale a été énoncée comme étant le défi le plus important à relever à l'avenir pour améliorer la réinsertion. Selon le rapport d'analyse de la société civile développé dans le cadre du projet : *« les acteurs de la réinsertion insistent tous sur la nécessité de renforcer l'action de soutien et d'accompagnement après la libération des détenus, alors que, dans les faits, les plus grands efforts fournis par les associations sont réalisés auprès des détenus au sein des institutions. Or, c'est à l'extérieur que le détenu risque de se trouver livré à lui-même, soumis aux influences négatives de son entourage, objet d'un rejet de la part de sa famille, ou en proie à de grandes difficultés matérielles et professionnelles, alors qu'au sein de l'établissement pénitentiaire, il est pris en charge par l'institution. »*²⁹

Les services extérieurs sont sensés prendre en charge la réinsertion post carcérale et coordonner l'action des différents intervenants. Ils ont été créés et sont régis par le décret exécutif 07/67 du 19 Février 2007 qui prévoit la création d'un service par wilaya. Actuellement, une vingtaine de Services Extérieurs sont opérationnels.

Au delà de la nécessité de développer l'action des Services Extérieurs en tant que tel, des interlocuteurs ont souligné la nécessité de renforcer les liens entre l'intérieur et l'extérieur. Ils suggèrent ainsi de développer l'organisation de mécanismes, dans la prison, qui faciliterait les liens et la coordination avec les Services Extérieurs et les autres interventions externes, regrettant que les services extérieurs interviennent peu en prison. Ils pourraient intervenir très tôt en détention, en concertation avec les intervenants en détention, afin notamment d'habituer les détenus à cet intervenant et de favoriser la transition entre le contexte carcéral et le contexte post carcéral.

6.2. Le soutien à l'action de la société civile pour la réinsertion des détenus.

Cela représente le troisième axe du projet.

6.2.1. L'action de la société civile auprès des détenus et ex détenus.

Un ensemble de 110 à 150 associations interviennent en détention en Algérie. Ces associations sont très diverses ; on trouve par exemple les Scouts Musulmans Algériens, association ancienne, reconnue d'utilité publique, ayant des liens étroits avec les autorités publiques et ayant 200.000

²⁸Entretien avec le DNP du projet.

²⁹Rouag A. *Rapport d'ANALYSE DU POTENTIEL DE L'INTERVENTION DE LA SOCIETE CIVILE EN MILIEU CARCERAL*. DGAPR & PNUD.

membres répartis sur l'ensemble du pays. On trouve également des associations locales, disposant de moins de cinq intervenants, et assurant des activités ponctuelles dans un établissement pénitentiaire. Le milieu des associations intervenant en détention est donc très hétérogène³⁰.

De l'avis de toutes les parties prenantes rencontrées, l'action de la société civile est nécessaire pour la réinsertion, tant à l'intérieur des prisons qu'à l'extérieur, et cette action est encore largement à développer.

Parmi les raisons invoquées à cette implication insuffisante, figurent :

- La méconnaissance des règlements des établissements pénitentiaires et des lois par certaines associations qui ne savent pas comment intervenir en détention, ou commettent des impairs.
- Le nombre très limité d'associations ayant pour mandat principal l'action en faveur de la réinsertion des détenus.
- La faiblesse et/ou l'absence des Services Extérieurs, qui dès lors ne coordonnent pas l'action des associations à l'intérieur et à l'extérieur des établissements pénitentiaires.
- Le nécessaire filtre et contrôle de chaque intervention extérieure en prison réalisé par l'administration pénitentiaire. Cela peut être perçu comme une certaine rigidité de l'administration pénitentiaire qui, selon certaines associations, peut faire obstacle à leur action en faveur des détenus.
- La faible structuration et professionnalisation de la société civile, où l'on observe notamment un turn over important des membres et donc intervenants potentiels auprès des détenus.

6.2.2. Le rôle et les actions du projet

Face à cette situation, le projet a permis de soutenir la société civile dans trois directions :

- Le soutien continu aux actions des associations intervenant déjà en détention (comme les Scouts Musulmans Algériens).
- La sensibilisation, le dialogue et le renforcement de capacités d'associations disposant de faibles capacités pour intervenir auprès des détenus, à travers la production et le développement d'un guide pratique pour les associations, des séminaires, des voyages d'études en France et en Belgique notamment.

Ces actions ont été menées à la suite d'une phase d'analyse de la situation et de propositions concrètes de stratégie et d'activités réalisée en début de projet, avec le soutien d'une expertise nationale externe.

Dans un contexte de dispersion des ressources, de grande disparité des intervenants et d'absence de mécanisme effectif de coordination au niveau central comme au niveau opérationnel, la stratégie adoptée par le projet s'est avérée très pertinente : mener des études de diagnostics, développer des outils de renforcement de capacités permettant à tous les intervenants d'avoir un socle commun de connaissance et savoir faire pour intervenir en détention, soutenir les associations déjà actives, et encourager l'engagement du secteur à travers des rencontres, des voyages d'étude.

Avec les rencontres et le guide pratique, le projet contribue également au « rapprochement » du secteur associatif et de l'administration pénitentiaire.

³⁰ « Leurs connaissances du milieu carcéral, de la réinsertion sociale et de ses mécanismes sont très hétérogènes. Certains représentants d'association ont une connaissance partielle des différents types d'établissements pénitentiaires, tandis que d'autres ne savent même pas qu'il existe différents établissements. » Rouag A. Rapport d'ANALYSE DU POTENTIEL DE L'INTERVENTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE EN MILIEU CARCÉRAL. DGAPR & PNUD.

S'il est difficile de démontrer les effets de ces actions, l'on peut avancer qu'étant donné l'état de l'implication de la société civile avant le démarrage du projet (très faible selon les acteurs rencontrés), le projet a effectivement contribué à soutenir, dynamiser et rationaliser l'action de la société civile en détention. En tissant des liens de partage d'information, de rencontres, de diffusion de savoir, le projet contribue également, de manière limitée, à la structuration et à la collaboration et à la coordination au sein du milieu associatif, identifié comme un point faible au démarrage du projet. Les défis restent cependant importants dans ce domaine.

