

Directeur Pénitentiaire d'Insertion et de Probation 6ème promotion

La division du travail entre
Service Pénitentiaire d'Insertion
et de Probation et
Établissement Pénitentiaire

*Le maintien des liens
familiaux*

Présenté par Sofia Boudiaf

Mai 2014

La division du travail entre
Service Pénitentiaire d'Insertion et de
Probation et Établissement pénitentiaire :

Le maintien des liens familiaux

SOMMAIRE

GLOSSAIRE.....	4
INTRODUCTION.....	5
PARTIE 1 :	10
L'identification des acteurs	10
1-La difficulté d'identification des acteurs internes à l'Administration pénitentiaire.....	11
2- Les difficultés d'identification des acteurs pour les partenaires extérieurs.....	18
3-L'identification des acteurs, condition nécessaire du « travail ensemble » : exemple de l'UHSI.....	22
PARTIE 2 :	27
La définition des zones d'actions	27
1-Une définition possible des zones d'actions : la distinction proche/loin.....	28
2- La jonction entre le proche et le loin : les réseaux de communication.....	31
3- Les moyens possibles d'amélioration de la division du travail.....	35
CONCLUSION.....	38
BIBLIOGRAPHIE.....	41
TABLES DES ANNEXES	43
TABLE DES MATIERES.....	69

GLOSSAIRE

AP : Administration Pénitentiaire

CE : Chef d'établissement

CPIP : Conseiller Pénitentiaire d'Insertion et de Probation

DPIP : Directeur Pénitentiaire d'Insertion et de Probation

DSPIP : Directeur des services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation

EP : Établissement Pénitentiaire

MLF : Maintien des liens familiaux

PAP : Projet annuel de performances

PMI : Protection Maternelle et Infantile

REP : Relais Enfants Parents

UHSI : Unité Hospitalière Sécurisée Interrégionale

UVF : Unité de Vie Familiale

INTRODUCTION

« *La famille sera toujours la base des sociétés* »¹

Honoré de Balzac

« *Un homme qui ne passe pas de temps avec sa famille n'est pas vraiment un homme* »², cette réplique extraite du film *Le Parrain* de Francis Ford Coppola résume, en quelques mots, l'impact que peut avoir l'isolement familial pour l'homme. Si l'homme privé de sa famille n'est « *pas vraiment un homme* », alors il est possible de s'interroger sur sa nature. Que devient-il ? Un être désocialisé ? Ou bien un être fonctionnant uniquement à l'instinct et capable de violence ?

Ces interrogations se posent pour toutes les personnes privées de leur famille, hommes ou femmes, c'est le cas notamment des personnes détenues au sein des établissements pénitentiaires³. C'est pourquoi, afin d'éviter la désocialisation mais aussi les tensions au sein de la détention, il revient à l'Administration pénitentiaire le soin d'œuvrer pour le maintien des liens familiaux.

Le maintien des liens familiaux (MLF) est un droit fondamental, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme⁴ précise que :

1 Balzac H., *Le curé du village*, Paris, Folio classiques, 1975

2 Coppola Francis Ford, *Le Parrain*, Paramount Pictures, 1972, DVD Couleur

3 En France, au 1er Avril 2014, l'administration pénitentiaire comptabilisait 68 859 personnes détenues au sein des établissements pénitentiaires. .

4 La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, communément appelée Convention européenne des droits de l'homme est un traité international signé par les Etats membre du Conseil de l'Europe le 4 novembre 1950 et entré en vigueur le 3 septembre 1953. Elle a pour but de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales en permettant un contrôle judiciaire de ces libertés individuelles.

« toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale (...). Il ne peut avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure, qui dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales; à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui » .

Ainsi, en dehors des restrictions citées, l'Administration pénitentiaire doit favoriser l'effectivité de ce droit. D'ailleurs, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009⁵ entérine cette idée et parle de *« droit des personnes détenues au maintien des liens avec les membres de leur famille »*. Ce maintien des liens familiaux passe par plusieurs moyens : correspondances, téléphones, parloirs, unités de vie familiale (UVF), permissions de sortir...

La notion de famille s'entend comme *« toute personne justifiant d'un lien de parenté ou d'alliance juridiquement établi : ascendants et descendants, collatéraux (frères et sœurs notamment), conjoints pacés ou mariés, concubins »*⁶ .

Tous les acteurs du service public pénitentiaire participent au maintien des liens familiaux, les textes prévoient la compétence du chef d'établissement (CE) pour certaines procédures (notamment pour la délivrance des permis de visites) . Pour le reste, les établissements pénitentiaires (EP) et les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) travaillent ensemble. D'ailleurs lors de la formation initiale, tous les corps de l'administration pénitentiaire ont un module maintien des liens familiaux.

Pour le SPIP , il est précisé au sein de la Circulaire du 19 mars 2008⁷ que *« les personnels d'insertion et de probation mènent des actions visant à éviter les effets désocialisants de l'incarcération, par l'accompagnement de la personne détenue tout*

⁵ Article 35-Loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009

⁶ Circulaire du 20 février 2012 relative au *maintien des liens extérieurs des personnes détenues par les visites et l'envoi ou la réception d'objets*. Bulletin Officiel du ministère de la Justice du 20 février 2012.

⁷ Circulaire du 19 mars 2008 *relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation*. Bulletin officiel du ministre de la justice du 30 avril 2008.

au long de sa période de détention et par la préservation des liens familiaux » .

S'agissant de l'EP, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ⁸indique que « *dans le cadre de leur mission de sécurité, ils* (les membres du personnel de surveillance) *veillent au respect de l'intégrité physique des personnes privées de liberté et participent à l'individualisation de leur peine ainsi qu'à leur réinsertion* » . Or, la réinsertion passe par le maintien des liens familiaux. De plus la gestion des structures dédiées au maintien des liens familiaux est confiée au personnel de surveillance : surveillants dédiés aux unités de vie familiale, surveillants parloirs, surveillants dédiés aux écoutes téléphonique, vaguemestre....

L'évolution progressive du droit des personnes détenues a modifié la perception du MLF. En effet, les détenus sont devenus progressivement, au regard du droit, des usagers du service public pénitentiaire, l'Administration est, par conséquent, tenue de répondre à leurs droits, notamment s'agissant du MLF. Cela se traduit par des objectifs annuels fixés par le Ministre de la Justice à la direction de l'administration pénitentiaire au sein du projet annuel de performance (PAP) du programme n°107 « *Administration pénitentiaire* » ⁹.

Le PAP 2014 précise que : « *les actions favorisant le maintien des liens familiaux continueront à être privilégiées, afin d'assurer l'effectivité du droit au respect de la vie familiale* » ¹⁰.

Cette évolution vers l'idée d'un droit effectif peut s'illustrer par l'évolution des indicateurs du programme n° 107 liés au MLF. En effet, en 2005, l'objectif n°4 intitulé

⁸ Ibid, op.cit, article 12.

⁹ Les projets de lois de finances sont déclinées en missions, en programmes et en actions. La mission Justice comprend notamment le programme n°107 « administration pénitentiaire ». Depuis la loi de finances pour 2006, les projets annuels de performances retracent pour chaque programme, la stratégie, les objectifs, les indicateurs et les cibles de résultats dont l'atteinte sera mesurée dans les rapports annuels de performances annexé au projet de loi de règlement, qui fait en quelque sorte le bilan de la loi de finance.

¹⁰ Ministère des finances et des comptes publics (France) ,*Le forum de la performance publique*, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2014/pap/pdf/DBGPGMPGM107.pdf> (pages consultées le 10 janvier 2014)

« permettre le maintien des liens familiaux » avait comme indicateurs : *« pourcentage d'établissements dotés de locaux d'accueil des familles et pourcentage d'établissements dotés d'espaces aménagés pour les enfants dans le cadre de parloirs traditionnels »*¹¹.

Dans le projet de loi de finance 2014, le maintien des liens familiaux n'est plus un objectif à lui seul, il s'insère dans l'objectif n°2 *« améliorer les conditions de détention »*, concernant l'indicateur il s'agit du *« taux d'occupation des structures dédiées au maintien des liens familiaux »*.

On passe d'indicateurs permettant d'avoir un visu sur une quantité de structures, peu importe qu'elles soient utilisées ou non, à un indicateur lié aux personnes, avec une volonté affichée d'occupation de ces structures. Il y a bien une évolution vers une effectivité du droit au MLF.

*Concernant la méthodologie, plusieurs entretiens à la fois des personnels pénitentiaires mais aussi des partenaires, ont été réalisés*¹². *Ce travail tente d'analyser les relations entre SPIP et EP dans le cadre du MLF, il semblait important de centrer l'analyse sur le regard que portent les personnels pénitentiaires sur ces relations, puisqu'ils en sont les principaux acteurs. De plus, les entretiens ont été réalisés dans plusieurs types d'établissements pénitentiaires afin d'avoir des témoignages distincts mais aussi d'observer les relations selon les différences de structures dédiées au MLF. Par conséquent, des personnels travaillant en maison d'arrêt, dans une Unité Hospitalière Sécurisée Interrégionale (UHSI) mais aussi en centre de détention ont été interrogés. Concernant les partenaires, j'ai pu rencontrer des bénévoles du Relais enfants parents et un pédiatre de la Protection maternelle et infantile. Les entretiens m'ont permis d'avoir le ressenti de plusieurs personnels et ainsi de pouvoir mettre en évidence les difficultés existantes dans ce «travail ensemble» .*

De plus, lors de ma période d'observation, j'ai assisté à plusieurs instances dans lesquelles le MLF était évoqué : commission d'application des peines (CAP), commission pluridisciplinaire unique (CPU), réunion de direction, entretien avec les

11 Sénat (France), *Le programme administration en 2005*, <http://www.senat.fr/rap/104-074-327/104-074-32735.html> (pages consultées le 10 janvier 2014)

12 Annexe 1 Liste des entretiens

détenus...

Après avoir recueilli ces témoignages, je les ai analysé afin de rassembler les éléments perçus comme importants par plusieurs personnels et partenaires. Il m'a paru ensuite nécessaire de les conceptualiser à l'aide de notion de sociologie des organisations.

Ainsi, il est apparu qu'à la fois le SPIP mais aussi l'EP avaient respectivement des rôles importants mais différents à jouer dans le cadre du maintien des liens familiaux. Chaque filière a des compétences propres liées à sa formation mais aussi aux objectifs fixés qui sont différents selon le SPIP et l'EP¹³. Ainsi ce «travail ensemble» passe nécessairement par une division du travail, c'est à dire à la fois par une distribution des rôles mais aussi par une division des tâches.

Malgré cette division du travail, les personnes interrogées expriment toutes un manque de visibilité à la fois au niveau des acteurs mais aussi des zones d'intervention de chacun.

Quels éléments perturbent la division du travail entre SPIP et EP dans le cadre du maintien des liens familiaux ?

En sociologie des organisations, la division du travail se définit par une distribution des rôles et par une division des tâches. Ce travail sera donc construit à partir de deux niveaux d'analyses : les acteurs et les actions. Au niveau des acteurs, les personnes interrogées ont toutes constaté des difficultés au niveau de l'identification des acteurs (I). Au niveau des actions, les difficultés perçues proviennent principalement de la détermination des zones d'intervention (II).

¹³ Dans le projet annuel de performances du programme n°107, plusieurs objectifs sont fixés à l'administration pénitentiaire : certains concernent seulement les établissements pénitentiaires, par exemple l'objectif 1 « Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires » ; d'autres sont liés uniquement au SPIP comme l'objectif n°5 « Améliorer la qualité de prise en charge du condamné en milieu ouvert » et enfin il y a des objectifs communs tels que la prévention de la récidive (objectif 3).

Partie 1 :

L'identification des acteurs

Le maintien des liens familiaux nécessite l'intervention de nombreux acteurs, à la fois des personnels pénitentiaires (SPIP-EP) mais aussi des partenaires institutionnels et associatifs. Le constat global tiré de ces intervenants est qu'il est difficile de connaître le rôle de chacun et de définir une fonction précise pour l'ensemble des acteurs. Ces difficultés ont été rencontrées à la fois par les personnels pénitentiaires mais aussi par les partenaires extérieurs. D'après les intervenants, un facteur principal peut expliquer ces difficultés : la multiplicité des acteurs.

1-La difficulté d'identification des acteurs internes à l'Administration pénitentiaire

a) Qu'est ce qu'un acteur ?

Un acteur peut se définir comme « *celui (individu ou groupe) qui participe à une action et qui a des intérêts communs pour cette action. Un même groupe peut être acteur unique lorsqu'il fait bloc à l'extérieur, ou éclater en plusieurs acteurs* »¹⁴.

Ainsi, peuvent être identifiés comme acteurs les personnels pénitentiaires mais aussi l'EP, le SPIP et l'Administration Pénitentiaire (AP) en tant que groupe. La notion d'acteur apparaît donc comme une notion relative : la perception de l'acteur dépend de l'angle d'observation que l'on choisit d'adopter.

Trois angles d'observation peuvent être utilisés : un angle restreint analysant les relations entre les acteurs au niveau individuel, un second plus distant distinguant deux acteurs globaux EP-SPIP, et un dernier posant l'AP en tant qu'acteur unique interagissant avec les partenaires extérieurs.

¹⁴ Bernoux P., *La sociologie des organisations*, Paris, Seuil, coll. Points, 1990, p.189

A travers notre analyse, nous adopterons tour à tour les trois angles d'observation.

Par ailleurs, afin de travailler ensemble de manière efficace, l'intervention d'un acteur quelconque ne suffit pas, il est nécessaire que ce soit le « *bon acteur* »¹⁵ qui intervienne. Il peut être défini comme celui qui a « *les compétences et les informations* »¹⁶. Ainsi, le « *bon acteur* » peut agir grâce à sa formation initiale, son parcours professionnel et son expérience, qui ont déterminé ses compétences, mais aussi parce qu'il détient, par sa fonction, les informations nécessaires à la résolution de la situation.

Cette idée apparaît en filigrane dans la circulaire relative à la commission pluridisciplinaire unique (CPU) . En effet, la circulaire précise que « *la grande diversité des thèmes sur lesquels la CPU est amenée à se prononcer implique que ses participants puissent varier d'une réunion à une autre, en fonction de leur domaine de compétence et de leur connaissance des situations individuelles inscrites à l'ordre du jour* »¹⁷.

La circulaire fait écho à la multiplicité des acteurs qui est expliquée par « *la grande diversité des thèmes* ». Cette diversité nécessite l'intervention de plusieurs acteurs, mais pour que ce système fonctionne, la circulaire précise aussi les qualités que doivent détenir ces acteurs. Il faut qu'ils possèdent des compétences mais aussi qu'ils aient des informations sur « *(...) les situations individuelles (...)* ». Cette double qualité renvoie à la définition du « *bon acteur* » citée précédemment.

