

# Directeurs Pénitentiaires d'Insertion et de Probation

7<sup>ème</sup> PROMOTION

Mémoire  
de recherche  
et d'application  
professionnelle

**SPIP et ruralité**

L'insertion des  
PPSMJ dans un  
territoire hyper-rural

Présenté par Alexandre  
PIERRE

Juin 2015



## **SPIP et ruralité**

L'insertion des PPSMJ dans un territoire hyper-rural

## **Remerciements à ...**

MM. Guillaume Brie et Jean-François Fogliarino, pour leurs précieux conseils et encouragements,

L'ensemble des personnels de terrain rencontrés et sollicités lors de l'élaboration de ce travail de recherche,

Ma famille et mes amis pour leur soutien durant la rédaction de ce mémoire, et tout au long de ma formation à l'ENAP.

## Sommaire

<b>Glossaire</b> .....	5
<b>Introduction</b> .....	6
<b>Partie 1 : L'hyper-ruralité du territoire, un frein possible à la réalisation des missions du SPIP</b> .....	12
<b>Chapitre 1 : Une nécessaire prise en compte de la ruralité du territoire dans le travail du SPIP</b> .....	12
<b>Chapitre 2 : La ruralité d'un territoire, un frein à l'efficacité du travail du SPIP</b> ...	24
<b>Partie 2 : L'adaptation du SPIP aux spécificités de l'hyper-ruralité</b> .....	33
<b>Chapitre 1 : la prise en compte des spécificités rurales par le service</b> .....	33
<b>Chapitre 2 : L'inscription efficace du SPIP dans le territoire rural</b> .....	45
<b>Conclusion</b> .....	59
<b>Table des matières</b> .....	61
<b>Bibliographie</b> .....	63

## Glossaire

ANAH	Agence nationale pour l'habitat
APPI	Application des peines, probation et insertion
AVDL	Accompagnement vers et dans le logement
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
CDPD	Conseil départemental de la prévention de la délinquance
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CPIP	Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
CPP	Code de procédure pénale
DFSPIP	Directeur fonctionnel du service pénitentiaire d'insertion et de probation
DISP	Direction interrégionale des services pénitentiaires
DPIP	Directeur pénitentiaire d'insertion et de probation
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
INSEE	Institut national des statistiques et des études économiques
JAP	Juge de l'application des peines
MILDECA	Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives
PPSMJ	Personne placée sous main de justice
PSE	Placement sous surveillance électronique
RSA	Revenu de solidarité active
REP	Règles européennes de la probation
SIAO	Services intégrés de l'accueil et de l'orientation
SPIP	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
TIG	Travail d'intérêt général
TNR	Travail non rémunéré

## Introduction

En pleine mise en œuvre de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, les principaux acteurs de cette politique, que sont les services pénitentiaires d'insertion et de probation, voient l'importance de leurs missions croître de manière exponentielle.

La création des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) par décret du 13 avril 1999 poursuivait trois objectifs : assurer la continuité de l'action et l'harmonisation des méthodes de travail pour mieux répondre aux besoins du public, clarifier la répartition des responsabilités administratives et judiciaires dans l'organisation et le fonctionnement des services, et créer vis à vis des partenaires un interlocuteur unique au niveau de l'administration pénitentiaire au plan départemental. Plus largement, ils « *interviennent dans le cadre du service public pénitentiaire qui participe à l'exécution des décisions et des sentences pénales, au maintien de la sécurité publique et doit s'organiser de manière à lutter efficacement contre la récidive en favorisant la réinsertion des personnes*<sup>1</sup> ».

Or, cette mission de prévention de la récidive prend, depuis cette dernière loi, un nouveau tournant. La réinsertion des personnes condamnées, facteur de mise en œuvre de la prévention de la récidive, revêt une ampleur légitime dans les politiques publiques actuelles. Une idée forte voit le jour au travers de la loi précitée : pour lutter contre la récidive, la sanction pénale est d'autant plus efficace qu'elle est individualisée et tournée vers la réinsertion. Principal acteur de cette politique, le SPIP voit, tant par l'influence nationale qu'europpéenne, ses pratiques modifiées.

Cette mutation du travail des SPIP est concomitante à celle du territoire sur lequel il intervient. Le territoire peut être défini comme « *un espace géographique qui regroupe un ensemble d'acteurs (...) qui se retrouvent dans la formulation d'une ou plusieurs problématiques communes ou complémentaires et dans la volonté d'apporter*

---

<sup>1</sup> Circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et méthodes d'intervention des SPIP.

*des solutions*<sup>2</sup> ». Il est aussi « *un périmètre de vie, de production ou de consommation représentant une certaine cohésion géographique, sociale, économique et culturelle*<sup>3</sup> ».