6.2.3. Limites de l'action de soutien à la société civile

- Le manque d'organisations dédiées au soutien des détenus, et l'hétérogénéité des associations intervenants en détention. De cette limite, sur laquelle il apparaît difficile d'agir dans le cadre d'un projet de développement, en découle d'autres ;
- L'absence de coordination ou de plateforme des associations intervenant en détention. Cette situation rend très difficile le dialogue avec les associations, l'appropriation des outils développés par le projet, et la répétition future ou la généralisation au niveau national des bonnes pratiques issues du projet. Selon les acteurs rencontrés cette situation n'est pas propre aux interventions dans le milieu carcéral mais se retrouve dans l'ensemble du secteur associatif. Actuellement et selon les informations récoltées au cours de l'évaluation, il apparaît difficile de mettre en place une plateforme ou une coordination de ces organisations, ou de confier un rôle fédérateur ou d'intermédiaire à une organisation. Cependant, cette structuration est indispensable à l'amélioration du rôle et de l'impact de l'action de la société civile en détention. Une voie de réflexion possible, suggérée pendant l'évaluation, serait d'impliquer le Ministère de la solidarité dans cette coordination, qui est en charge du suivi des associations. L'implication d'un acteur gouvernemental dans la structuration d'un mouvement associatif peut sembler peu compatible avec l'indépendance et la flexibilité d'action de ce dernier. Cependant, dans le cas précis d'activités en détention, les associations sont dans tous les cas sélectionnées et contrôlées par l'administration (pénitentiaire) et donc collaborent de manière étroite avec celle-ci. La responsabilisation du Ministère de la Solidarité pourrait donc être une voie envisagée d'institutionnalisation des actions de soutien à la société civile.
- La faible professionnalisation du secteur associatif en Algérie. Les intervenants membres d'associations sont souvent des bénévoles, qui stoppent leurs activités quand leur emploi du temps ne leur permet plus. Afin de maintenir un niveau de capacité suffisant pour les intervenants en prison, il apparaît nécessaire de réfléchir à des mécanismes de formation et de renforcement de capacités organisés de manières cycliques, avec donc des formateurs au sein des associations (ou de la fonction publique, chargé de la formation des acteurs associatifs).
- Une limite importante, qui n'a pas été observée dans le cadre de l'évaluation mais a été soulignée par l'experte nationale en charge des études et séminaires incluant la société civile dans le cadre du projet : *« les actions entreprises sont souvent du registre de l'assistanat et non pas de l'accompagnement et de l'empowerment : dons aux détenus ou à leurs familles, idée répandue dans les associations qu'elles doivent fournir du travail, ou un logement et non pas aider le détenu dans ses démarches pour l'accès à l'emploi ou au logement. »* Ce constat, dont on ne peut évaluer l'étendue, met en lumière également le manque de vision commune de l'ensemble des acteurs de la réinsertion. Les programmes de traitements mettent l'accent sur une approche responsabilisante de la réinsertion par le détenu lui-même, en jouant sur sa motivation, la réflexion sur son parcours, l'acquisition de compétences l'aidant

à le rendre autonome. Si une association qui le prend en charge ou l'appui à sa sortie à une approche d'assistanat, les efforts déployés de responsabilisation de l'ancien détenu sur sa propre réinsertion risquent d'être minimisés.

6.3. La coopération sud-sud

L'activité phare de cet axe a été l'organisation à Alger en 2017 d'une conférence internationale sur la réinsertion des détenus, avec une présentation de l'expérience algérienne, avec la participation de six pays : la Tunisie, le Tchad, la Mauritanie, le Mali, le Niger et le Liban, des experts internationaux du bureau PNUD Amman et du siège à New York et des représentants d'organisation internationales telles que l'UE, CICR, UNICEF et ONUSIDA.

Les objectifs de ce programme d'échange ont été définis comme suit :

- Promouvoir les échanges d'expériences dans la région en matière de prise en charge et de réinsertion des détenus ;
- Augmenter la visibilité des acquis et efforts de l'Algérie en matière de prise en charge et de réinsertion des détenus ;
- Promouvoir le travail et l'implication de la société civile dans le domaine.

La conférence a inclus des visites de l'établissement pénitentiaire de Kolea et de l'école de formation de Kolea. Le rapport indique que les visiteurs ont conclu que l'expérience algérienne pouvait servir de modèle et inspirer leurs réformes pénitentiaires, et que des coopérations bilatérales pouvaient être envisagée.

Au mois de novembre, le DG et la coordonnatrice de l'UGP ont participé à un séminaire sur la lutte contre l'extrémisme violent dans les prisons organisé conjointement par le PNUD, ONUDC et PRI, où l'expérience de réforme à été présenté.

L'évaluation n'a pas récolté d'informations supplémentaires sur le suivi ou les suites de la conférence.

Singularités de l'axe coopération sud-sud

A bien des égards, cet axe comporte des caractéristiques particulières par rapport au reste du projet :

- Les acteurs et parties prenantes sont différents : ce sont plutôt des acteurs politiques (MAE, pays étrangers) que des acteurs directs de la réinsertion. Il est à noter que comme la coopération comporte une dimension diplomatique, le MAE est un partenaire clé dans le développement des liens entre l'Algérie et ses partenaires étrangers.
- Les bénéficiaires sont eux aussi plutôt les institutions (DGAPR, administrations pénitentiaires étrangères) que des acteurs de terrains ou les détenus.
- Les activités organisées sont des activités de plaidoyer et de partage d'expérience et non des activités ayant pour objectif la mise en place ou le soutien à des actions de réinsertions.

Si le lien entre cet axe et les autres axes est théoriquement intéressant (améliorer les dispositifs, puis communiquer et faire bénéficier d'autres pays de ces succès), ce lien paraît moins évident dans la réalité de la gestion du projet, du fait notamment des singularités énoncées plus haut. Le rôle souverain de l'Etat s'exprime de manière forte dans la coopération, ce qui rend difficile pour l'UGP d'avoir la maîtrise de la réalisation d'activités et de l'atteinte des résultats. Si le PNUD, du fait de son

scope d'intervention et de sa forte présence mondiale, peut clairement avoir une valeur ajoutée et appuyer le Gouvernement dans la promotion et la diffusion de sa réforme, l'évaluation considère que le développement d'un axe du projet sur un domaine diplomatique et régalien comporte un risque important de ne pas atteindre les résultats escomptés, et d'être mis en œuvre de manière « à part » des autres parties du projet.