De plus, on peut aussi constater que la multiplicité des acteurs n'est pas seulement un élément nuisant à la distribution des rôles. Dans le cas de la CPU, elle est même nécessaire à son bon fonctionnement, si elle est encadrée. « *Ce n'est pas tant la quantité d'acteurs qui pose problèmes mais plutôt leur qualité* » (entretien n°1)¹⁸.

15 Ibid., p164

16 Ibid., p164

17 Circulaire du 18 juin 2012 relative aux modalités de fonctionnement de la commission pluridisciplinaire unique (CPU). Bulletin officiel du ministère de la Justice du 19 juin 2012.

18 Entretien directrice de détention, février 2014

b) La notion de zones d'incertitudes

Le code de procédure pénale prévoit la compétence exclusive du chef d'établissement pour certaines actions concernant le maintien des liens familiaux.¹⁹ Dans les autres cas, il existe une dyarchie entre SPIP et EP : elle se traduit par une double compétence. Par exemple au sein du référentiel qualité des pratiques professionnelles pénitentiaires²⁰, s'agissant du « *maintien des liens avec l'extérieur* », à chaque fois les deux responsables opérationnels sont le Directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DSPIP) et le Chef d'établissement (CE). D'une part, cela signifie qu'au regard de la loi chacun a compétence pour agir. D'autre part, au niveau pratique, il est même conseillé que les deux agissent puisque le référentiel recense les bonnes pratiques à avoir : la dyarchie est à la fois légale et pratique.

La notion de zones d'incertitudes peut expliquer cette dyarchie. En effet, « *des incertitudes inhérentes à toute organisation sont mal définies, c'est la raison pour laquelle on parle de zones. Elles offriront non des contraintes, mais des opportunités à l'acteur qui pourra les maîtriser et lui donneront en conséquence : une forme d'autonomie d'influence et donc de pouvoir de l'organisation* »²¹.

Ainsi, si une distribution précise des rôles n'est pas mise en place en amont, chacun va pouvoir restreindre ou élargir sa zone d'intervention. Dans l'exemple cité précédemment, la distribution des rôles n'est pas établie puisqu'il existe deux acteurs potentiels à chaque fois, sans précision. Ce n'est pas tant la double compétence qui pose problème, mais la non répartition claire des rôles respectifs de chacun.

Outre la dyarchie entre DSPIP et CE, d'autres exemples peuvent illustrer l'idée de zones d'incertitudes au sein des établissements pénitentiaires. Une conseillère

19 Par exemple s'agissant de la délivrance du permis de visites pour les personnes condamnées, article R57-8-10 du code de procédure pénal : « *Pour les personnes condamnées, incarcérées en établissement pénitentiaire ou hospitalisées dans un établissement de santé habilité à recevoir des personnes détenues, les permis de visite sont délivrés, refusés, suspendus ou retirés par le chef de l'établissement pénitentiaire* ».

20 Ce référentiel, diffusé dans l'ensemble des établissements pénitentiaires en 2008, recense les bonnes pratiques professionnelles et méthodes d'organisation correspondant aux règles pénitentiaires européennes. Certaines ont été intégrées dans la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

21 Aim.R, *L'essentiel de la théorie des organisations*, Paris, Gualino, coll. Les carrés, 2010, p104

pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP) interrogée évoque la situation de l'annonce d'un décès ou successivement dans la même journée cinq personnes ont rencontré la personne détenue : elle même, puis la directrice pénitentiaire d'insertion et de probation (DPIP) , la directrice de détention accompagnée d'une stagiaire, et enfin l'officier du bâtiment. On peut s'interroger sur l'opportunité de ces interventions , et sur *« l'impact que cela peut avoir sur la personne détenue »* (entretien n°13)²².

Par ailleurs, cette multiplicité des acteurs peut créer des dysfonctionnements en matière de gestion des incidents. Lors de mes observations, une détenue a été sanctionnée en commission de discipline à effectuer une semaine en cellule disciplinaire, elle était mère d'un enfant qui séjournait avec elle à la nurserie. Elle affirmait à la directrice de détention qu'elle n'avait pas de solution d'hébergement pour l'enfant tandis que le SPIP en avait trouvé une. Interrogée, la directrice de détention donne son point de vue sur la situation.

« C'est bien parce qu'on ne sait pas à qui s'adresser qu'on ne communique pas, dans cet établissement entre la détention, le SPIP, j'ai du mal à savoir précisément qui fait quoi .Je ne savais pas que le SPIP de son côté cherchait une solution d'hébergement pour l'enfant. Je pensais que c'était uniquement à l'EP et pas au SPIP de gérer cet incident et de faire en sorte que la détenue fasse ses jours de quartier disciplinaire, quitte à ce qu'elle soit transférée à Fleury. La détenue nous a mené en bateau et a joué du système, il a fallu qu' une réunion s'organise avec l'officier de la Maison d'arrêt pour femmes (MAF), moi même et le SPIP pour comprendre ce qui se passait » (entretien n°1)²³.

Les explications de la directrice de détention permettent de soulever deux difficultés, qui renvoient aux deux niveaux d'analyses de ce travail. D'une part, on constate qu'il existe un manque d'identification des acteurs. En effet, n'étant pas en mesure d'identifier quels étaient les acteurs qui devaient intervenir dans cette situation, la directrice de détention n'a pas su à qui s'adresser. Les rôles n'ont pas été clairement distribués, ainsi,

22 Entretien CPIP, février 2014

23 Entretien directrice de détention, février 2014

chacun a pu intervenir, ce qui peut expliquer en partie la multiplicité des acteurs. D'autre part, on perçoit aussi que les zones d'interventions du SPIP et de l'EP ne sont pas clairement définies puisque la directrice de détention dit ne pas connaître de manière précise la zone d'intervention du SPIP. Cette idée sera développée dans la seconde partie.

c) Le pragmatisme des acteurs ou la notion de système d'action concrète

Le manque d'identification des acteurs peut aussi s'expliquer par la notion de système d'action concrète. « *C'est un ensemble de relations qui se nouent entre les membres d'une organisation et qui servent à résoudre les problèmes concrets quotidiens. Ces relations ne sont pas prévues par l'organisation formelle et les définitions de fonctions. Ces règles informelles sont nécessaires au fonctionnement* »²⁴. La notion de système d'action concrète a pu être observée au cours des entretiens réalisés. En effet, la majorité des personnels interrogés sur des situations concrètes répondaient « *cela dépend* »²⁵.

Cette réponse renvoie à un certain pragmatisme qui peut entraîner là encore une multiplicité des acteurs. En effet, par souci de pragmatisme les acteurs vont agir de manière informelle, ils vont créer leur propre système de règles. Ils auront tendance à s'adresser à d'autres acteurs qu'ils connaissent, ou bien qu'ils identifient comme faisant partie de leur groupe avec le risque de provoquer l'intervention de beaucoup trop d'acteurs.

Par exemple, le vaguemestre interrogé en maison d'arrêt dit avoir « *créé son propre système de règles* » (entretien n°9)²⁶ : si dans le courrier il identifie une problématique familiale uniquement (il donne en exemple l'annonce d'un décès, d'une séparation), il s'adresse au SPIP. En revanche dans le cas où il relève une problématique familiale, mais qui peut déboucher sur des problèmes sécuritaires (il illustre par des menaces de

24 Bernoux P., *L'essentiel de la théorie des organisations*, op.cit, p189

25 Entretien CPIP, Surveillant UVF, vaguemestre, février 2014.

26 Entretien vaguemestre, février 2014

tentatives de suicide, de mort), il prévient le SPIP et la direction de l'établissement. Ces règles de communication ne sont que le fruit du pragmatisme du vaguemestre.²⁷

Il ajoute « *qu'il a plus tendance à s'adresser au SPIP, parce qu'il est au même étage qu'eux, c'est plus simple* » et que par sa fonction actuelle « *il ne se sent plus membre du personnel de surveillance* »²⁸.

A travers son discours, on perçoit la notion de système d'action concrète. Le vaguemestre a créé ses propres règles à partir de plusieurs facteurs : les situations concrètes, la géographie de l'établissement (son bureau est au même étage que le SPIP) et son ressenti (il ne se sent plus surveillant donc il est plus enclin à s'adresser au SPIP).

Autre exemple, dans le cadre de mes observations, deux détenus mariés souhaitaient communiquer ensemble par téléphone. Ils étaient détenus dans deux établissements différents. Afin d'organiser cette communication, la CPIP du premier établissement s'est adressée à la CPIP du second établissement, et la directrice de détention du premier établissement au directeur de détention du second établissement, sans savoir que la CPIP intervenait déjà pour cette problématique. Deux procédures parallèles ont été mises en place : l'objectif était le même mais les acteurs différents. La notion de zones d'incertitudes apparaît à nouveau. En effet, c'est parce que les zones d'intervention ne sont pas définies qu'il est possible à la fois pour la détention et le SPIP d'intervenir.

De plus, même si c'est l'EP, qui pour des logiques sécuritaires avait le pouvoir de décider ou non la mise en place de cette communication, la CPIP détenait des informations intéressantes qu'il aurait été bénéfique de partager avec l'EP. Chacun a préféré s'adresser à un autre membre de sa filière alors qu'il était plus distant en terme géographique mais aussi en terme de connaissance de la situation, que de s'adresser à un personnel d'une autre filière.

27 La circulaire du 9 juin 2011 d'application des articles 4, 39 et 40 de la loi n°2009-1439 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, relatifs à *la correspondance téléphonique et à la correspondance écrite des personnes détenues* (Bulletin Officiel du Ministre de la justice du 30 juin 2011) précise les modalités de contrôle. « *Lorsque le contrôle fait apparaître que la correspondance ne répond pas à l'exigence énoncée au point 1.2.4 de la présente circulaire selon laquelle la correspondance doit être lisible et compréhensible, les services du vaguemestre en avisent immédiatement le chef d'établissement avec communication de la correspondance écrite concernée* ».

28 Entretien vaguemestre, février 2014

« Je ne me suis pas adressée à la CPIP de la détenue car je ne savais pas qui c'était, j'aurais pu demander mais j'ai préféré faire au plus simple en appelant l'établissement » (entretien n°1)²⁹.

C'est par souci de pragmatisme que la directrice de détention a procédé de telle sorte. Elle met en avant l'idée de *« faire au plus simple »*, pour ce faire elle a créé son propre système de règles en préférant s'adresser à un personnel de l'autre EP que de s'adresser à un personnel du SPIP.

Par ces illustrations, on perçoit que les règles informelles peuvent engendrer une multiplicité d'acteurs.

Les relations entre SPIP et EP peuvent être analysées uniquement entre elles, mais peut aussi se poser la question de l'impact de ces relations sur les partenaires extérieurs. En effet, la multiplicité des acteurs internes à l'AP entraîne des difficultés pour les personnels pénitentiaires, mais ces derniers en connaissent les rouages. Les obstacles rencontrés paraissent plus importants pour les intervenants extérieurs. Il semble logique de s'interroger sur le regard qu'ont les partenaires extérieurs. Par exemple, les partenaires perçoivent-ils l'EP et le SPIP comme une entité globale ou comme deux entités distinctes ?

29 Entretien directrice de détention, février 2014

2- Les difficultés d'identification des acteurs pour les partenaires extérieurs

a) Quel partenariat dans le cadre du maintien des liens familiaux ?

Le nouveau dictionnaire critique d'action sociale définit le partenariat comme « un respect et une reconnaissance mutuelle des contributions et des parties impliquées dans un rapport d'interdépendance »³⁰. Différents théoriciens se sont penchés sur la notion de partenariat, ainsi Fabrice Dhume décrit « le partenariat comme une méthode d'action coopérative fondée sur un engagement libre mutuel et contractuel d'acteurs différent et égaux pour faire autrement ou mieux sur un objectif commun élaborant un cadre d'action adapté au projet »³¹.

Cette définition ne recouvre qu'une partie du partenariat dans le cadre du maintien des liens familiaux, le partenariat associatif. Concernant le partenariat institutionnel, il peut être défini comme « un ensemble de relations entre des points ou des nœuds sans que l'un d'entre eux occupe une position centrale »³². Le partenariat institutionnel « permet de mobiliser les différents professionnels, disposant d'autres compétences, d'autres moyens et donc une autre légitimité à agir pour une problématique donnée, sur un territoire donné autour des besoins des personnes. Il intervient pour pallier les limites d'action des acteurs par l'utilisation, d'un tiers identifié comme qualifié pour prendre le relais »³³.

La distinction entre partenariat associatif et institutionnel est importante puisqu'elle peut expliquer les différences de perception qu'ont les différents partenaires

30 Barreyre J., Collectif, *Le nouveau dictionnaire critique d'action sociale*, Paris, Bayard Culture, coll.Travail social, 2006, p.152

31 Dhume-Sonzogni, *Du travail social au travail ensemble*, Editions ASH, 2010, p.121

32 Guy Le Boterf, *Travailler efficacement en réseau. Une compétence collective*. Paris, Editions d'organisations, 2008, p3.

33 Idem

de l'Administration pénitentiaire. Elle permet de mieux comprendre le discours des partenaires qui sera analysé dans une seconde partie. En effet, l'Administration pénitentiaire n'occupe pas la même place selon qu'il s'agisse d'un partenariat associatif ou institutionnel. Elle est au centre du partenariat associatif mais n'est qu'un nœud du partenariat institutionnel. De plus, le partenariat associatif est volontaire tandis que le partenariat institutionnel renvoie à la notion d'injonction institutionnelle et donc d'obligation.

Dans le cadre des deux partenaires interrogés la protection maternelle et infantile (PMI) et le relais enfants parents (REP), la position respective de chacun n'est pas la même. Le REP est une association qui a été créée pour œuvrer dans le cadre du MLF, tandis que la PMI a d'autres missions que le suivi des nourrissons et des mères détenues.

Cette distinction partenariat associatif et institutionnel se retrouve dans les textes³⁴.

b) «L'organisation ne s'adapte pas mécaniquement aux contraintes extérieures»³⁵

Il a été constaté à travers les enquêtes réalisées que les partenaires extérieurs ne comprennent pas de manière systématique le fonctionnement de l'Administration pénitentiaire, les relations entre le SPIP et l'EP, le rôle et les missions de chacun etc... D'autant plus, « *qu'ils ne trouvent pas forcément d'interlocuteurs qui puissent les aiguillier* » (entretien n°11)³⁶.

De plus, le partenariat dans le cadre du MLF, qu'il soit associatif ou institutionnel, apparaît comme une zone d'incertitude, autrement dit « *une thématique ou les niveaux d'implication de chacun sont mal définis* » (entretien n°4)³⁷.