7. Conclusions et recommandations pour la suite du projet

7.1. Synthèse par critère d'évaluation :

Pertinence : Comme expliqué longuement dans la partie contextuelle, la pertinence du projet est très élevée. Le projet répond clairement à des besoins tant sociaux (la réinsertion et la lutte contre la récidive est un enjeu social de premier plan alors que la population carcérale est jeune et augmente constamment depuis les années 2000) que gouvernementaux, puisqu'il s'inscrit parfaitement comme une étape incontournable de la réforme pénitentiaire, complémentaire des autres aspects de la réforme. Cette pertinence très élevée s'explique notamment par (I) la vision et la volonté politique forte du Gouvernement, du Ministère de la Justice et de la DGAPR sur les objectifs et les changements souhaités par la réforme, (II) une longue et fructueuse expérience de collaboration entre le PNUD et les autorités publiques algériennes dans le domaine de la gouvernance, et plus particulièrement dans le domaine pénitentiaire qui ont permis de tisser un lien de confiance et une bonne compréhension mutuelle, (III) un travail d'identification de projet minutieux et précis entre les deux partenaires du projet et (IV) un constant travail de réflexion et de réadaptation du projet au cours de son exécution par l'UGP et le comité de pilotage afin de maintenir une pertinence très élevée, malgré les changements conjoncturels ou les aléas des collaborations internes et externes.

Le projet s'inscrit de plus très bien dans le Cadre de Coopération Stratégique des Nations Unies en Algérie 2016-2020, qui énonce dans son effet 4 : *« d'ici 2020, les citoyens bénéficient d'un service public de qualité répondant à leurs attentes, soutenu par l'amélioration de la mise en œuvre des politiques publiques et une gestion moderne et participative. [...] Les règles d'accès doivent, quant à elles, permettre de réduire les difficultés de prise en charge équitable et la mise en œuvre des programmes sociaux au profit du plus grand nombre, dans un souci d'équité et de justice sociale. La bonne gouvernance est également reliée à la démocratie participative, qui implique l'accroissement du rôle des assemblées élues et le renforcement de la participation citoyenne à travers notamment les organisations de la société civile ».*

Le projet s'inscrit parfaitement dans l'objectif d'amélioration de la qualité des services publics offerts aux citoyens. Les détenus, individus dans une situation particulière de vulnérabilité (que ce soit du aux causes ou aux conséquences de l'incarcération), sont traditionnellement des cibles d'intervention privilégiées pour les Nations Unies.

Efficiace : L'efficiace du projet est globalement bonne, puisque de nombreux résultats ont pu être atteints, surtout pour les axes 1 et 2 du projet, avec des moyens humains et techniques mesurés. L'efficiace du projet tient selon l'évaluateur largement à deux facteurs : (I) Les très bonnes capacités d'action, humaines et infrastructurelles de la DGAPR, qui ont été mises à disposition. Le projet a pu compter sur des bureaux au sein du Ministère, utiliser les infrastructures de formation de la DGAPR, profiter d'un système de prise de décision hiérarchique efficace afin d'engager l'ensemble des acteurs pénitentiaires touchés par le projet. (II) La très bonne connaissance technique et l'engagement pour la réussite du projet des structures de gestion et de gouvernance du projet, essentiellement l'UGP et le comité de pilotage, qui ont toujours recherché les modalités les plus

pertinentes et les plus efficaces d'atteindre les résultats, quitte à proposer des changements et adaptations par rapport à la proposition de projet initiale, notamment dans la recherche d'expertise nationale ou internationale pour les programmes de traitement ou l'appui à la société civile.

Certains éléments sont toutefois venus contraindre l'efficacité du projet : la gestion hiérarchique et en partie confidentielle du système carcéral par exemple diminue les possibilités de dissémination larges des informations, des connaissances et des expériences de changement qui permettent d'augmenter l'efficacité d'un projet en touchant plus de personnes avec les mêmes ressources.

Le temps et l'énergie importants consacrés à la recherche et la mobilisation d'expertises externes a également mitigé l'efficacité. L'expertise très pointue recherchée (plusieurs appels ont été infructueux), le temps des procédures propres à la mobilisation d'experts externes au PNUD (pour l'évaluation à mi parcours externe, 5 mois se sont écoulés entre la republication de l'offre et la contractualisation) ont contribué à ce que cette mobilisation prenne du retard ou que certaines expertises recherchées ne parviennent pas à être mobilisées.

Efficacité: L'efficacité du projet est également globalement bonne. Les changements auxquels le projet entend contribuer sont très ambitieux, et des preuves concrètes montrent que ces changements se sont opérés ou sont en train d'être opérés (voir supra). L'amélioration de la prise en charge psycho sociale des détenus en prison par la mise en œuvre de traitements est certainement la grande réussite du projet, qui contribue concrètement et de manière importante à l'amélioration de la réinsertion. De part ses aspects techniques et spécifiques pointus, ses innovations, ainsi que par la nécessité identifiée de faire recours à de l'expertise externe, le fait de mener ses actions dans le cadre d'un projet en partenariat avec le PNUD s'est avéré une stratégie efficace (voir point 6.1.2. apport du partenariat avec le PNUD).

Pour les axes 3 et 4 du projet, l'efficacité est pour l'instant plus difficile à attester. De nombreuses actions de soutien à la société civile ont été menées avec succès, un travail de concertation et d'analyse a été effectué. L'on peut donc avancer que le résultat de renforcement a été globalement atteint. Cependant, l'un des indicateurs concernant le nombre d'association membres d'un réseau actif dans la réinsertion sociale n'a pas été atteint. De l'avis de l'ensemble des acteurs rencontrés, l'implication de la société civile est encore faible et constitue l'un des principaux défis à venir pour l'amélioration de la réinsertion des détenus. Dès lors, il apparaît pertinent de concentrer des efforts importants dans la phase d'extension du projet pour le soutien à la société civile, en maintenant certains résultats et indicateurs du projet actuel, et en proposant des adaptations de la stratégie du projet.

Impact : Pour des raisons précédemment mentionnées, il est difficile d'attester de l'impact du projet sur les détenus et la société en général. En outre, le document de projet ne mentionne pas d'indicateur d'impact à évaluer. De l'avis des acteurs intermédiaires rencontrés, les activités du projet ont tout de même déjà eu un impact positif sur la réinsertion et la baisse de la récidive. Les changements de pratiques et mentalités visés dans le cadre des axes 1 et 2 du projet montrent également que des impacts positifs s'opèrent et vont continuer à s'opérer pour la population détenue et ex-détenue.