En effet, par exemple s'agissant des mères détenues la loi pénitentiaire³⁸ précise qu'« *une convention entre l'établissement pénitentiaire et le Département définit l'accompagnement social proposé aux mères détenues avec leurs enfants et prévoit un*

34 La circulaire du 19 mars 2008 précise que « (...) le DSPIP joue un rôle d'interface auprès des divers partenaires institutionnels et associatifs (...) ».

35 Bernoux P., *L'essentiel de la théorie des organisations*, op.cit., p133

36 Entretien bénévoles REP, février 2014

37 Entretien DPIP Maison d'arrêt, février 2014

38 Article 38-Loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009

dispositif permettant la sortie régulière des enfants à l'extérieur de l'établissement pour permettre la socialisation ». Or, la circulaire du 19 mars 2008³⁹ donne aussi compétence au SPIP dans le cadre du partenariat, ceci de manière plus générale. En effet, « *au niveau départemental le DSPIP joue un rôle d'interface auprès des divers partenaires institutionnels et associatifs pour impulser une dynamique de projets prenant en considération les problématiques sociales des PPSMJ* ».

Ainsi, les deux textes permettent au SPIP et à l'EP d'engager un partenariat avec le Département concernant l'accompagnement des mères détenues et de leurs enfants. Le texte concernant l'EP est très précis et vise uniquement un partenariat avec la PMI, quant à la circulaire, elle donne une compétence plus générale au SPIP, ce qui lui permet aussi d'agir dans le cadre d'un partenariat avec la PMI.

Dans la pratique, cela engendre plusieurs conventions, de multiples acteurs et un manque de lisibilité pour le partenaire. Effectivement, lors de mes observations en EP, il existait déjà une convention entre la PMI et l'EP dans le but d'assurer un accompagnement sanitaire et social des mères détenues et de leurs enfants. La PMI travaille notamment avec celles-ci sur la séparation progressive entre elles et leurs enfants⁴⁰. Malgré l'existence de celle-ci, une nouvelle convention a été signée, cette fois ci entre le SPIP et une crèche qui dépend de la PMI. Elle accueille les enfants de la nurserie, une journée par semaine, afin de les sociabiliser et de les préparer progressivement à la séparation. Elle s'insère dans le même cadre global que la première convention : l'accompagnement des mères détenues et de leurs enfants. Cependant, la première convention est plus générale et englobe de multiples interventions de la PMI : suivi médical des nourrissons par des pédiatres, préparation à la séparation des enfants, suivi social de la mère etc.... C'est une sorte de convention cadre. La seconde est plus spécifique et concerne uniquement la sortie des enfants et leur sociabilisation. Ces deux conventions poursuivent le même objectif global, pourtant elles ont nécessité une double intervention, à la fois celle du SPIP et de l'EP. Cela illustre une nouvelle fois la notion de zones d'incertitudes : « *on n'a pas défini qui fait quoi donc tout le monde peut*

39 Ibid, op.cit

40 Le code de procédure pénale (article D401) prévoit que les femmes incarcérées peuvent garder leurs enfants avec elles, si elles le demandent, jusqu'à l'âge de 18 mois.

intervenir » (entretien n°4)⁴¹.

Cette dyarchie crée un manque de lisibilité pour le partenaire et peut entraîner des dysfonctionnements. En effet, le pédiatre de la PMI interrogé se plaint de ces dysfonctionnements : « *Je ne peux pas faire mon travail de manière correcte car je ne sais pas à qui m'adresser* » (entretien n°12)⁴². Il est venu plusieurs fois pour effectuer des visites à des nourrissons qui étaient déjà sortis au moment de sa visite : personne ne l'avait prévenu. Il parle de contacts inexistants entre lui et le SPIP : « *je n'ai ni les mails, ni le numéro de téléphone du directeur du SPIP* » (entretien n°12)⁴³, son seul interlocuteur est l'officier qui gère la MAF.

Le sentiment des bénévoles du REP peut se résumer en une phrase : « *quand cela ne va pas entre vous, ce n'est pas bon pour nous* » (entretien n°11)⁴⁴. Elles évoquent des tensions entre SPIP et EP qui nuisent à leurs actions, des refus d'entrer au sein de l'EP car leur venue n'était pas annoncée, et se plaignent de ne pas avoir les coordonnées d'un acteur identifié en cas de problèmes.

L'intervention de l'EP et du SPIP sur des mêmes thématiques est perçue par les partenaires comme des tensions internes et des jeux de pouvoir. Les relations entre SPIP et EP ont un impact sur la perception qu'ont les partenaires de l'Administration, ils se sentent « *tributaires des relations internes à l'administration* » (entretien n°12)⁴⁵.

41 Entretien DPIP Maison d'arrêt, février 2014

42 Entretien pédiatre PMI, février 2014

43 Idem

44 Entretien bénévoles REP, février 2014

45 Entretien pédiatre PMI, février 2014

3-L'identification des acteurs, condition nécessaire du « travail ensemble » : exemple de l'UHSI

a) L'UHSI, «un lieu où la notion de maintien des liens familiaux est exacerbé » (entretien n°6)⁴⁶

Les Unités Hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI)⁴⁷ accueillent les personnes détenues malades qui ont besoin d'être hospitalisées, c'est « *un milieu hybride* » (entretien n°5)⁴⁸ entre établissement pénitentiaire et sanitaire. C'est « *un lieu ou la notion de maintien des liens familiaux est exacerbé* » (entretien n°5)⁴⁹. En effet, les personnes détenues sont à l'UHSI avant tout des malades soignés par des personnels médicaux . Un médecin interrogé à l'UHSI donne son ressenti sur la notion de MLF.

«Déjà à l'hôpital, il est important pour les malades de recevoir des visites, de maintenir le lien avec la famille. C'est important pour leur moral et pour leur santé. Je pense que pour les personnes détenues, c'est pareil, elles se sentent isolées et ont besoin de leur famille. Ici, elles sont à la fois détenues et malades, alors le besoin familial est double ! » (entretien n°8)⁵⁰ .

Cette exacerbation de la notion de MLF peut aussi s'expliquer par le fait qu'en dehors des visites des familles les détenus ont peu d'activité : il n'y a pas de promenades, pas de télévision, pas de cantines possibles, pas de sport. Les familles peuvent visiter les

46 Entretien Officier UHSI, février 2014

47 L'unité hospitalière sécurisée inter régionale (UHSI) est, au sein d'un établissement de santé, une unité prenant en charge les hospitalisations programmées de plus de 48 heures des personnes détenues. Arrêté du 24 août 2000 relatif à la création des unités hospitalières sécurisées interrégionales destinées à l'accueil des personnes incarcérées.

48 Entretien CPIP USHI, février 2014

49 Idem

50 Entretien Médecin UHSI, février 2014

détenus dans une salle prévue à cet effet, dans le cas où la personne détenue ne peut pas se déplacer, les familles sont autorisées à visiter les détenus dans leur cellule.

La CPIP interrogée à l'UHSI parle de « *chambre* » et non de cellule, de « *malade* » et non de détenu. Les termes utilisés montrent l'ambiguïté de l'UHSI, même les personnels pénitentiaires se refusent à identifier l'EP en tant que tel, mais le perçoivent « *comme un hôpital-prison, plutôt comme une prison-hôpital* » (entretien n°5)⁵¹.

« *Le droit au MLF paraît plus important que pour les détenus, parce que les détenus de l'UHSI sont malades, certains sont à l'article de la mort, et c'est une question d'humanité de faciliter les rencontres avec leurs familles* » (entretien n°5)⁵².

« *De manière globale, on peut dire que l'intervention du SPIP se recentre principalement sur le MLF. Le travailleur social devant gérer à la fois la situation d'hospitalisation et d'incarcération* » (entretien n°5)⁵³.

Il semble intéressant d'analyser les relations entre SPIP et EP dans un établissement pénitentiaire où le MLF prend une place plus importante, à la fois pour les personnes détenues et pour les personnels pénitentiaires. De plus, l'analyse est aussi intéressante du fait de la place que prend le partenariat dans le cadre de l'UHSI, les personnels de l'EP et du SPIP sont en collaboration permanente avec le personnel soignant. Ainsi, on peut se demander de quelle manière s'articule la distribution des rôles entre SPIP et EP à l'UHSI ? Les acteurs sont-ils facilement identifiables ? Et quel est la perception du partenaire ?

51 Entretien CPIP UHSI, février 2014

52 Idem

53 Idem

b) Une définition des rôles existante

Lors de mes observations et des entretiens, la distribution des rôles entre personnels de l'EP et du SPIP a paru plus aboutie qu'en EP classique. Une CPIP en poste à l'UHSI s'est exprimée sur la relation entre EP et SPIP dans le cadre du MLF.

« Je préfère travailler à l'UHSI au moins en cas de problème je sais à qui m'adresser. Concernant, le MLF je travaille en collaboration avec la détention, le commandant est compréhensif et je peux compter sur lui. On travaille en lien étroit. J' ai pu résoudre des situations familiales dramatiques. Un malade n'avait pas vu sa famille depuis de nombreuses années et il était mourant, sa famille était en Allemagne. Avec l'aide du commandant, on a réussi à obtenir un permis de visite rapide et à faire venir la famille. Moi, je me suis occupée de rechercher la famille et lui d'accélérer l'instruction du permis de visite, chacun son rôle. J'ai fait plusieurs recherches dans l'intérêt des familles pour des personnes en fin de vie » (entretien n°5)⁵⁴.

A travers les propos de la CPIP, on perçoit que les rôles sont distribués implicitement. Ceci peut s'expliquer d'une part par le fait que les UHSI sont des petites structures, au sein de celui observé, il y a avait 22 cellules ; d'autre part, le MLF est une thématique plus importante que dans un EP classique pour les raisons expliquées précédemment. En effet, le fait que les détenus soient malades accentue « *dans l'inconscient des personnels le droit au MLF* » (entretien n°6)⁵⁵.

Des actions menées à l'UHSI dans le cadre du MLF seraient impossible à mettre en place dans une maison d'arrêt ou un centre de détention. En effet, par exemple il n'y a pas de durée stricte pour les parloirs. Une procédure informelle a été mise en place entre les CPIP et le chef de détention, « *si les CPIP sentent qu'un détenu va mal* » (entretien n°6)⁵⁶, elles peuvent faire un signalement au chef de détention qui pourra accorder à la

⁵⁴ Idem

⁵⁵ Entretien officier UHSI, février 2014

⁵⁶ Idem

famille un parloir plus long.

Concernant la collaboration avec le personnel médical, un médecin interrogé parle des relations entre SPIP et EP, mais aussi de la perception qu'il a des rôles de chacun dans le cadre du MLF.

«Quand j'apprends une nouvelle par rapport à la famille, ou quand le patient a vraiment besoin de voir sa famille parce qu'il est mourant, je m'adresse à M. (CPIP) Même si elle n'est pas la souvent, je préfère, parce que je la vois un peu comme une assistance sociale hospitalière, elle est là pour régler les problèmes et faciliter la vie du détenu notamment dans le cadre des relations familiales. Pour les problématiques familiales, je ne m'adresse jamais au chef de détention, j'ai un interlocuteur, c'est M. (CPIP), à elle de reléguer l'information aux autres personnels. Je n'ai pas eu de souci pour le moment, c'est petit les informations vont vite» (entretien n°8)⁵⁷.

Il est intéressant d'observer les discours de chacun et de constater la différence entre les relations SPIP-EP en EP classique et celles à l'UHSI, même le regard des partenaires est différent. La distribution des rôles est précise, et chacun sait à qui s'adresser dans telle ou telle situation : les acteurs sont identifiés.

D'après le discours des acteurs, on perçoit que cette identification est une des conditions permettant une effectivité du droit au MLF ;

⁵⁷ Entretien médecin UHSI, février 2014

En introduction, la division du travail a été définie par une distribution des rôles mais aussi par une division des tâches.

Au niveau de la distribution des rôles, on a pu identifier et analyser un des éléments perturbant, d'après le constat des personnes interrogées : le manque d'identification des acteurs. Celui-ci peut s'expliquer en partie par la multiplicité des acteurs intervenant dans le cadre du maintien des liens familiaux. Les zones d'incertitudes et la notion de système d'action concrète ont permis d'analyser celle-ci. De plus, l'exemple de l'UHSI permet de constater que l'identification des acteurs est une condition nécessaire du bon déroulement des relations SPIP-EP.

Au niveau de la division des tâches, il existe des difficultés au niveau de la définition des zones d'actions respectives du SPIP et de l'EP (II) .

Partie 2 :

La définition des zones d'actions

La division des tâches est «*un principe de l'organisation et fonde la différence entre un groupe structuré et celui qui ne l'est pas, comme une foule par exemple. Dans une organisation, en effet, la division des tâches suppose précision et durée. Le travail à exécuter peut être formalisé par écrit ou non, il doit être réparti entre les individus d'une manière assez claire pour que l'un n'empiète pas sur l'autre. Il est donné pour une durée déterminée à ceux qui l'exécutent*»⁵⁸.

En somme, la division des tâches est une répartition des tâches entre les acteurs d'une organisation. Cette division des tâches passe par une définition des zones d'actions.

1-Une définition possible des zones d'actions : la distinction proche/loin

a) Une distinction textuelle

Les textes évoquent pour le SPIP et l'EP la nécessité d'œuvrer pour le maintien des liens familiaux. Cependant, ils précisent aussi la distinction au niveau du cadre d'action. En effet, «*les personnels d'insertion et de probation mènent des actions visant à éviter les effets désocialisants de l'incarcération, par l'accompagnement de la personne détenue tout au long de sa période de détention et par la préservation des liens familiaux* »⁵⁹. Pour le SPIP, le maintien des liens familiaux apparaît comme un levier d'action pour la réinsertion des détenus.

D'ailleurs, un des indicateurs de l'Objectif 3 « *Prévenir la récidive et accompagner la PPSMJ* » du programme n°107 concerne le MLF, il s'agit du « *taux d'occupation des structures dédiée au maintien des liens familiaux* ».

⁵⁸ Bernoux, P., *L'essentiel de la théorie des organisations*, op.cit., p135

⁵⁹ Circulaire du 19 mars 2008 *relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation*. Bulletin officiel du ministre de la justice du 30 avril 2008.

S'agissant de l'EP et des personnels de surveillance, « *dans le cadre de leur mission de sécurité, ils veillent au respect de l'intégrité physique des personnes privées de liberté et participent à l'individualisation de leur peine ainsi qu'à leur réinsertion* »⁶⁰.

A travers ces deux textes, on perçoit que les actions de MLF ne s'inscrivent pas dans le même cadre. En effet, la logique est plutôt sécuritaire pour le personnel de surveillance et liée à la préparation à la sortie pour le personnel d'insertion et de probation.

Ainsi, l'EP a vocation à s'occuper de ce qui est proche (interne à l'établissement) et le SPIP de ce qui est loin (extérieur à l'établissement). Cette distinction peut se justifier par les textes, mais aussi par la différence de perception qu'ont les personnels de surveillance et les CPIP du MLF. Un surveillant-parloir donne sa vision du MLF.

*« C'est un moyen de garder son identité familiale et garder son individualité. Cela empêche de se déconsidérer et de se dévaloriser. Cela évite les actes autodestructeurs. Dès que le MLF est assuré, le détenu continue à s'identifier en tant qu'époux, parent, c'est l'espoir d'un comportement calme en détention par le maintien d'une relation familiale de qualité » (entretien n°10)*⁶¹.

Le surveillant perçoit un intérêt « proche » au maintien des liens familiaux, « *un comportement calme en détention* »⁶², tandis qu'une CPIP interrogée évoque le MLF comme un moyen permettant « *un lien étroit avec la famille qui donnera un espoir de réinsertion au fur et à mesure au regard du soutien et de l'accueil qu'elle peut offrir. Réinsérer dans la société c'est avant tout rester intégré chez les siens* » (entretien n°14)⁶³.

La perception des personnels est différente de par leur formation respective, leurs missions et leurs objectifs. En revanche, la perception des personnels pénitentiaires se rapproche de la distinction textuelle. En effet, les textes définissent les rôles et les missions de chacun et donnent ainsi « *un cadre stable et rassurant pour savoir qui fait*

60 Article 12-Loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009

61 Entretien surveillant UVF-Parloirs, février 2014

62 Idem

63 Entretien CPIP, février 2014

quoi, pourquoi et comment » (entretien n°14)⁶⁴. Les personnels pénitentiaires se rattachent ainsi aux textes pour définir leur zone d'intervention.

b) Une distinction à nuancer

La distinction émane dans un premier temps des textes, mais se retrouve aussi dans le discours des personnels pénitentiaires. Dans les textes la distinction proche/loin n'est pas systématiquement utilisée pour répartir les tâches entre le SPIP et l'EP. Les unités de vie familiale (UVF) sont un exemple pertinent de la nuance à apporter à cette distinction. D'une part en terme géographique, les UVF sont placées à l'extérieur de la détention, elles font en quelque sorte la jonction entre « le proche » et « le loin » .

« *C'est un lieu unique où se mélange la détention et l'extérieur* » (entretien n°10)⁶⁵ , c'est un endroit au sein duquel la personne détenue retrouve pendant un temps donné la vie familiale qu'elle pouvait avoir à l'extérieur.

De plus, au niveau textuel, la circulaire relative aux UVF précise que « *le personnel de surveillance affecté aux UVF a une fonction d'appui auprès des familles et des personnes détenues* »⁶⁶. Le personnel de l'EP, afférent « au proche » a un contact avec l'extérieur et les familles des détenues, alors qu'habituellement le personnel de surveillance a seulement des contacts avec les personnes détenues. Cette illustration atteste de la nuance à apporter à la distinction textuelle proche/loin.

Cependant en pratique et dans le discours des personnels, la distinction reste présente, les personnels pénitentiaires semblent attachés à cette distinction , « *les problèmes arrivent quand les CPIP veulent se mêler du travail de la détention et vice et versa, chacun son métier, quand chacun fait uniquement son boulot, ça marche !* » (Entretien n°14)⁶⁷. La CPIP cite en exemple un arbre de Noël organisé au sein de la maison d'arrêt. Interrogée sur l'organisation de l'arbre de Noël, la directrice de détention

⁶⁴ Entretien CPIP, février 2014

⁶⁵ Entretien surveillant UVF-Parloirs, février 2014

⁶⁶ Circulaire de la DAP du 26 mars 2009 relative aux *unités de vie familiale*. Bulletin officiel du ministère de la Justice du 30 avril 2009.

⁶⁷ Entretien CPIP, février 2014

de l'EP identifie les niveaux d'implication de chacun et la distinction proche/loin apparaît clairement : *« l'EP s'est occupé de la logistique car cela impact la vie de l'établissement : quel chemin devait être emprunté par les enfants ? Le spip s'est occupé de la partie mise en relation avec les familles et le REP. C'est une action qui a fonctionné car tout a été organisé et bien réparti, chacun a fait ce qu'il devait faire »* (entretien n°1)⁶⁸.

La distinction proche/loin est aussi utilisée afin de définir les missions de chacun au sein des engagements de service. D'ailleurs, au sein de ceux ci on évoque la notion de partenariat interne entre l'EP et le SPIP, comme pour entériner le fait qu'ils aient des champs de compétence distincts.

2- La jonction entre le proche et le loin : les réseaux de communication

a) « Il est nécessaire d'échanger » (entretien n°1)⁶⁹

La distinction proche/loin est utilisée par les personnels pénitentiaires pour définir leurs zones d'actions respectives. Le risque, c'est qu'il n'y ait aucun partage d'informations qui s'effectue, que chacun garde les informations de sa zone d'action afin d'avoir un certain pouvoir sur l'autre. La notion de pouvoir peut se définir comme *« la capacité d'un acteur de se rendre capable de faire agir un autre acteur. Les ressources du pouvoir sont la compétence et l'information »*⁷⁰. Le fait de posséder des informations sans les partager est une des ressources du pouvoir et permet d'avoir un ascendant sur les autres acteurs. L'idée de ressource est explicite : l'acteur qui possède le plus

68 Entretien directrice de détention, février 2014

69 Idem

70 Bernoux P., *L'essentiel de la théorie des organisations*, op.cit, p189

d'informations est en quelque sorte « le plus puissant » et il peut influencer sur l'action des autres.

Afin d'éviter ces jeux de pouvoirs et de travailler ensemble de manière efficace, « *il est nécessaire de partager, d'échanger* » (entretien n°1)⁷¹ : autrement dit de faire la jonction entre « le proche » et « le loin ». La division du travail inclut aussi le partage d'informations, même si chacun a son domaine de compétence, il est nécessaire de partager. « *C'est par le biais de la communication que la notion de travail ensemble prend tout son sens* » (entretien n°4)⁷².

En effet, l'EP et le SPIP de par leurs missions respectives ne détiennent pas les mêmes informations. Les personnels de l'EP sont plus enclins à recevoir des informations des détenus : directement (en s'adressant aux personnels de surveillance) ou indirectement (contrôle des courriers, écoutes téléphoniques). « *Le surveillant est la première personne à qui le détenu va s'adresser en cas de mauvaise nouvelle, c'est généralement la première personne qu'il voit* » (entretien n°10)⁷³. Le SPIP reçoit des informations des familles, dès l'arrivée de la personne détenue, il revient au SPIP de prendre contact avec la famille du détenu s'il le demande. A ce moment là, le CPIP peut recueillir des informations sur la famille qui auront un impact sur la gestion du détenu, d'où la nécessité de communiquer. Ce n'est pas systématique, les CPIP peuvent recevoir des informations directement du détenu en entretien et l'EP des informations de l'extérieur que le SPIP ne détiendra pas.

Dans plusieurs entretiens, les personnes interrogées évoquent le manque de communication :

« *on ne communique pas assez avec le SPIP* » (entretien n°2)⁷⁴, « *on échange que lorsqu'on est en réunion,, ça prend trop de temps, j'ai des choses plus urgentes à faire qu'aller discuter avec la détention* » (entretien n°7)⁷⁵.

Cependant, la communication ne peut pas être vue « *comme la cause de tous les maux et le remède susceptible d'apporter une solution à tout problème* »⁷⁶. D'autant plus, qu'il existe des réseaux de communication entre le SPIP et l'EP.

71 Entretien directrice de détention, février 2014

72 Entretien DPIP Maison d'arrêt, février 2014

73 Entretien Surveillant UVF-Parloirs, février 2014

74 Entretien Officier MAF, janvier 2014

75 Entretien DPIP centre de détention, février 2014

76 Cabin P., *Les organisations*, Paris, Éditions sciences humaines, 2007, p60

b) Réseaux de communication et maintien des liens familiaux

Il existe trois types de réseaux de communications à travers lesquels les acteurs échangent à propos du MLF : les réseaux informels , les réseaux formels et les réseaux formels institutionnalisés.

Les réseaux informels renvoient à des moyens de communication sans règles, il s'agit des mails, du téléphone etc...Les réseaux formels et formels institutionnalisés se ressemblent partiellement parce qu'ils sont régis tous deux par des règles. Concernant les réseaux formels institutionnalisés, la règle est prévue par la loi, cette notion renvoie à la commission pluridisciplinaire unique (CPU), ou encore à la commission d'application des peines (CAP). Les réseaux formels peuvent être illustrés par toutes les réunions ou les moments d'échanges qui sont prévus et organisés au préalable.

Ces trois réseaux permettent une communication, mais qui est différente selon le réseau utilisé. En effet, les réseaux formels et informels sont utilisés pour échanger à propos de situations conjoncturelles, c'est à dire de situations à la fois particulières et urgentes. Le problème de ces échanges est *« qu'il y a un manque de traçabilité, cela vient surtout du SPIP, ils n'ont pas la culture de la traçabilité qu'a la détention »* (entretien n°3)⁷⁷.

« On agit souvent dans l'urgence, on agit et on oublie, mais on échange pas mal dans les situations d'urgence comme il faut agir vite » (entretien n°14)⁷⁸.

Les réseaux formels institutionnalisés, notamment la CPU, permettent d'avoir une traçabilité. La CPU est une instance pluridisciplinaire avec plusieurs acteurs, et qui traite de sujets divers. Concernant le MLF, la situation familiale (visites, mandats...) peut être évoquée lors de la CPU arrivant, mais aussi de la CPU UVF si l'EP dispose d'une UVF, et de la CPU suicide. Elle est présidée par le CE ou son représentant, *« dans tous les domaines, le chef d'établissement ou son délégataire demeure au final seul décisionnaire »*⁷⁹, pour autant *« la consultation de la CPU est nécessaire pour éclairer leur choix »*. On parle de *« domaine de compétence et de leur connaissance des*

77 Entretien Officier, février 2014

78 Entretien CPIP, février 2014

79 Circulaire du 18 juin 2012 relative aux modalités de fonctionnement de la commission pluridisciplinaire unique (CPU). Bulletin officiel du ministère de la Justice du 19 juin 2012.

situations individuelles inscrites à l'ordre du jour ». On voit bien apparaître les deux éléments de la division du travail, « *domaine de compétence* » renvoie à la division des tâches et « *connaissance des situations individuelles* » à la distribution des rôles.

De plus, lors de chaque CPU, les informations sont notées sur le cahier électronique de liaison (CEL), et on peut observer l'évolution, l'impact de ces évolutions, en faire un bilan etc....

Par exemple, lors de chaque CPU UVF les éléments concernant le MLF sont repris et modifiés, l'impact des visites sur la personne détenue est noté mais aussi les conséquences sur sa sortie.

Cependant, dans les entretiens de CPIP réalisés en EP, on perçoit qu'il n'y a pas de réel engouement pour assister à la CPU. Pourtant, le rôle des CPIP est important, ils donnent les informations concernant la famille, la réception de mandats etc...

La CPU est perçue comme « *une commission interne à l'établissement* » (entretien n°14)⁸⁰ et qui est donc afférente au « proche », alors qu'il y a une réelle plus value en terme d'apport d'informations s'agissant du « loin ». La participation aux commissions est indiquée dans l'engagement de service et peut être perçue comme une obligation alors que c'est un moyen pour le SPIP de montrer son engagement dans sa zone d'action (ce qui est « loin ») .

3- Les moyens possibles d'amélioration de la division du travail

a) Au niveau des acteurs

80 Entretien CPIP, février 2014

Au niveau du SPIP, l'identification des acteurs peut être améliorée en instaurant un CPIP référent et un suivi systématique, même en maison d'arrêt, pour chaque détenu. Il est nécessaire que les autres acteurs puissent identifier les CPIP comme référents de tel ou tel détenu. A cette fin, il peut être opportun que la répartition des suivis par CPIP se fasse par bâtiment. En effet, il sera plus facile pour les acteurs appartenant à l'EP d'identifier rapidement le CPIP concerné. Il revient au DPIP de mettre en place cette organisation dans son service. D'autant plus, qu'en terme de communication le CPIP en EP joue un rôle stratégique, il est en relation avec le détenu, la famille et les personnels de surveillance. Il peut faire la jonction entre toutes ces informations, et faire le relais entre « le proche » et « le loin ». Le CPIP est en quelque sorte la pierre angulaire entre l'EP et les familles.

De plus, s'agissant du partenariat, au vu de la multiplicité des acteurs, des questions restent en suspens sur l'identité de l'acteur le plus à même de se poser en interlocuteur vis à vis des partenaires. D'après la circulaire du 19 mars 2008 c'est au DSPIP de coordonner l'action partenariale⁸¹. Son représentant au sein de l'établissement pénitentiaire, le DPIP a donc un rôle évident à jouer en tant qu'interlocuteur privilégié des partenaires. Ce qui a été analysé dans les entretiens c'est la volonté de connaître de manière plus approfondie l'administration, il serait donc opportun pour le DPIP d'organiser des réunions avec les partenaires afin de les informer sur le fonctionnement de l'administration pénitentiaire. Ce peut être aussi le moment pour lui de se positionner en tant qu'interlocuteur principal, à lui ensuite de diffuser les informations aux autres acteurs internes concernés. Il doit donc jouer un rôle d'interface entre l'extérieur et l'intérieur tout comme le CPIP mais entre l'EP et les partenaires, tandis que pour le CPIP c'est entre l'EP et les familles.

Le SPIP a un rôle important à jouer en terme de communication dans le cadre du MLF, d'où l'importance pour celui-ci d'être présent dans le maximum d'instance ou il est

⁸¹« *Au niveau départemental, le DSPIP joue un rôle d'interface auprès des divers partenaires institutionnels et associatifs pour impulser une dynamique de projets prenant en considération les problématiques sociales des PPSMJ* ». Circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention pénitentiaires d'insertion et de probation. Bulletin officiel du ministre de la justice du 30 avril 2008.

question du MLF (CAP, CPU, réunions...). Il peut être source d'informations que lui seul est à même de détenir (informations sur les familles ou les partenaires).