Des éléments viennent cependant faire obstacle à un impact plus important du projet :

- le développement récent et encore peu coordonné des dispositifs de réinsertion post-carcérale et de la transition entre la prison et le monde extérieur. De l'avis de tous les acteurs rencontrés, en dehors de quelques centres d'accueils qui touchent un nombre limité de détenus, il s'agit aujourd'hui de la partie la plus faible du système de réinsertion, et une des plus importantes, car c'est au moment de la sortie que se jouent les étapes cruciales de la réinsertion : adaptation à l'évolution de la société, retour en famille, recherche d'un emploi, confrontation au risque de récidive, etc.

- Les besoins de coordination au niveau local de l'ensemble des acteurs de l'administration pénitentiaire sur les enjeux et les moyens de la réinsertion, afin que tous concourent à la réinsertion selon la même approche de traitement individuel, de responsabilisation, et de motivation des détenus.
- La réticence de la société à réinsérer les détenus. Pour que la réinsertion soit réussie, il faut que le détenu soit prêt et ait les capacités de se réinsérer, mais aussi que la société soit prête à réintégrer les personnes qui ont été incarcérées. Or, de l'avis de nombreux interlocuteurs, les cas de rejet de la part de la société ne sont pas rares et une évolution des mentalités est encore nécessaire. Pour contribuer à cette évolution positive, il est primordial de favoriser les échanges entre l'intérieur de la prison et l'extérieur, afin d'améliorer la connaissance et la compréhension du grand public et des leaders d'opinion sur la détention. Cela peut se faire en encourageant les interventions extérieures (ex : de la société civile) et la communication sur les réalités de la détention et sur les actions de réinsertion.
- La communication externe (ciblée auprès des parties prenantes ou du grand public) dans le domaine de la détention et de la réinsertion est extrêmement importante. La très faible et très contrôlée communication externe sur les actions de réinsertion. Le secteur carcéral est un secteur sensible et le contrôle par le Ministère de la diffusion d'information est compréhensible et même important. Il semble cependant qu'actuellement chaque action de communication doit recevoir l'aval des plus hautes autorités, que ce soit dans un domaine sensible (un détenu particulièrement dangereux, une information liée à la sécurité des établissements) ou dans un domaine ne comportant aucun risque pour la sécurité ou la réputation de la DGAPR (exemple : récit de la prise en charge d'un groupe de détenus jeunes délinquants, sensibilisation sur le déroulement quotidien réel d'une journée en prison, information sur une expérience de réinsertion réussie, etc.). Le mécanisme d'autorisation préalable nécessaire pour chaque action freine considérablement les capacités de communication, car il (I) crée un goulot d'étranglement qui limite le nombre d'autorisations possibles et (II) il peut contribuer à des pratiques d'autocensure de la part des intervenants, qui pourront préférer ne pas communiquer plutôt que de s'engager dans des demandes d'autorisations institutionnelles. Pour améliorer et développer la communication sans mettre en péril la souveraineté et la sécurité de l'institution et des agents, il apparaît pertinent d'opérer une distinction entre les types d'informations potentiellement sensibles, pour lesquelles les autorisations sont nécessaires au plus haut niveau, et les informations non sensibles, qui pourraient être diffusées selon un schéma d'autorisation plus fluide et simplifié.

Appropriation et durabilité : Comme évoqué précédemment, l'appropriation du projet par les autorités nationale est excellente. Le projet est inclus à chaque étape au sein des activités et parmi les priorités de la DGAPR. Cela ajoute au potentiel de durabilité du projet, qu'il est encore prématuré d'analyser à ce stade. Certaines forces et points d'attention peuvent tout de même être soulignés :

- L'implication importante du personnel pénitentiaire dans la plupart des activités est un point fort pour la durabilité des acquis du projet.
- L'importante recherche et documentation écrite développée au cours du projet (module de formation, guide) participera également à la durabilité.
- La gouvernance inclusive, et notamment la tenue d'un comité de pilotage annuel avec la participation active des acteurs stratégiques de la DGAPR et du PNUD est également un point positif.

- Les éléments indiqués dans la partie impact ont aussi un potentiel effet limitant sur la durabilité (approche concertée de l'ensemble des acteurs pénitentiaires, faiblesse des dispositifs post-carcéraux).
- La faible structuration et professionnalisation actuelle du secteur associatif, son hétérogénéité et son éclatement rendent très difficiles la durabilité des actions.

7.2. Recommandations

7.2.1. Recommandations dans le cadre de l'extension du projet :

De manière générale, l'évaluation recommande pour la phase d'extension de développer les axes suivants :

- Appui au déploiement / suivi des programmes de traitement spécifiques existants et développement d'un programme général (axe 1 et 2 de la phase initiale).
- Acquisition de nouveaux programmes spécifiques, axés notamment sur les liens entre les détenus avec l'extérieur, tout au long de la détention et dans la phase de transition entre phase carcérale et phase post-carcérale (axes 1 et 2 de la phase initiale).
- Appui au développement du rôle de la société civile dans la réinsertion, tant au niveau de la collaboration avec les services extérieurs, du renforcement de capacités individuelles des membres et capacités organisationnelles des associations, que de l'appui à la coordination des acteurs associatifs et l'institutionnalisation de leur action (axe 3 de la phase initiale).
- Pour l'axe 4, l'évaluation est plus mesurée quand à la pertinence et la valeur ajoutée de le maintenir dans le cadre de l'extension PARSD. Cette pertinence est discutée plus bas.