C'est pourquoi, il est nécessaire que le DPIIP désigne un référent pour chaque CPU, le fait que ce soit le même CPIIP qui se rend à la même CPU permet d'avoir un acteur identifié pour chaque thématique.

b) Au niveau des actions

Afin que la jonction des échanges entre « proche » et « loin » soit efficace, il est nécessaire qu'une certaine traçabilité soit établie. Entre l'EP et le SPIIP, cette traçabilité passe par le CEL, c'est un outil créé pour travailler dans la pluridisciplinarité et garder une trace des échanges. Or, il est très peu utilisé par les CPIIP parce qu'il est perçu

« comme un outil interne à l'établissement » (entretien n°4)⁸². Dans ce cas, c'est le rôle du DPIIP de favoriser l'utilisation du CEL. Il doit être systématiquement rempli à chaque nouvelle information concernant le MLF. Il revient au DPIIP de promouvoir l'outil comme un moyen d'échange qui faciliterait le travail des CPIIP. L'arrivée de GENESIS peut permettre cette promotion, lors de l'apprentissage de l'outil, le DPIIP peut insister sur la nécessité de l'utiliser pour les CPIIP. La traçabilité permet d'une part de garder les informations utiles en cas de besoin, de constater l'évolution ou de faire des bilans ; d'autre part, elle permet de valoriser le travail des CPIIP. En effet, grâce à la traçabilité on perçoit le travail qui a été effectué, les informations qui ont été récoltées et surtout la volonté de partager ces informations. C'est cet aspect de valorisation du travail qui doit être mis en avant par le DPIIP afin de convaincre les CPIIP d'utiliser le CEL.

C'est aussi un moyen pour le DPIIP de contrôler le travail qui a été fait par les CPIIP, en ce sens, ce peut être un objectif fixé à l'entretien d'évaluation.

La notion de traçabilité est mise en évidence au sein du référentiel qualité des pratiques professionnelles pénitentiaires *« chaque établissement met en œuvre une procédure de traitement de l'information décrivant les modalités de gestion d'un événement marquant (...) »*⁸³. Il semble pertinent aussi pour le SPIIP d'avoir cette logique de traçabilité pour

82 Entretien DPIIP Maison d'arrêt, février 2014

83 Référentiel qualité des pratiques professionnelles

les raisons expliquées précédemment, mais aussi pour être au même niveau que l'EP, afin d' avoir la même logique de travail.

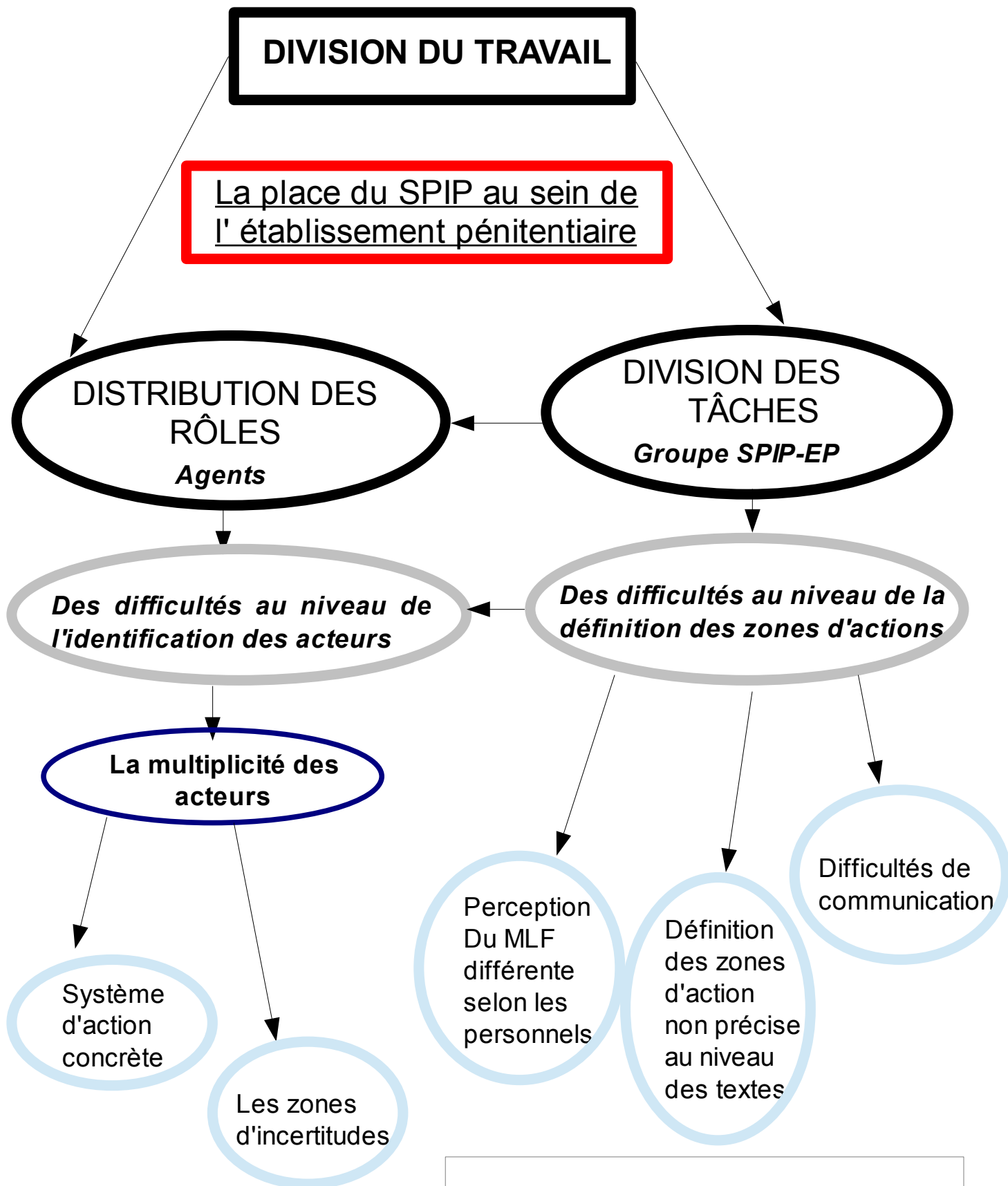
CONCLUSION

Le projet de ce travail était d'analyser les facteurs perturbant la division du travail entre SPIP et EP dans le cadre du maintien des liens familiaux. Ce travail a été construit à partir de deux niveaux d'analyses : les acteurs et les actions.

En réalité, ces deux niveaux d'analyses renvoient à deux angles d'observation distincts. En effet, au sein de la première partie, nous avons souligné que trois angles d'observations seraient utilisés : un angle restreint analysant les relations entre les acteurs au niveau individuel, un second plus distant distinguant deux acteurs globaux EP-SPIP, et un dernier posant l'AP en tant qu'acteur unique interagissant avec les partenaires extérieurs. Le premier angle d'observation renvoie à la première partie (les acteurs), et le second angle à la deuxième partie (les actions).

Ainsi les problématiques repérées semblent similaires pour les deux niveaux d'analyses, en effet, seul le niveau de perception a été modifié. Ceci explique l'utilisation des mêmes termes : manque d'identification, de définition ou de délimitation. Il y a un lien entre toutes ces difficultés, l'absence de délimitation claire et précise des zones d'actions engendrent logiquement des lacunes au niveau de la définition des acteurs interagissant au sein de ces zones. Le schéma ci-contre permet de mettre en évidence les liens, et répond à la question initiale. De plus, on perçoit à travers le schéma l'enjeu plus global, qui a pu être mis en avant à travers ce travail : la place du SPIP au sein de l'établissement pénitentiaire.

La division du travail entre SPIP et EP dans le cadre du MLF



Légendes :



Enjeu



Cadre
théorique



Constat sur
le terrain



Cause
principale



Facteurs

En effet, le SPIP en milieu fermé a une place particulière au sein de l'EP, « *il est en terrain inconnu* » (entretien n°4)⁸⁴. Il est installé au sein de l'EP, alors qu'il n'en fait pas partie juridiquement. Il appartient au SPIP de définir sa place, et d'élargir sa zone d'action en respectant les textes. On a pu le constater précédemment les textes donnent une large compétence au SPIP en matière de MLF (travail partenarial, participation aux instances), c'est donc au SPIP de s'investir dans sa zone d'action. Cet investissement passe par une participation accrue aux instances et par une traçabilité qui permet de valoriser le travail du SPIP.

D'autant plus, que même si la place du SPIP au sein de l'EP est particulière, elle lui permet d'avoir une place centrale vis à vis des partenaires et de jouer un rôle important en matière de communication. Le SPIP est à la fois « *dehors et dedans* » (entretien n°13)⁸⁵, cela lui permet d'être le nœud central du réseau partenarial dans le cadre du MLF.

Le SPIP et l'EP ont chacun des rôles importants à jouer dans le cadre du MLF, mais ces rôles sont différents. Pour l'EP, il est aisé d'agir dans sa zone d'action puisqu' « *il agit en terrain connu* » (entretien n°14)⁸⁶. Pour le SPIP, la logique est moins évidente, il doit se créer sa propre zone d'action sans empiéter sur celle de l'EP.

Cette zone d'actions peut s'étendre autour du rôle central que joue le SPIP, en faisant le lien avec l'extérieur. Le DPIP se pose en acteur majeur des mouvements au sein des zones d'actions, c'est à lui d'impulser le changement vis à vis des CPIP et de se positionner en interlocuteur vis à vis des partenaires.

84 Entretien DPIP Maison d'arrêt, février 2014

85 Entretien CPIP, février 2014

86 Entretien CPIP, février 2014

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

- Aim.R, *L'essentiel de la théorie des organisations*, Paris, Gualino, coll. Les carrés, 2010
- Balzac H., *Le curé du village*, Paris, Folio classiques, 1975
- Barreyre J., Collectif, *Le nouveau dictionnaire critique d'action sociale*, Paris, Bayard Culture, coll.Travail social, 2006,
- Bernoux P., *L'essentiel de la théorie des organisations*, Paris, Seuil, coll. Points, 1990
- Cabin P., *Les organisations*, Paris, Éditions sciences humaines, 2007
- Dhume-Sonzogni, *Du travail social au travail ensemble*, Paris, Editions ASH, 2010
- Le Boterf.G, *Travailler efficacement en réseau. Une compétence collective*. Paris, Editions d'organisations, 2008

Sites Web :

- Ministère des finances et des comptes publics (France) ,Le forum de la performance publique
<http://www.performancepublique.budget.gouv.fr/farandole/2014/pap/pdf/DBGPGMPGM107.pdf>
(pages consultées le 10 janvier 2014)
- Sénat (France), Le programme administration en 2005, <http://www.senat.fr/rap/104-074-327/104-074-32735.html> (pages consultées le 10 janvier 2014)

Films :

- Coppola Francis Ford, *Le Parrain*, Paramount Pictures, 1972, DVD Couleur

Textes juridiques :

- Loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009
- Circulaire du 19 mars 2008 relative *aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation*. Bulletin officiel du ministre de la justice du 30 avril 2008
- Circulaire de la DAP du 26 mars 2009 relative *aux unités de vie familiale*. Bulletin officiel du ministère de la Justice du 30 avril 2009
- Circulaire du 9 juin 2011 d'application des articles 4, 39 et 40 de la loi n°2009-1439 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, relatifs *à la correspondance téléphonique et à la correspondance écrite des personnes détenues*. Bulletin Officiel du Ministre de la justice du 30 juin 2011
- Circulaire du 20 février 2012 relative *au maintien des liens extérieurs des personnes détenues par les visites et l'envoi ou la réception d'objets*. Bulletin Officiel du ministère de la Justice du 20 février 2012
- Circulaire du 18 juin 2012 relative *aux modalités de fonctionnement de la commission pluridisciplinaire unique (CPU)*. Bulletin officiel du ministère de la Justice du 19 juin 2012

TABLES DES ANNEXES

ANNEXE 1 :

Liste des entretiens

ANNEXE 2 :

Circulaire du 18 juin 2012 relative *aux modalités de fonctionnement de la commission pluridisciplinaire unique* (CPU). Bulletin officiel du ministère de la Justice du 19 juin 2012.

ANNEXE 3 :

Projet annuel de performances-Programme n°107 Administration pénitentiaire 2014
(extraits)

ANNEXE 4 :

Engagements de service entre un SPIP et un EP

Annexe 1 : Liste des entretiens

- Entretien n°1, Directrice de détention, février 2014
- Entretien n°2, Officier MAF, février 2014
- Entretien n°3, Officier, février 2014
- Entretien n°4, DPIP Maison d'arrêt, février 2014
- Entretien n°5, CPIP UHSI, février 2014
- Entretien n°6, Officier UHSI, février 2014
- Entretien n°7, DPIP centre de détention , février 2014
- Entretien n°8, Médecin UHSI, février 2014
- Entretien n°9, Vaguemestre, février 2014
- Entretien n°10, Surveillant UVF-Parloirs, février 2014
- Entretien n°11, Bénévoles REP, février 2014
- Entretien n°12, Pédiatre PMI, février 2014
- Entretien n°13, CPIP, février 2014
- Entretien n°14, CPIP, février 2014

Annexe 2 : Circulaire CPU

Circulaire du 18 juin 2012 relative aux modalités de fonctionnement de la commission pluridisciplinaire unique

NOR : JUSK1140048C

La garde des sceaux,
ministre de la justice,

Pour attribution

*Mesdames les directrices et Messieurs les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires
Monsieur le directeur interrégional chef de la mission des services pénitentiaires de
l'Outre-mer Mesdames et Messieurs les chefs et directeurs d'établissements
pénitentiaires*

*Mesdames les directrices et Messieurs les directeurs fonctionnels des services pénitentiaires d'insertion
et de probation Monsieur le directeur de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire*

Date d'application: immédiate

Textes sources:

- Article 717-1 du code de procédure pénale dans sa rédaction issue de l'article 89 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire
- Articles D. 88 à D. 92 du code de procédure pénale dans leur rédaction issue du décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire
- Décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 modifié relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif
- Circulaire JUSE0040058C du 21 juillet 2000 relative à la généralisation du projet d'exécution de peine aux établissements pour peines
- Circulaire JUSK0840015C du 14 janvier 2009 relative à la mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes
- Note du garde des sceaux du 15 juin 2009 relative au plan d'actions 2009 sur la prévention du suicide des personnes détenues
- Note n° 633 du 30 juillet 2010 relative à l'actualisation du référentiel qualité RPE, partie « prise en charge et accompagnement de la personne détenue durant la phase d'accueil » (version 2)
- Note n° 71 du 22 mars 2011 relative à l'actualisation du référentiel qualité RPE, partie « prise en charge et accompagnement de la personne détenue durant la phase d'accueil » (version 3)

INTRODUCTION

Le dialogue pluridisciplinaire entre les différents professionnels intervenant au sein des établissements pénitentiaires conditionne l'efficacité des actions menées auprès des personnes détenues.

Forte de cette conviction, l'administration pénitentiaire a encouragé depuis plus de vingt ans la création au sein de chaque établissement d'une commission pluridisciplinaire, définie comme le lieu central d'échange institutionnel et de partage d'informations.

Ainsi, dès le 22 octobre 1990, la circulaire JUSE9040078C, portant sur le régime de détention des établissements du programme 13 000, prévoyait d'adapter les régimes de vie au profil des condamnés et préconisait à cette fin de réunir une commission d'affectation pluridisciplinaire que consulterait le chef d'établissement avant toute décision.

La circulaire JUSE0040058C du 21 juillet 2000, portant généralisation du projet d'exécution de peine aux établissements pour peine, a renouvelé cette préconisation et insisté sur l'utilité d'instances pérennes d'échanges pluridisciplinaires destinées à améliorer la communication et à définir des objectifs de travail communs, adaptés à la situation de chaque condamné. De même, la circulaire JUSE0140057C du 20 juillet 2001, relative à la lutte contre l'indigence, a généralisé la mise en place de commissions pluridisciplinaires, ouvertes aux partenaires extérieurs, destinées à garantir le suivi des actions menées en faveur des personnes détenues indigentes ainsi que

la transparence des choix de l'administration.

Par la suite, la circulaire interministérielle n° 2005-27 du 10 janvier 2005, portant actualisation du guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues, a recommandé de faire de la commission pluridisciplinaire un lieu d'échanges entre les personnels pénitentiaires et les services de santé en matière de prévention du risque suicidaire.

Ces orientations ont été confortées par l'adoption des règles pénitentiaires européennes (RPE) le 11 janvier 2006 par le comité des ministres du Conseil de l'Europe. La règle 83.b invite notamment les autorités pénitentiaires à promouvoir des « méthodes d'organisation et des systèmes de gestion propres [...] à faciliter la bonne coordination de tous les services – internes et externes à la prison – qui assurent des prestations destinées aux détenus ».

Le référentiel d'application des RPE dans le système pénitentiaire français, élaboré par l'administration pénitentiaire, comprend ainsi une règle 1.3.1. qui indique : « le chef d'établissement s'engage à favoriser une prise en charge pluridisciplinaire des personnes détenues, concrétisée notamment par la mise en place d'une commission pluridisciplinaire unique regroupant l'ensemble des acteurs concernés ». La règle 2.1.2. du référentiel prévoit pour sa part de « faciliter et améliorer les conditions d'intervention des partenaires institutionnels ou bénévoles, dans le souci d'optimiser leur action dans leur secteur de compétences ».

La loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire est venue consacrer ces évolutions, en introduisant à l'article 717-1 du code de procédure pénale (CPP) une référence à la « période d'observation pluridisciplinaire » préalable au bilan de

personnalité établi au profit de tout nouvel arrivant dans l'établissement.

Sur ce fondement, l'article D. 90 du CPP, issu du décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010, a institué auprès du chef de chaque établissement pénitentiaire, pour une durée de cinq ans, une commission pluridisciplinaire unique (CPU). Cette disposition portant création des CPU permet de rendre pérennes, dans un cadre réglementaire commun, les différentes commissions qui se réunissaient jusqu'alors sur des thèmes spécifiques.

Elle opère ainsi une clarification des dispositifs existants et garantit aux personnes détenues une prise en charge globale qui prend en compte l'ensemble de leur situation.

L'objectif de la présente circulaire est de présenter les modalités générales de fonctionnement de la CPU, quel que soit le thème de sa réunion. Des circulaires spécifiques préciseront, en fonction de leur objet (travail, affectation, aide aux personnes détenues dépourvues de ressources suffisantes, etc.) les conditions particulières de consultation de la CPU.

1-Compétence de la CPU

La CPU, instituée auprès de chaque établissement pénitentiaire, est une commission administrative à caractère consultatif présidée par le chef d'établissement. A ce titre, elle entre dans le champ d'application du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 visé en référence.

La consultation de la CPU est obligatoire pour l'examen des parcours d'exécution de peine (PEP) des personnes condamnées (article D. 89 du CPP). Une circulaire spécifique viendra préciser le contenu et les modalités de mise en œuvre du PEP.

En application de l'article 2 du décret précité, la durée d'existence de la CPU a été limitée à cinq ans par l'article D. 90 du CPP. A l'issue de cette période (soit au 29 décembre 2015), et sur la base d'un rapport établissant la nécessité de son maintien, la CPU pourra être renouvelée par décret simple pour une nouvelle période de cinq ans.

Bien que l'article D. 90 du CPP instituant la CPU s'insère dans une section relative aux modalités de prise en charge des personnes détenues condamnées, son champ d'intervention couvre l'ensemble des personnes détenues majeures.

En revanche, la CPU n'est pas compétente pour examiner la situation des personnes détenues mineures.

A l'égard de ces dernières en effet, les prérogatives de la CPU sont exercées par l'équipe pluridisciplinaire, définie à l'article D. 514 du CPP et instituée au sein de chaque établissement pénitentiaire recevant des mineurs (EPM et QM). Les modalités de fonctionnement de l'équipe pluridisciplinaire sont détaillées dans la circulaire JUSK0740097C du 8 juin 2007 relative au régime de détention des mineurs.

S'agissant des majeurs, la CPU fusionne l'ensemble des commissions existantes appelées à émettre un avis sur les décisions prises à l'égard des personnes

incarcérées, qu'elles soient prévenues ou condamnées.

A ce titre, la CPU remplace les diverses commissions qui intervenaient jusqu'alors au sein des établissements pénitentiaires.

Ainsi, la CPU est compétente s'agissant :

- de l'examen de la situation des personnes détenues arrivantes à l'issue de la phase d'accueil, notamment de l'évaluation de leur dangerosité et de leur vulnérabilité, au sens pénitentiaire de ces termes ; cet examen précède l'affectation de chaque personne détenue arrivante dans le secteur d'hébergement qui lui semble adapté ;
- du suivi de l'évaluation de la dangerosité et de la vulnérabilité des personnes incarcérées ;
- de l'examen de la situation des personnes détenues préalable aux décisions de classement au travail ou à la formation ainsi que, le cas échéant, d'accès aux activités ;
- de la prévention du suicide ;
- de l'identification des personnes détenues dépourvues de ressources suffisantes susceptibles de bénéficier d'aides en nature ou en numéraire ;
- de l'examen de la situation des personnes condamnées préalable aux décisions de réaffectation dans un nouveau régime de détention (leur affectation initiale étant examinée à l'occasion du volet arrivant de la CPU) ;
- de l'examen des parcours d'exécution de peine des personnes détenues condamnées.

Dans tous ces domaines, le chef d'établissement ou son délégataire demeurent au final seuls décisionnaires.

Pour autant, la consultation de la CPU est nécessaire pour éclairer leurs choix. C'est la raison pour laquelle il importe, dans chaque établissement, que la commission se réunisse sur chacune des thématiques ci-dessus énumérées pour exprimer son avis, étant précisé qu'à l'avenir, en fonction de l'évolution des pratiques, d'autres thèmes pourront y être évoqués.

2-Composition de la CPU

La grande diversité des thèmes sur lesquels la CPU est amenée à se prononcer implique que ses participants puissent varier d'une réunion à une autre, en fonction de leur domaine de compétence et de leur connaissance des situations individuelles inscrites à l'ordre du jour.

De manière schématique, la CPU est constituée de trois groupes distincts : un « noyau dur » de membres dont la présence est obligatoire ou fortement souhaitée, un deuxième groupe de membres systématiquement convoqués mais pas nécessairement présents, puis un troisième, composé de membres susceptibles d'être convoqués pour assister à ses réunions (article D. 90 du CPP).

Enfin, un dernier groupe, très large, inclut tous les intervenants en détention susceptibles d'être entendus par la commission pour éclairer ses débats (moniteurs de sport, coordinateurs culturels, aumôniers, visiteurs de prison, partenaires

associatifs...). Toutefois, ces intervenants ne sont pas membres de la CPU. Ils interviennent en tant que « personnalités qualifiées », extérieures à la commission. Afin d'enrichir les échanges de la commission, il convient de faire un large usage de cette faculté d'audition en invitant de manière très régulière les partenaires associatifs à participer à ses réunions lorsque l'ordre du jour le justifie.

Le premier groupe des membres présents est composé du chef d'établissement (en sa qualité de président de la CPU), du directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DFSPIP) et du responsable du secteur de détention de la personne détenue dont la situation est examinée.

S'agissant de la « CPU PEP », dès lors que ces trois personnes sont présentes ou représentées (cf. infra s'agissant des possibilités de suppléance), le quorum est atteint et la commission peut se tenir valablement. Leur participation est donc absolument nécessaire.

Dans tous les autres cas, leur participation doit être fortement encouragée car elle garantit la légitimité de la commission et la cohérence de ses travaux. En cas d'empêchement, il est recommandé que la personne qui ne peut être ni présente ni représentée en CPU rédige un avis dans le cahier électronique de liaison (CEL), préalablement à la tenue de la commission.

Sauf nécessité de service, le responsable du secteur de détention se rend à la CPU accompagné du personnel de surveillance qui connaît la situation de la personne détenue. De même, le DFSPIP peut se faire accompagner par un ou plusieurs membres de son service pour porter une appréciation sur les personnes dont la situation est examinée.

Les membres du deuxième groupe systématiquement convoqués aux réunions de la CPU sont les représentants du service du travail, du service de la formation professionnelle (lesquels peuvent être des personnels du secteur privé dans les établissements à gestion déléguée) ainsi que le représentant du service d'enseignement (et notamment le responsable local de l'enseignement). Ils apprécient, en fonction de l'ordre du jour, si leur présence à la réunion de la commission est nécessaire.

Le troisième groupe, constitué des personnes conviées à assister aux réunions de la CPU en fonction de l'ordre du jour établi par le chef d'établissement, comprend :

- le psychologue chargé du parcours d'exécution de la peine ;
- un membre du service de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ;
- un représentant des équipes soignantes (dispositif de soins somatiques ou psychiatriques) de l'unité de consultations et de soins ambulatoires ou du service médico-psychologique régional désigné par le (ou les) établissement(s) de santé de rattachement.

Il appartient au chef d'établissement d'arrêter par écrit la liste des membres de la CPU.

Ce document, qui prend la forme d'une note de service, n'est pas une liste nominative de toutes les personnes appelées à participer aux réunions de la CPU mais une liste fonctionnelle.

En effet, les membres de la CPU n'interviennent pas en leur qualité personnelle

mais au titre des fonctions qu'ils exercent ou du service qu'ils représentent. L'objet de la note fixant la composition de la CPU est simplement de définir et d'adapter, en fonction de la situation locale, l'énumération de l'article D. 90 du CPP.

A titre d'exemple, tous les établissements pénitentiaires ne comprennent pas de psychologue en charge du PEP. Dans ce cas, cette personnalité, pourtant mentionnée à l'article D. 90 du CPP, n'a pas à figurer sur la liste des membres de la CPU arrêtée par le chef d'établissement.

De même, en fonction du nombre de secteurs de détention que comporte l'établissement, la liste fera état d'un nombre variable de responsables appelés à participer aux CPU (responsable du secteur 1, 2, 3 ou responsable du bâtiment A, B...).

De la sorte, le départ d'un membre et son remplacement n'imposent pas au chef d'établissement d'actualiser la liste portant composition de la CPU.

Il convient donc de distinguer très nettement la liste fonctionnelle arrêtée par le chef d'établissement compte tenu des particularités de l'établissement qu'il dirige et le choix des personnes convoquées, nominativement, qu'il effectue avant chaque réunion de la CPU (cf. infra 3.1).

Tous les membres de la CPU, y compris son président, peuvent s'y faire représenter (article 3 du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006).

Le chef d'établissement peut ainsi être suppléé, de préférence par un directeur des services pénitentiaires ou un membre du corps de commandement placé sous son autorité. Toutefois, pour tenir compte des contraintes existantes dans les maisons d'arrêt à faible capacité d'accueil, il est possible de confier la présidence de la CPU à un membre du corps d'encadrement. Dans ce cas, le major ou le premier surveillant n'auront pas compétence pour prendre de décisions à l'issue des débats de la CPU. Il appartiendra au chef d'établissement de formaliser ses décisions postérieurement à la réunion de la commission.

La note du chef d'établissement portant composition de la CPU n'a pas à mentionner l'identité de toutes les personnes susceptibles de suppléer les membres titulaires. Il suffit que ces suppléants appartiennent au service, ou soient placés sous l'autorité de la personne qu'ils représentent, pour être habilités à participer aux réunions de la CP

3- Fonctionnement de la CPU

Il importe, selon la taille de l'établissement, qu'un personnel administratif soit affecté à l'organisation et au suivi administratif de la CPU. Ce personnel se charge de la préparation des dossiers, de l'envoi des convocations, du secrétariat de réunion, de la rédaction du procès-verbal et de la formalisation des avis de la commission. Un recours systématique au cahier électronique de liaison (CEL) doit être adopté dans le cadre des travaux de la CPU, afin d'en garantir la traçabilité.

3.1 La convocation de la CPU

C'est au stade de la convocation que le chef d'établissement doit arrêter la liste nominative des membres qu'il souhaite voir participer à la CPU.

Sont systématiquement convoqués :

- le DFSPPI (lequel pourra se faire suppléer et être accompagné le cas échéant de membres de son service ainsi qu'il a été indiqué supra),
- les responsables des secteurs de détention dans lesquels sont hébergées les personnes détenues dont la situation est inscrite à l'ordre du jour,
- les représentants des services du travail, de la formation professionnelle et de l'enseignement.

Les autres membres de la CPU sont convoqués en fonction de l'objet de sa réunion et des situations individuelles examinées.

D'une manière générale, il importe que le chef d'établissement prenne attache avec le (ou les) référent(s) de l'équipe soignante afin de définir conjointement les cas dans lesquels l'invitation de ces derniers intervient. Celle-ci doit notamment être systématisée pour les CPU « Prévention du suicide ». Il peut également être convenu que les représentants des équipes soignantes soient systématiquement conviés lorsque la CPU examine la situation d'une personne détenue dont l'état de santé nécessite un partage d'information pour une décision concertée.

Quoi qu'il en soit, le chef d'établissement ne peut jamais solliciter la présence des membres de l'équipe soignante dans le but d'obtenir des renseignements couverts par le secret médical (cf. infra).

S'agissant du psychologue PEP, sa convocation se justifie à toutes les CPU chargées d'examiner les parcours d'exécution de la peine, ainsi qu'à celles relatives aux « arrivants » et à l'affectation des condamnés dans un régime de détention.