Pour les axes 1 et 2 :

Il est recommandé pour la phase d'extension de continuer à intervenir dans la mise en place des tests et programmes de traitements, afin de s'assurer que ceux-ci contribuent de manière maximale à l'amélioration de la réinsertion. Il est plus précisément proposé pour le projet :

1. D'appuyer la mise en place des programmes actuels et leur généralisation, en :
 - (I) Continuant à soutenir la mise en place et le fonctionnement d'un pool de formateurs psychologues reconnu institutionnellement en étant par exemple associé à l'école de formation pénitentiaire.
 - (II) appuyant les formations des psychologues, en faisant un suivi de la mise en place au niveau national, au travers de réunions de travail régionales périodiques avec les acteurs, d'une aide à faire remonter des rapports du terrain, en mettant en place un « helpdesk » ou une plateforme de dialogue pour les psychologues, qui pourraient poser des questions techniques aux psychologues chevronnés ou à leurs pairs, afin de continuer le développement de capacités après les formations et à moindre coût.
 - (III) Il apparaît pertinent de développer, au delà des programmes spécifiques déjà réalisés, un programme général de traitement des détenus, comme suggéré notamment dans l'évaluation finale de l'ACCD. Le développement d'un programme général après des programmes spécifiques peut sembler incohérent, mais il est pertinent pour les raisons suivantes :

-Le niveau d'expérience et de compétence des psychologues est variable. Un programme général permettrait de contribuer à harmoniser le niveau des psychologues, et ainsi améliorer la qualité des traitements de manière uniformisée.

-Un plus grand nombre de détenus pourraient être touchés par les programmes, et pas seulement par une porte d'entrée spécifique (récidive, toxicomanie, etc.)

-Les programmes généraux pourraient également traiter les questions générales et organisationnelles de la réinsertion, et ainsi aborder les questions de concertation des acteurs, du rôle des autres acteurs que les psychologues. Il pourrait être utilisé pour sensibiliser de manière approfondie ces autres acteurs, les assistants sociaux notamment.

2. Etant donné d'un côté le bon déroulement des programmes, et d'un autre côté les défis encore très importants pour améliorer la réinsertion, il est recommandé de poursuivre l'acquisition de programmes spécifiques lors de la phase d'extension, notamment dans les domaines suivants, déjà évoqués les membres de l'UGP :

- (I) L'amélioration et le développement des liens entre le détenu et l'extérieur, notamment les liens familiaux. Ici, l'implication des agents et officiers de sécurité est primordiale, car ce sont eux qui organisent et facilitent les visites.
- (II) La phase finale d'incarcération (avant libération) et la transition entre la phase carcérale et la phase post-carcérale : la phase post carcérale est identifiée par la majorité des parties prenantes rencontrées comme étant l'aspect prioritaire à l'avenir, et le fait de développer un tel programme permettrait de le prendre en compte.

Il est recommandé que les psychologues et les assistants sociaux bénéficient de ces programmes, et que les autres acteurs de la détention y soient sensibilisés.

3. D'appuyer la sensibilisation des autres acteurs pénitentiaires la concertation et la coordination des actions de réinsertion au sein des établissements pénitentiaires. Cela pourrait être fait grâce :

- (I) à des ateliers de travail horizontaux au sein d'un ou quelques établissements regroupant tous les acteurs de la prison, et animés par une personne externe à l'établissement, pour discuter de l'harmonisation des actions et du rôle de chacun dans l'accompagnement individuel des détenus, au soutien à leur motivation,
- (II) au développement ou la mise à jour des modules de formations spécifiques destinés à tous les agents pénitentiaires portant sur la sensibilisation et la présentation succincte des programmes de traitements respectant l'approche des programmes développés dans le cadre du programme,

4. Il a été proposé, lors de l'atelier organisé par ACCD de juillet 2017, de se réunir avec tous les directeurs des centres pénitenciers Algériens une fois tous les 6 mois afin d'assurer la pérennité de l'application des programmes de traitement spécifiques et d'optimiser l'implémentation de ceux-ci. Cette recommandation est appuyée, et il est ajouté qu'il serait pertinent de faire participer les chefs de services et officiers impliqués dans la réinsertion, afin que toute la chaîne de décision soit associée.

5. Dans la mesure du respect des règles de la DGAPR, de documenter des récits de vie, des « success stories » (et idéalement de typical et failed stories également) d'expérience du projet avec les psychologues mais aussi les détenus et ex détenus eux-mêmes, afin de

donnée une réalité illustrative au projet, et de montrer aux parties prenantes et éventuellement au public la plus value du projet, ainsi que les enjeux de la réinsertion.

Pour l'axe 3

6. Appuyer l'organisation de formations pour les membres des associations sur l'intervention en détention de manière continue, du fait du turn over important du personnel associatif. Une voie possible serait la formation de formateurs associatifs professionnalisés qui seront chargés de former périodiquement les nouveaux intervenants associatifs (et rémunérés pour cela). Il se pose la question de l'encrage organisationnel de ces formateurs, et la pérennité de leur position : doivent-ils être des acteurs associatifs ou faire parti de la fonction publique ? Ces formations pourraient-elle entrer dans le mandat des Services Extérieures ? Tout cela reste à discuter, mais il serait important que l'Etat, si l'engagement du secteur associatif dans la réinsertion est une de ses priorités, s'engage et mettent des moyens nécessaire pour la formation / sensibilisation / accompagnement continue des membres des associations.
7. La structuration et la coordination du secteur associatif est indispensable à l'amélioration du rôle et de l'impact de l'action de la société civile en détention. Cette amélioration de la coordination sera longue et difficile et il est recommandé d'être prudent dans la formulation des résultats à atteindre dans ce domaine pour la phase d'extension. La coordination devrait être développée à deux niveaux : au niveau national, et au niveau régional/local. Il est recommandé d'agir concomitamment sur ces deux niveaux (pour le niveau régional : sur un ou quelques wilayas seulement à titre pilote au début) afin que les deux niveaux s'alimentent mutuellement et pour éviter que (i) la coordination soit une coquille vide peu opérationnalisée et que (ii) les initiatives locales restent peu institutionnalisées.
8. Le comité interministériel de coordination des activités de rééducation et de réinsertion sociale des détenus est une expérience réussie qui a contribué substantiellement à l'amélioration de la prise en charge des détenus. Cette collaboration entre les acteurs dans la sphère institutionnelle est très différente de la situation dans la sphère associative, dont les actions sont analysées comme étant disparates et non coordonnées. Une voie de réflexion possible quant à la coordination, suggérée pendant l'évaluation, serait d'impliquer le Ministère de la solidarité, qui est en charge du suivi des associations, dans cette coordination. L'implication d'un acteur gouvernemental dans la structuration d'un mouvement associatif peut sembler peu compatible avec l'indépendance et la flexibilité d'action de ce dernier. Cependant, dans le cas précis d'activités en détention, les associations sont de toutes manières sélectionnées et contrôlés par l'administration (pénitentiaire), et donc collaborent de manière étroite avec l'administration. Donc, la responsabilisation du Ministère de la Solidarité pourrait être une voie envisagée d'institutionnalisation des actions de soutien à la société civile.
9. Des recommandations sont à mettre en lien avec les recommandations générales sur les services extérieurs, voir plus bas.

Pour l'axe 4

10. Etant donné l'aspect régalien et diplomatique de ces activités, il est recommandé de ne pas forcément en faire un axe spécifique de la phase d'extension, mais plutôt de laisser la possibilité, si l'opportunité se présente, au MAE ou la DGAPR de solliciter l'appui du PNUD

pour mener des activités de coopération sud-sud, en intégrant des activités au sein d'un autre axe plus large du projet.

11. Afin que le PNUD, pour qui le développement au service des populations est au cœur de son action, puisse avoir une valeur ajoutée et une pertinence dans ces activités, il est recommandé d'y intégrer les bénéficiaires finaux, à savoir les anciens détenus réinsérés, les acteurs de terrain de la réinsertion, en plus des acteurs centraux. Ils pourraient y contribuer à travers des récits et partages d'expérience, des communications dans les séminaires, des contributions à la formation du personnel étranger.
12. Le développement d'une évaluation d'impact robuste tendant à montrer empiriquement les effets et impacts du projet présentée précédemment pourrait être incluse dans une éventuelle extension de l'axe 4 dans la mesure où : (i) les compétences techniques requises sont pointues et nécessite l'intervention d'expert académiques ou institutionnels étrangers (par exemple au Royaume Uni, assez avancé sur ses questions, avec qui le projet a déjà eu des collaborations) ; et où (ii) les résultats de l'évaluation serviront à la reconnaissance internationale de l'expérience algérienne.

7.2.2. Recommandations pour la gestion et le suivi évaluation du projet

13. Pour les années 2016 et 2017 il n'y a pas eu de revue annuelle du projet (mais bien un AWP, un rapport d'avancement et un comité de pilotage). La revue annuelle permet de confronter l'avancement du projet aux indicateurs prévus, et donc est une étape importante du suivi évaluation du projet. Il est recommandé de réaliser cette revue annuelle toutes les années de l'extension, ou alors d'intégrer au rapport d'avancement annuel une discussion sur l'évaluation et les indicateurs du projet.
14. Il a été proposé lors du comité de pilotage 2018, d'intégrer le bailleur de fonds principal (les USA) au comité. Afin de fluidifier la gouvernance interne, et de mieux planifier les changements d'activités, il est recommandé de mettre en œuvre cette proposition.
15. Il a été prévu dans le document du projet de tenir un « journal des leçons apprises » périodiquement au cours du projet. Il n'a pas été développé, ce qui peut s'expliquer par le fait que le projet est déjà largement documenté et que les exercices de reporting sont nombreux et bien remplis. Cependant, cela pourrait être utile d'avoir un espace de rapportage et de discussion autour des expériences positives, blocages et leçons issus de l'expérience du projet. Afin de ne pas alourdir le reporting avec un document de plus, qui ne sera pas forcément lu, il est proposé d'ajouter à l'ordre du jour du comité de pilotage du projet un point sur les leçons apprises, qui pourra être préparé à l'avance par écrit par l'UGP, puis qui sera discuté et dont les suites seront décidées au cours du comité de pilotage.
16. Il existe un double enjeu à pouvoir « prouver » les effets et impacts positifs du projet auprès des parties prenantes et autres acteurs pénitentiaires au niveau international. Premièrement, la reproductibilité de l'expérience algérienne à l'international et la dynamisation la collaboration internationale fait parti des priorités énoncées par le Ministère de la Justice. Deuxièmement, la collaboration avec le PNUD dans le domaine est longue et a touché de nombreux acteurs et de nombreux domaines à haute valeur ajoutée, et il serait intéressant d'observer l'effet de ce partenariat sur l'amélioration globale de la réinsertion

des détenus. Troisièmement, le projet s'inscrit dans une réforme plus large et donc compte de nombreux facteurs externes positifs, ce qui favorise la réalisation d'effets positifs. Afin de convaincre la communauté politique, technique et scientifique du domaine pénitentiaire au niveau national et international des impacts positifs du projet mais aussi de la réforme dans son ensemble, il serait pertinent d'effectuer une évaluation d'impact utilisant une méthodologie reconnue internationalement³¹, afin que ces résultats soient largement diffusés et reconnus. Il existe différentes méthodologies possibles, mais qui comportent toutes les contraintes et caractéristiques suivantes :

- (i) La préparation de l'évaluation d'impact dès la phase de développement de projet, dans la mesure où les chercheurs doivent contribuer à la formulation des indicateurs d'impact du projet, au dispositif de suivi évaluation et au déploiement géographique du projet. Dans l'idéal, l'équipe d'évaluation doit donc être choisie et à pied d'œuvre dès la phase de développement de projet, ou en tout cas le plus tôt possible dans la mise en œuvre du projet. Il serait donc recommandé de prévoir dès le début de la phase d'extension les modalités, les objectifs le timing et le budget d'une évaluation d'impact du projet.
- (ii) La mise en œuvre de l'évaluation dès le démarrage du projet (au de l'extension), dans la mesure où une évaluation scientifique doit pouvoir comparer la situation avant et après l'intervention. Une première enquête de terrain doit donc avoir lieu avant l'intervention (baseline), et une seconde à la fin de l'intervention (endline). Pour des projets de plus de 3 ans, il est recommandé de réaliser également une enquête au milieu du projet (midline).
- (iii) Les méthodologies à appliquer sont très spécifiques, et un partenariat entre experts académiques (spécialistes en évaluation d'impact de projets de développement) et experts du pénitentiaire est nécessaire pour mettre en œuvre une telle évaluation. Les profils pertinents
- (iv) Pour l'évaluation d'impact, il est incontournable de recueillir des informations et de laisser s'exprimer les bénéficiaires finaux du projet, donc les détenus et anciens détenus, sur leur expériences avec les programmes de traitement, les activités des associations, les actions post carcérales.