La convocation du représentant de la PJJ ne s'impose que dans les cas exceptionnels où la CPU (quel que soit l'objet de sa réunion) doit examiner la situation d'un jeune majeur à l'égard duquel le juge des enfants n'a pas dessaisi la PJJ au profit du SPIP.

Une fois déterminée la liste nominative des membres de la CPU à convoquer, le chef d'établissement doit décider si l'audition de personnalités qualifiées se justifie.

A titre d'exemple, les représentants des associations impliquées localement dans l'aide aux personnes détenues dépourvues de ressources suffisantes peuvent être invités aux réunions de la CPU chargée d'examiner les situations d'indigence.

La convocation adressée aux membres de la CPU et aux personnalités qualifiées mentionne l'objet de la réunion et la liste des personnes détenues dont la situation sera examinée. Cette convocation vaut ordre du jour.

Elle leur est adressée par tout moyen, y compris par courrier électronique, accompagnée le cas échéant des documents nécessaires à la préparation de la réunion.

Lorsque la CPU examine les parcours d'exécution de peine, la convocation doit être adressée cinq jours au moins (samedi et dimanche inclus) avant la date de la réunion. Dans les autres cas, il convient de respecter un délai minimum de

prévenance de trois jours pour permettre aux membres convoqués et aux personnalités qualifiées entendues de préparer dans de bonnes conditions la réunion.

En cas d'urgence, le chef d'établissement peut toujours ajouter l'examen de la situation d'une personne détenue à l'ordre du jour de la CPU, y compris le jour même de sa réunion

3.2 La tenue des réunions

Si, sur le principe, aucun rythme n'est imposé (les nécessités locales devant guider les choix du chef d'établissement), il arrive toutefois qu'un rythme minimum de réunion soit prescrit en fonction du thème de la réunion.

Ainsi :

- la CPU compétente pour examiner les parcours d'exécution de la peine des personnes condamnées doit être réunie au moins une fois par mois (article D. 91 du CPP) ;
- la CPU compétente pour examiner la situation des arrivants se réunit obligatoirement à l'issue de la phase d'accueil (référentiel RPE, règle 1.3.2.) ;
- la CPU « prévention du suicide » se réunit à un rythme au minimum bimensuel (préconisation de la note du garde des sceaux du 15 juin 2009 visée en référence).

Le chef d'établissement, ou son représentant, préside les réunions. Il examine successivement les situations individuelles des personnes détenues inscrites à l'ordre du jour. Il veille à ce que chaque membre de la CPU puisse exprimer son avis.

En aucun cas les propos échangés en CPU ne peuvent porter sur des informations couvertes par le secret médical.

Par ailleurs, les informations échangées en CPU au sujet des personnes détenues sont confidentielles et ne peuvent être divulguées à l'extérieur des réunions.

A cet égard, l'article D. 90 du CPP impose aux participants une obligation de discrétion qui leur interdit de dévoiler la teneur de leurs échanges. Cette obligation de discrétion s'impose aussi bien aux membres de la CPU qu'aux personnalités qualifiées entendues par elle (partenaires associatifs, aumôniers, visiteurs de prison, coordinateurs culturels, etc)

3. 3 La formalisation des avis de la CPU

Les différents avis émis par les membres de la CPU peuvent être retranscrits par le secrétaire de séance qui rédige sur support informatique, pour chaque personne détenue dont la situation a été examinée, un relevé des avis de chacun des participants à la commission.

A cette fin, le chef d'établissement s'efforce de mettre à la disposition de la commission un ordinateur, de sorte que le personnel administratif affecté au secrétariat ait accès au dossier de chaque personne détenue sous GIDE, où il pourra directement enregistrer les différents avis des membres de la

commission dans le module

« audiences/commissions » du CEL (ou de l'application informatique appelée à lui succéder).

Ce relevé des avis est diffusé au représentant des équipes soignantes qui a, le cas échéant, participé à la réunion, lequel peut formuler, par écrit, toute remarque versée au dossier de la personne détenue.

Lorsque la CPU examine les PEP, un vote à main levée est organisé. Les personnalités qualifiées entendues par la commission ne participent pas au vote. Le sens du vote de chaque membre (« Vote pour » ou « Vote contre ») est retranscrit dans le relevé des avis précité.

Par ailleurs, le secrétaire de séance peut rédiger une synthèse individuelle à l'attention de la personne détenue, versée à son dossier. Cette synthèse pluridisciplinaire ne fait pas état des positions individuelles de chacun des membres de la CPU et peut se limiter à la simple mention de l'avis, favorable ou défavorable, rendu par la commission. Il est possible de porter cette synthèse à la connaissance de la personne détenue en même temps que la décision du chef d'établissement.

Enfin, le secrétaire de séance prépare un procès-verbal de réunion édité, le cas échéant, directement à partir du logiciel informatique. Ce procès-verbal indique l'objet de la réunion (ex. : « Prévention du suicide »,

« Affectation », « Arrivant »), le nom et la qualité fonctionnelle des membres présents ainsi que l'identité des personnes détenues dont la situation a été examinée.

Le procès-verbal mentionne également, lorsqu'un vote est intervenu en commission, le sens de ce vote (« Vote favorable » ou « Vote défavorable »), étant précisé qu'en cas de partage des voix entre les membres présents, celle du président est prépondérante. Ce procès-verbal est signé par le président de la CPU (le chef d'établissement ou son suppléant). Il n'est pas obligatoire en revanche de le faire signer par l'ensemble des membres présents.

S'agissant enfin des décisions prises par le chef d'établissement ou son représentant à l'issue de la CPU, il convient de se reporter aux circulaires spécifiques qui, thème par thème, en détaillent le formalisme en fonction de leur régime juridique. Elles sont systématiquement portées à la connaissance de la personne détenue et classées à son dossier individu.

Je vous serai obligé de bien vouloir veiller à la diffusion de la présente circulaire et de m'informer des éventuelles difficultés liées à sa mise en œuvre.

La garde des sceaux, ministre de la justice, Par délégation,

Le préfet, directeur de l'administration pénitentiaire

HENRI MASSE

Annexe 3 : Projet annuel de performances-

Programme n°107 Administration pénitentiaire 2014 (extraits)

PLF 2014 - EXTRAIT DU BLEU BUDGÉTAIRE DE LA MISSION : JUSTICE

Version du 07/10/2013 à 15:21:35

PROGRAMME 107 : ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

**MINISTRE CONCERNÉ : CHRISTIANE TAUBIRA, GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE**

TABLE DES MATIÈRES

Présentation stratégique du projet annuel de performances	<u>2</u>
Objectifs et indicateurs de performance	<u>5</u>
Présentation des crédits et des dépenses fiscales	<u>17</u>
Justification au premier euro	<u>20</u>
Opérateurs	<u>46</u>
Analyse des coûts du programme et des actions	<u>50</u>

Isabelle GORCE

Directrice de l'administration pénitentiaire

Responsable du programme n° 107 : Administration pénitentiaire

Les missions du service public pénitentiaire sont fixées à l'article 2 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 : « Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales. Il contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues ». Ce service public est assuré par l'administration pénitentiaire avec le concours des autres services de l'État, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées.

L'administration pénitentiaire est chargée de la mise en œuvre du mandat judiciaire en matière d'exécution des peines. Son efficacité dépend en partie des décisions et des contributions d'autres intervenants. Les politiques en matière d'insertion de l'administration pénitentiaire sont étroitement liées à celles des ministères ou des partenaires extérieurs, en amont ou en aval de son intervention ; l'enseignement en prison est dispensé par des enseignants de l'éducation nationale ; l'organisation et la mise en œuvre de la prise en charge sanitaire des personnes détenues relèvent depuis la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 du service public hospitalier.

C'est dans ce cadre mais également dans la perspective de la mise en œuvre du projet de loi sur la prévention de la récidive que les objectifs de l'action de l'administration pénitentiaire ont été fixés pour 2014. Ils portent sur les axes stratégiques suivants :

- Favoriser la réinsertion ;
- Améliorer les conditions de détention et les conditions de travail des

- personnels pénitentiaires ;
- Renforcer la sécurité.

1. Favoriser la réinsertion

Les politiques de réinsertion mises en œuvre par l'administration pénitentiaire et ses partenaires constituent un volet essentiel de la prévention de la récidive.

A ce titre, les actions favorisant le maintien des liens familiaux continueront à être privilégiées (objectif 2), afin d'assurer l'effectivité du droit au respect de la vie familiale.

Par ailleurs, l'administration pénitentiaire poursuivra ses actions en faveur des alternatives à l'incarcération. En effet, les données statistiques connues confirment l'importance des aménagements de peine pour lutter contre la récidive en démontrant que cette dernière était moins fréquemment constatée à l'égard des personnes détenues n'ayant pas fait l'objet d'une sortie « sèche ». Ainsi, la loi pénitentiaire a érigé en principe l'aménagement de toute peine d'emprisonnement ferme, l'incarcération devant désormais n'être prononcée qu'en dernier recours.

Ce principe a été réaffirmé dans la circulaire de politique pénale de la garde des Sceaux en date du 19 septembre 2012. Les travaux de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive et le projet de loi relative à la lutte contre la récidive et à l'individualisation des peines confirment également ces objectifs. L'administration pénitentiaire poursuivra donc sa politique de développement des aménagements de peine (objectif 3) : développement de la part du placement extérieur, de la semi-liberté et de la liberté conditionnelle par rapport à la part de surveillance électronique.

La réinsertion passe également par le développement des activités et notamment du travail et la formation professionnelle (objectif 4). Conduite en partenariat avec le ministère chargé de l'emploi, la formation professionnelle en milieu pénitentiaire est un facteur important de réinsertion : les modalités de prise en charge visent à garantir aux personnes détenues des prestations identiques à celles organisées à l'extérieur à l'égard des publics en grande difficulté. L'expérimentation de la régionalisation de l'ensemble des actions de formation professionnelle dans les régions Pays de Loire et Normandie est en cours d'évaluation.

L'obtention d'un emploi demeure un élément de la réinsertion des personnes placées sous main de justice (PPSMJ). La convention cadre nationale de collaboration entre la direction de l'administration pénitentiaire et la direction générale du pôle emploi permet de proposer aux personnes détenues une « offre de service » élargie en matière d'orientation et d'accompagnement à l'emploi afin de préparer leur sortie. Le contexte économique défavorable implique une mobilisation renforcée de l'administration pénitentiaire sur ce sujet.

La réinsertion passe également par le droit pour les personnes détenues de bénéficier de soins adaptés comme le prévoit la loi n°94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale (objectif 2). Le programme immobilier relatif aux unités de soins hospitaliers se poursuit donc en partenariat avec le ministère chargé de la santé.

2. Améliorer les conditions de détention et les conditions de travail des personnels pénitentiaires

L'amélioration des conditions de détention et des conditions de travail des personnels pénitentiaires est une priorité pour la direction de l'administration pénitentiaire. Le programme immobilier de la

Justice prévoit la fermeture des établissements vétustes et l'ouverture de nouveaux établissements.

Entre 2014 et 2016, le parc immobilier de l'administration pénitentiaire devrait augmenter de 2 582 places nettes correspondant à la construction de 3 995 places neuves et à la fermeture de 1 413 places vétustes (y compris en intégrant les décalages entre les fermetures et les réouvertures sur site identique).

L'administration pénitentiaire entend se mettre en situation de répondre aux exigences de la loi pénitentiaire au regard de l'encellulement individuel (objectif 2).

3. Renforcer la sécurité

La mission de l'administration pénitentiaire est d'assurer la privation de liberté dans des conditions de sécurité tant pour les personnes placées sous main de justice que pour les personnels et les intervenants.

Le taux d'évasion reste faible grâce aux moyens mis en œuvre : portiques de détection, sécurisation des abords des établissements, amélioration de la lutte contre les projections, renforcement du renseignement pénitentiaire et

amélioration de la prise en charge des détenus particulièrement surveillés. De nouvelles mesures seront mise en œuvre dès 2013-2014, en concertation avec les organisations représentatives du personnel.

Dans un contexte de surpopulation carcérale, la stabilité des taux d'incident en détention démontre le volontarisme de l'administration pénitentiaire et le savoir-faire des agents à prévenir et à gérer les tensions.

L'administration pénitentiaire pourra réaliser ses objectifs grâce aux moyens déployés sur le programme 107.

Le directeur de l'administration pénitentiaire, responsable du programme, a autorité sur neuf directions interrégionales couvrant l'ensemble du territoire hexagonal et une mission des services pénitentiaires de l'Outre-Mer.

Les détenus sont répartis en fonction de leur profil pénal et de leur origine géographique dans les 190 établissements pénitentiaires fonctionnant au 1er janvier 2013 :

- les maisons d'arrêt (MA) reçoivent les prévenus et les condamnés dont le reliquat de peine est inférieur à un an (98 maisons d'arrêt et 42 quartiers MA) ;
- les centres de détention (CD) accueillent les condamnés présentant les perspectives de réinsertion les plus favorables (25 centres de détention et 38 quartiers CD) ;
- les centres pénitentiaires (CP) comprennent au moins deux quartiers à régimes différents : maison d'arrêt, centre de détention, maison centrale, semi-liberté ou peine aménagée (44 centres pénitentiaires)
les 6 maisons centrales et 7 quartiers MC reçoivent les condamnés à de longues peines dont le régime de détention est essentiellement axé sur la sécurité ;
- es centres de semi-liberté (CSL) reçoivent des condamnés admis au régime de semi-liberté (11 CSL autonomes et les 10 quartiers CSL) et 8 quartiers pour peines aménagées reçoivent les condamnés dont le reliquat de peines est inférieur ou égal à un an et désireux de construire un projet d'insertion sans pour autant avoir la capacité de le construire seul
- es 6 établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) sont consacrés aux mineurs détenus.

L'administration pénitentiaire a confié, par des marchés performanciels, à des groupements privés la gestion de tout ou partie des fonctions de restauration,

cantine, hôtellerie, maintenance, transport, formation professionnelle et travail au sein de 51 établissements.

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) à compétence départementale interviennent en faveur des détenus notamment pour la préparation à la sortie et en faveur des personnes faisant l'objet d'une mesure de suivi.

Enfin, pour assurer la formation initiale et une partie de la formation continue des personnels pénitentiaires (36 028 agents au 1er janvier 2013 dont 26 351 personnels de surveillance et 3 740 personnels d'insertion et de probation), l'administration pénitentiaire dispose de l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP), établissement public situé à Agen et qui a accueilli 5 684 personnes au cours de l'année 2012.