17. Le recours à l'expertise externe a été la source de certaines difficultés et retards d'exécution au cours du projet. L'aspect positif est que cette mobilisation, quand elle a été possible, a été très pertinente et fructueuse. Afin d'éviter les difficultés subies, il est proposé :

- (i) Dans la mesure du possible, de nouer des partenariats avec les structures fournissant l'expertise, en dépassant le cadre d'un seul contrat de prestation de service, tout en respectant et s'accommodant au mieux avec les règles du procurement du PNUD en fonction des montants des contrats. A titre d'exemple, et sans préjuger de la volonté de la DGAPR ou du PNUD sur cette question, l'ACCD, lors de l'évaluation, a

³¹ Pour plus d'information sur les évaluations d'impact des politiques publiques, Gertler, Paul J., Sebastian Martinez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings, and Christel M. J. Vermeersch. 2011. *Impact Evaluation in Practice*. edited by The World Bank. Washington, D.C. Retrieved (http://siteresources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1295455628620/Impact_Evaluation_in_Practice.pdf).

suggéré qu'elle pourrait être intéressée par une poursuite de la collaboration avec le projet.

- (ii) Il a été exprimé lors de l'évaluation que pour certains cas, les partenaires du projet ne savaient pas avant de recevoir les offres d'experts si les profils recherchés existaient (et si oui, si ils avaient postulé), ce qui peut amener à ce qu'un processus soit bloqué alors qu'il est déjà assez avancé. Un dispositif utilisé dans le domaine international est le recours à une étape préliminaire avant l'appel d'offre définitif : l'appel à manifestation d'intérêt. Avant que les TDR finaux soient rédigés, les structures soumettent leur intérêt, en présentant leurs expériences, capacités et expertises. Sur cette base, le commanditaire sélectionne une liste restreinte de soumissionnaires à qui il transmet l'appel d'offre définitif. Cela à l'avantage de connaître, à un stade préliminaire du processus, quelles sont les forces et les faiblesses des soumissionnaires, et d'adapter les exigences en fonction de la réalité du « marché » de l'expertise. Attention toutefois à ne pas alourdir des processus déjà relativement longs.
- (iii) Il a été recommandé par la DGAPR lors d'un comité de pilotage de créer ou de s'appuyer sur un « pool » d'experts potentiels pré identifiés, facilitant la diffusion des offres. Il pourrait en effet être pertinent, en plus de la publication des offres sur le site du PNUD, de diffuser les offres à un réseau d'experts ou de bureaux spécialisés préalablement identifiés, que se soit au niveau national ou international.
- (iv) Il faut dans certains cas faire des choix entre les compétences recherchées, car, si des spécialistes existent toujours, des profils présentant un cumul de compétences très spécialisées n'existent pas toujours. Il est par exemple quelquefois nécessaire de faire un choix de priorité entre l'expertise technique et l'expertise contextuelle. L'idée n'est pas revoir les critères de sélection à la baisse, mais de prioriser les expertises en fonction des besoins réels les plus criants pour la mission et de la réalité du marché.

7.2.3. Recommandations pour la stratégie de réinsertion de manière plus globale

18. Il est recommandé de continuer à travailler et de faire du déploiement et de l'opérationnalisation des Services Extérieurs une grande priorité de la réinsertion. Il s'agit :

- (i) De créer effectivement des Services Extérieurs dans toutes les wilayas.
- (ii) En tant que structure clé dans la coordination des actions de réinsertions, les compétences des membres des Services Extérieurs doivent être très pointues et diversifiées : sociales, psychologiques, formation, animation de réseau, etc. Des dispositifs de formation continues pourraient être mises en place et renouvelées régulièrement.
- (iii) Les Services Extérieurs pourraient également être impliqués dans les processus de réinsertion dès la phase carcérale et ce, de manière substantielle, au delà de la sensibilisation des détenus sur l'existence et les activités du service.
- (iv) La coordination et le soutien à l'implication de la société civile dans la réinsertion est un grand chantier, et les améliorations ne pourront se faire que progressivement et

de manière ciblée. En lien avec les recommandations pour l'extension du projet, il est proposé d'appuyer quelques Services Extérieurs dans leur fonction de coordination de la société civile à titre pilote pendant quelques années, afin de progressivement tirer des leçons de ces expériences en vue d'une généralisation. Il est recommandé de choisir ces services pilotes en fonction de leur diversité sociodémographique, afin de refléter la très grande diversité du territoire algérien.

19. La communication interne, externe ciblée et grand public sur la réforme pénitentiaire et la réinsertion est primordiale pour une bonne compréhension de la société des enjeux de la réinsertion. Cette compréhension est indispensable à la réussite de la réinsertion : la société, l'opinion publique, les leaders d'opinion sont des acteurs clés de la réinsertion, et avoir leur appui est primordial à la réussite de la réforme. Pour améliorer et développer la communication sans mettre en péril la souveraineté et la sécurité de l'institution et des agents, il apparaît pertinent d'opérer une distinction entre les types d'informations potentiellement sensibles, pour lesquelles les autorisations sont nécessaires au plus haut niveau, et les types d'informations non sensibles, qui pourraient être diffusées selon un schéma d'autorisation plus fluide.
20. De nombreux acteurs ont fait part de la nécessité de l'engagement d'assistants sociaux en détention, pour compléter le travail de réinsertion des psychologues et autres acteurs.

Annexes

Annexe1 :Bibliographie

- Aiken, Jane H. and Stephen Wizner. 2013. "Measuring Justice." *Wis. L. Rev.* 1:79–99. Retrieved (<http://wisconsinlawreview.org/wp-content/files/3-Aiken-Wizner.pdf>).
- Baker, Judy L. 2000. *Evaluation de L'impact Des Projets de Développement Sur La Pauvreté Manuel À L' Attention Des Praticiens*. Washington, D.C.
- Breen, Emmanuel (dir. .. 2002. *Evaluer La Justice*. Coll. Drois. Paris: PUF.
- Gertler, Paul J., Sebastian Martinez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings, and Christel M. J. Vermeersch. 2011. *Impact Evaluation in Practice*. edited by The World Bank. Washington, D.C. Retrieved (http://siteresources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1295455628620/Impact_Evaluation_in_Practice.pdf).
- Groupe des Nations Unies pour l'Evaluation. 2005. *Règles d'évaluation applicable au sein du système des Nations Unies*.
- Kosheleva, Natalia. 2006. *Methodologically Inclusive Transformative Evaluation as an Enabler of Social Inclusion*.
- Mertens, Donna M. 1999. "Inclusive Evaluation: Implications of Transformative Theory for Evaluation." *American Journal of Evaluation* 20(1):1–14.
- OCDE. *Guide d'évaluation de l'OCDE CAD*. <http://www.oecd.org/development/evaluation/>
- OECD and World Bank. 2013. *Integrating Human Rights into Development*.
- PNUD. 2011. *Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du Développement*.
- de Reviere, Bruno and Hédia Hadjaj-Castro. 2014. *Agir Pour Le Changement. Guide Méthodologique Pour Accompagner Des Processus de Changement "complexe": Analyser, Planifier, Suivre et Évaluer*. Paris et Bruxelles.
- Ringelheim, Julie. 2015. "Les Droits Humains Saisis Par Les Mouvements Sociaux." *Revue Interdisciplinaire D'études Juridiques* 73(2):59–66. Retrieved (<http://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2015-2-page-59.htm>).