RÉCAPITULATION DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

OBJECTIF 1 Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires

INDICATEUR 1.1 Nombre d'évasions pour 10 000 détenus (sous garde pénitentiaire directe/hors de l'établissement)

INDICATEUR 1.2 Taux d'incidents pour 10 000 détenus

INDICATEUR 1.3 Taux de formation à la prévention suicide (formation « TERRA »)

OBJECTIF 2 Améliorer les conditions de détention

INDICATEUR 2.1 Taux d'occupation des places en maison d'arrêt

INDICATEUR 2.2 Nombre de détenus par cellule

INDICATEUR 2.3 Taux de places spécialisées créées depuis 2008

INDICATEUR 2.4 Taux d'établissements pénitentiaires labellisés dans le processus de "prise en charge et accompagnement des personnes détenues"

INDICATEUR 2.5 Taux d'occupation des structures dédiées au maintien des liens familiaux
INDICATEUR 2.6 Taux d'occupation des unités hospitalières

OBJECTIF 3 Prévenir la récidive et accompagner les PPSMJ

INDICATEUR 3.1 Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine

INDICATEUR 3.2 Pourcentage de propositions d'aménagements de peine avec avis favorable du SPIP

OBJECTIF 4 Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus

INDICATEUR 4.1 Pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation générale ou professionnelle

INDICATEUR 4.2 Pourcentage de détenus à l'intérieur des établissements bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle)

OBJECTIF 5 Améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert

INDICATEUR 5.1 Pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes

(extraits Objectif 2)

INDICATEUR 2.5 : Taux d'occupation des structures dédiées au maintien des liens familiaux

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision PAP 2013	2013 Prévision actualisée	2014 Prévision
Taux d'occupation des UVF	%	65	67	72	72	73
Taux d'occupation des parloirs familiaux	%	52	63	62	62	63

Précisions méthodologiques

Mode de calcul : le taux d'occupation des unités de vie familiale (UVF) comptabilise au numérateur le nombre de journées où l'UVF est occupé au cours de l'année et au dénominateur, le nombre de journées où l'UVF est accessible au cours de l'année (nombre de journées d'ouverture).

Le taux d'utilisation des parloirs familiaux est calculé avec au numérateur le nombre de ½ journées où le parloir est occupé au cours de l'année et au dénominateur le nombre de ½ journées où le parloir est accessible au cours de l'année (nombre de ½ journées d'ouverture).

Sources de données : DAP/Sous-direction des personnes placées sous-main de justice/Bureau des politiques sociales et d'insertion. Fréquence : annuelle (au 31 décembre de l'année considérée).

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

Les UVF permettent aux personnes incarcérées pour de longues ou moyennes peines et ne bénéficiant pas de permissions de sortir, de rencontrer leurs proches et de partager des moments d'intimité sans surveillance directe. L'UVF est un appartement meublé de 2 à 3 pièces situé dans l'enceinte pénitentiaire, à l'extérieur de l'espace de détention et conçu pour y mener une vie autonome. La durée et l'organisation des visites sont fixées et peuvent varier de 6 heures à 72 heures. En 2013, 70 UVF sont en fonctionnement sur 22 sites.

Les parloirs familiaux sont des dispositifs d'une superficie de 12 à 15 m², sans surveillance directe, permettant l'intimité de la rencontre entre la personne détenue et la ou les personne(s) venue(s) lui rendre visite pour une demi-journée. Au 1er janvier 2013, 33 parloirs familiaux sont répartis sur 9 établissements (5 MC, 3 QMC et 1 CD).

Les prévisions 2013-2015 sont basées sur la réalisation 2012 en tenant compte du fait que les jours d'accès aux unités de vie familiale et aux parloirs familiaux sont définis par le règlement intérieur de l'établissement en fonction des plannings des agents et de la demande des personnes placées sous-main de justice. De plus, les UVF et les PF peuvent être également fermés pour travaux de maintenance

Annexe 4 :Engagements de service entre un SPIP et un EP



DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

**DIRECTION INTERRÉGIONALE DES SERVICES
PENITENTIAIRES RHÔNE ALPES – AUVERGNE**

ENGAGEMENTS DE SERVICE

2013

Fiche n° 1 : Organisation, moyens et partenariat

Février 2013

• **Organisation** : Voir annexe 1

La direction de l'établissement sera informée de toute modification touchant l'organisation du SPIP

• **Moyens**

Engagements mutuels

Le S.P.I.P s'engage à :	L'Établissement s'engage à :
<ul style="list-style-type: none">- ajuster les moyens en personnels en fonction des moyens du SPIP départemental et des besoins de l'établissement.- Assurer la prise en charge des détenus hommes et femmes présents à l'établissement- Informer le chef d'établissement des modifications dans l'organisation du service	<ul style="list-style-type: none">- équiper tous les postes de travail SPIP et partenaires d'un bureau, d'un ordinateur et d'une ligne téléphonique.

• **Partenariat**

– **Action sociale**

Chaque partenaire de l'action sociale intervient selon les modalités définies par la convention (nationale, régionale ou locale) qui l'engage avec l'Établissement et le SPIP.

Les principaux partenaires de l'action sociale :

- ARIA
- Pôle Emploi
- Mission Locale
- Référent hébergement
- GREP
- CIMADE
- ANVP
- Accueil San-Marco
- GENEPI
- Relai Enfants-Parents
- Companio
- Point d'Accès aux Droits
- CLIP informatique
- Écrivain Public

Fiche n° 2 : accueil/ prise en charge des arrivants

Références: Loi pénitentiaire du 24 novembre 2009

Article D.285 du CPP

Circulaire du 19/03/2008 sur les missions et les méthodes d'intervention des SPIP

Règle 16 des RPE

Engagements mutuels

<ul style="list-style-type: none"> - Organiser une permanence d'accueil des arrivants du lundi au vendredi ; - Recevoir en entretien (individuel ou collectif) les détenus nouvellement écroués dès que possible ; - Inscrire sur le CEL (Observations Particulières) toute information utile à une prise en charge partagée ; - Informer par écrit le détenu des démarches réalisées ; - Assurer le suivi individuel de chaque détenu pendant toute la durée de la phase d'accueil - participer à la Commission Pluridisciplinaire Unique Arrivants - Transmettre dans les meilleurs délais à la Direction de la Maison d'Arrêt tout élément utile à la prévention des risques suicidaires et à la sécurité de l'établissement ou des personnes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Faciliter l'accès des détenus à la permanence d'accueil SPIP ; - Informer le SPIP des raisons pour lesquelles un détenu arrivant ne se présenterait pas à la permanence ; - Communiquer au SPIP toute note de service relative aux modalités de fonctionnement du Quartier Arrivants - Mettre à disposition des bureaux d'audience équipés d'un ordinateur (pourvus des logiciels GIDE, APPI et CEL) et d'un téléphone (ligne externe) ; - Communiquer les résultats de la CPU ; - Transmettre dans les meilleurs délais au SPIP tout élément utile à la prévention des risques suicidaires et à la sécurité de l'établissement ou des personnes.
--	--

Fiche n° 3 :modalité d'intervention en détention

Février 2013

Engagements mutuels

<ul style="list-style-type: none">- Respecter les règles de sécurité en vigueur à l'établissement ;- Veiller à ce que ses personnels soient toujours munis de badges et alarmes ;- Recevoir les détenus dans les bureaux d'audience prévus à cet effet, exception faite du SMPR (Parloir avocats) ;- Convoquer les détenus dans les créneaux horaires suivants : de 8h à 12h et de 13h30 à 17h ;- Transmettre au surveillant activités la liste des détenus convoqués ;- Convoquer les détenus sur leurs bâtiments respectifs.	<ul style="list-style-type: none">- Assurer la sécurité des personnels du SPIP ;- Communiquer au SPIP toute note de service relative aux règles de sécurité et modalités de fonctionnement en vigueur à l'établissement ;- Mettre à disposition des bureaux d'audience équipés d'un ordinateur (pourvu des logiciels GIDE, APPI et CEL) et d'un téléphone ;- Permettre l'accès aux bâtiments de détention dans les meilleures conditions;- Assurer, dans des délais raisonnables, l'acheminement des détenus convoqués vers les bureaux d'audience ;- Informer le SPIP des motifs de non présentation d'un détenu convoqué ;- Permettre au SPIP de convoquer sur leurs heures de travail les détenus classés aux cuisines/ateliers, sous réserve d'une information préalable (24h) aux services concernés.
---	--

Fiche n° 4 : participation aux commissions et instances.

Février 2013

Engagements mutuels

<p>-Participer aux différentes commissions en vigueur à l'établissement (CPU arrivants, commissions prévention suicide , commissions de classement de travail et formation);</p> <p>-Désigner des CPIP référents chargés de représenter le service et d'être les interlocuteurs privilégiés de l'établissement et des différents partenaires.</p>	<p>-Communiquer un calendrier prévisionnel annuel ou semestriel des CPU et réunions auxquelles le SPIP participe ;</p> <p>-Communiquer un ordre du jour/rôle au moins une semaine à l'avance ;</p>
---	--

Fiche n° 5 :actions culturelles et socio-éducatives.

Références : Décret 11° 98- 1099 du 8 décembre 1998, Décret n° 99-276 du 13 avril 1999, circulaire du 02 janvier 1981, circulaire AP 85-04G2 du 7 janvier 1985, circulaire AP 95-94 du 03 mars 1995.

Février 2013

Engagements mutuels

<ul style="list-style-type: none"> - Organiser régulièrement avec la Direction, le responsable des activités et les gradés de bâtiments des réunions de programmation et d'évaluation des activités à venir et mises en place. - Conventionner avec les partenaires. - Rechercher les financements. - Évaluer les actions entreprises. - Communiquer et transmettre au BLIE les pièces nécessaires pour les autorisations d'accès (CNI, cartes grises ...). - Accueillir les intervenants d'activités ponctuelles (stages et concerts) lors de leur première entrée. <p><i>Bibliothèque et vidéo</i> : Le S.P.I.P assure les achats, organise la formation et encadre les détenus qui en assurent la gestion quotidienne.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer la mise en oeuvre opérationnelle sur les différents bâtiments. - Diffuser l'information auprès de la population pénale (affiches/flyers). - Réserver et préparer les salles. - Accueillir et encadrer les intervenants (réception et transport du matériel jusqu'en bâtiment). - Délivrer les autorisations (accès/matériel) - Réceptionner les demandes de participation des détenus aux activités socio-éducatives hebdomadaires, aux stages et aux concerts (QH et QF) et composer les listes afférentes (principales et complémentaires). - Rédiger et diffuser les notes de service - Gérer les listes complémentaires des participants aux actions. - Organiser et faciliter l'accès des détenus aux actions. - Participer aux réunions de programmation et d'évaluation. <p><i>Bibliothèque</i> : L'établissement organise les mouvements des détenus et assure le respect du règlement</p> <p><i>Vidéo</i> : L'établissement contrôle, sécurise la programmation et assure la diffusion des enregistrements.</p>
---	---

Fiche n° 6 :Accueil téléphonique et traitement des courriers

<p><u>Accueil téléphonique</u></p> <ul style="list-style-type: none">- assurer un accueil téléphonique du lundi au vendredi via son secrétariat- sur demande et après évaluation d'opportunité, communiquer à l'interne et à l'externe les coordonnées téléphoniques de l'interlocuteur recherché <p><u>Traitement des courriers</u></p> <ul style="list-style-type: none">- tout courrier relevant de la compétence du SPIP est pris en compte dans un délai raisonnable.- tout courrier ne relevant pas de la compétence SPIP est redirigé vers le service concerné, le vaguemestre ou retourné à l'expéditeur- toute requête relevant de la compétence SPIP fait l'objet d'un classement au dossier de la PPSMJ	<ul style="list-style-type: none">-Appels externes : diriger vers le SPIP les appels concernant ses missions-Appels internes : avoir identifié au préalable le CPIP ou partenaire concerné <ul style="list-style-type: none">-Transmettre au SPIP tout courrier relevant de sa compétence-Permettre au secrétariat SPIP l'accès aux bâtiments même lors des mouvements promenades <ul style="list-style-type: none">-Veiller à ce que les courriers adressés par le SPIP aux PPSMJ soient bien remis à leurs destinataire
---	---

TABLE DES MATIERES

GLOSSAIRE.....	4
INTRODUCTION.....	5
PARTIE 1:.....	10
L'identification des acteurs	
1-La difficulté d'identification des acteurs internes à l'AP.....	11
a) Qu'est ce qu'un acteur ?.....	11
b) La notion de zones d'incertitudes.....	13
c) Le pragmatisme des acteurs ou la notion de système d'action concrète	15
2- Les difficultés d'identification des acteurs pour les partenaires extérieurs.....	18
a) Quel partenariat dans le cadre du maintien des liens familiaux ?	18
b) L'organisation ne s'adapte pas mécaniquement aux contraintes extérieures.....	19
3-L'identification des acteurs, condition nécessaire du « travail ensemble » : exemple de l'UHSL.....	22
a) l'UHSL, un lieu où la notion de maintien des liens familiaux est exacerbé.....	22
b) Une définition des rôles existante.....	24
PARTIE 2.....	27
La définition des zones d'actions	
1-Une définition possible des zones d'actions : la distinction proche/loin.....	28
a) Une distinction textuelle	28
b) Une distinction à nuancer.....	30
2- La jonction entre le proche et le loin : les réseaux de communication.....	31
a) « il est nécessaire d'échanger » (entretien n°1).....	31
b) Réseaux de communication et maintien des lien familiaux.....	33
3- Les moyens possibles d'amélioration de la division du travail.....	35
a) Au niveau des acteurs	35
b) Au niveau des actions	36
CONCLUSION.....	38
BIBLIOGRAPHIE.....	41
TABLES DES ANNEXES	43
Annexe 1 : Liste des entretiens	44
Annexe 2 : Circulaire CPU	45
Annexe 3 : Projet annuel de performances.....	54
Annexe 4 :Engagements de service entre un SPIP et un EP.....	62
TABLE DES MATIERES.....	69

Résumé :

Dans un contexte d'évolution du droit des personnes détenues, les Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et les Établissements pénitentiaires (EP) ont pour mission commune d'assurer l'effectivité de ces droits. Le droit au **maintien des liens familiaux**, droit fondamental au sens de la Convention européenne des droits de l'Homme occupe une place centrale dans ce « travail ensemble ». De ce fait, il nécessite l'intervention de tous les acteurs du service public pénitentiaire, qui tentent de se répartir les rôles et les tâches.

Ce travail essaie d'analyser et d'expliquer **la division du travail entre SPIP et EP**.

L'analyse permet par ailleurs de soulever un enjeu essentiel : quel rôle et quelle place pour le SPIP au sein de l'EP ?

Mots clés :

SPIP – EP – division du travail – maintien des liens familiaux-communication