Annexe 2 : programme de la mission terrain et personnes rencontrées

Date	Activité	Participants	Contenu	Lieu
Samedi 6 octobre	Arrivée à Alger			
Dimanche 7 octobre Matin	Briefings de démarrage avec les commanditaires Visites de courtoisie : DGAPR DP adjoint PNUD	Entretien avec Edwine Carré, Représentant résident Adjoint du PNUD Briefing de sécurité du PNUD Signature du contrat	Présentation du cadre d' action du PNUD dans le domaine gouvernance, de l' historique de partenariat avec les institutions judiciaires, des perspectives programmatiques et des enjeux de l' évaluation	PNUD Algérie, 41 Rue Khodi Mhamed El Biar. Alger
Dimanche 7 octobre Après midi	Briefing de démarrage avec la Direction de la Recherche et de la Réinsertion sociale des détenus de la DGAPR Réunion avec l' équipe du projet	Entretien avec le directeur de la Recherche et de la Réinsertion sociale des détenus de la DGAPR - DNP -Unité de support au projet	Présentation du processus de réforme de la justice et pénitentiaire en Algérie, du partenariat avec le PNUD, des résultats obtenus et des perspectives. -point sur le calendrier et les livrables -Echanges autour des réalisations du projet, des succès, des difficultés, des perspectives, des partenariats.	14h 00 Direction Générale de l' Administration pénitentiaire et de la réinsertion. Rue du 11 décembre 1960, El Biar, Alger
Lundi 8 octobre matin	Entretiens avec des psychologues pénitentiaires formés et impliqués dans le volet 1 et 2 du projet	Mekfouldji Zineb (Tidjlabine) Tahraoui Hakima (El Harrach)	Présentation / discussion : -des formations sur les programmes -de la mise en œuvre des programmes, notamment femmes et toxicomanie -de la relation avec l' administration de la prison, les détenus et les familles. -du voyage d' étude en Catalogne -des changements accomplis auxquels le projet a contribué	09h 30 Direction Générale de l' Administration pénitentiaire et de la réinsertion. Rue du 11 décembre 1960, El Biar ,Alger
Lundi 8 octobre Après midi	Entretiens avec des acteurs non étatiques intervenants dans la réinsertion (et membres du Comité Interministériel: Scouts Musulmans Algériens Croissant Rouge Algérien : annulé	M. Beskri Imabdine (coordinateur national des activités en prison) M. Mohamed Bouallag (Commendeur Général)	-historique et origine de l' intervention des scouts auprès des détenus. -présentation de l' organisation -activités actuelles et futures en détention -liens avec l' administration et autres acteurs. -défis	13h30 Scouts Musulmans Algériens 25 Avenue Zighoud youcef, Alger 15h00 Croissant Rouge Algérien 8 rue henry dunant (ex.mulhouse) alger-centre.

Mardi 9 octobre	-Entretiens avec des acteurs non étatiques intervenants dans la réinsertion (suite)	Hédia Barkat, Présidente de « La main Tendue ».	-Activités de la société civile en prison. -Rôle des activités sociales et sportives pour la réinsertion. -Réinsertion post carcérale et rôle de la société civile.	DGAPR 10h
Mercredi 10 Octobre Matin	Visite d' un Etablissement pénitentiaire	- Réunion avec un JAP et le directeur d' établissement. -Visite de l' établissement pénitentiaire en compagnie du JAP et du responsable du service d' évaluation et d' orientation.	Entretien sur l' historique de la prison, l' organisation judiciaire du Wylaya de Tipaza, le rôle spécifique et les défis du JAP, la réforme judiciaire et pénitentiaire. Visite de l' administration, ateliers de travail, services médicaux, bibliothèque, infrastructures sportives, quartier femme.	9h30 KOLEA, Tipaza Transport avec l'équipe du projet
Mercredi 10 octobre Après midi	Entretien avec une autorité publique membre du comité interministériel de coordination des activités de rééducation et de réinsertion sociale des détenus	-Mme Cherbou, Ministère de la Formation Professionnelle.	-Activités du Ministère de la formation professionnelle dans la réinsertion -Rôle de la formation professionnelle en détention et après la libération. -Rôle, mission et résultats du Comité Interministériel. -Défis et perspectives du Comité. -Rôle et missions des autres acteurs intervenants dans la réinsertion.	14h30 Ministère de la Formation Professionnelle
Jeudi 11 octobre matin	Visite de l' Ecole Nationale des Fonctionnaires de l' Administration Pénitentiaire et observation d' une activité de formation du projet. -Observation de la formation des psychologues	-Entretien avec le directeur de l' École nationale des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, le sous directeur chargé des stages, le sous directeur chargé de l' instruction. -M. Adjrad, Psychologue formateur et participants aux formations sur les tests psychologiques.	-Visite de l' administration, des locaux pédagogiques, des infrastructures de formation pratiques. -Entretien sur l' historique et les activités de l' école, les curricula de formation, les formations externes accueillies au sein de l' école. -Discussion autour des programmes et des tests psychologiques. -Discussion avec le formateur et discussion collective avec les participants.	9h00 KOLEA, Tipaza Transport avec l'équipe du projet
Jeudi 11 octobre après midi	Débriefing & réunion de travail sur des pistes de recommandations pour la phase d' extension	-Représentant résident Adjoint du PNUD -DNP -Unité de support au projet -Staffs du PNUD en charge des suivi	-Déroulement de la mission terrain -Première appréciation des critères d' évaluation du projet. -Discussion autour des recommandations préliminaires.	15h00 PNUD

		évaluation.		
Vendredi 12 oct	Départ d' Alger			