Les 103 SPIP qui concourent à l'insertion et la réinsertion des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) sont répartis sur l'ensemble du territoire français. Or, si leurs missions sont communes et doivent, en vertu du pacte républicain et particulièrement du principe d'égalité, être déclinées de façon homogène sur tout le territoire, celui-ci présente de fortes disparités. Les politiques publiques actuelles tendent dès lors à dépasser ces logiques de concurrence territoriale : celles-ci, en opposant l'urbanité à la ruralité, ont petit à petit conduit à déliter le lien social.

En effet, depuis près de 70 ans, les espaces de faible densité, qui étaient ceux de la France rurale d'après-guerre, se sont largement transformés. Aujourd'hui, selon les chiffres de l'INSEE, presque 95% des Français vivent dans des communes sous influence urbaine, parmi lesquels 65% dans un pôle urbain et 30% dans les espaces périurbains<sup>4</sup>. Ils ne sont ainsi plus qu'environ 5% à habiter des communes totalement hors de l'influence des villes. Pour autant, le territoire français ne peut plus se résumer à la dichotomie urbanité/ruralité, cette dernière étant désormais protéiforme.

On ne parle en effet plus de la ruralité, mais des ruralités, lesquelles sont multiples et diverses. Trois grands profils peuvent toutefois être relevés. Les campagnes denses des villes tout d'abord, connaissent une forte croissance de population et un développement important de leur économie grâce au dynamisme des villes qui les animent. Les campagnes agricoles et industrielles ensuite, se situent en périphérie plus lointaine des pôles urbains. Si les populations y ont des niveaux de qualification faible et que le taux de chômage y est supérieur à la moyenne nationale, les grands centres urbains à proximité contribuent tout de même à leur attractivité. Ces deux types d'espaces ruraux entrent dans ce qu'on appelle la périurbanité. Les campagnes à très faible densité enfin, ou territoires hyper-ruraux, lesquelles connaissent depuis quelques années un brassage et pour certaines un regain démographique, n'échappent pas à un

---

<sup>2</sup> Reghezza-Zitt M., *La France dans ses territoires*, Paris, Ed. Sedes, Coll. Pour les concours, 2011.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Il s'agit d'un espace situé à proximité d'une ville.



fort vieillissement de leur population et à une tendance à la paupérisation. L'hyper-ruralité correspond alors à la fraction la plus rurale, la plus enclavée, la plus distante des services et la moins pourvue en centralités des campagnes françaises. Elle incarne la « *ruralité de l'éloignement*<sup>5</sup> » : éloignement des individus entre eux, éloignement des individus vis-à-vis des services et éloignement de ces territoires vis-à-vis des métropoles.

Cette hyper-ruralité, certes capable d'initiative mais fortement enclavée, représente 26% du territoire et accueille seulement 5,4% de la population. Elle se distingue, outre par la faible densité de sa population, par « *un entassement de handicaps naturels ou créés*<sup>6</sup> » qu'il convient de prendre en compte pour endiguer leur déclin : vieillissement de la population, faibles ressources financières, manque d'équipements et de services, difficulté à faire aboutir l'initiative publique ou privée, enclavement, éloignement et isolement. Or, de nombreux services sont aujourd'hui en souffrance dans ces territoires : l'ensemble du bassin d'emploi, les services de santé, les infrastructures de transport, les services d'accès à la culture ou encore les infrastructures numériques, autant d'éléments qui favorisent l'insertion ou la réinsertion, sont en danger.

Face à ce constat, les territoires hyper-ruraux se sont retrouvés au cœur de l'attention et les politiques publiques en leur direction sont repensées en profondeur. A l'automne 2014, faisant suite à un rapport parlementaire remis le 30 juillet 2014 et relatif à l'hyper-ruralité<sup>7</sup>, le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité<sup>8</sup> organisait les assises de la ruralité. Ces assises mobilisaient, de septembre 2014 à novembre 2014, l'ensemble du gouvernement autour des acteurs de terrain, l'objectif étant de porter un nouveau regard sur la ruralité. Celles-ci aboutissaient à un comité interministériel aux ruralités et à la mise en place de plusieurs objectifs en faveur de ces territoires, repris dans un rapport du 13 mars 2015.

---

<sup>5</sup> BERTRAND A., *Hyper-ruralité*, rapport au ministre du logement et de l'égalité des territoires, juillet 2014.

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> La ruralité est ajoutée au portefeuille du ministère le 26 août 2014, marquant la priorité qui lui est donnée dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Les politiques publiques actuelles ont alors pris plusieurs directions, visant deux objectifs majeurs. Tout d'abord, et selon ces réflexions, chaque citoyen devrait avoir un égal accès aux services, qu'ils soient publics bien sûr, mais aussi économiques, éducatifs, culturels ou de loisirs. Rappelant que le principe d'égalité est au fondement du pacte républicain, il convient de l'appliquer sur l'ensemble du territoire.

Ensuite, les politiques publiques actuelles tendent à renforcer les capacités des territoires et de leurs élus, à porter et à développer des projets qui permettent une proximité de l'action publique. S'adapter aux besoins réels des habitants est le fil rouge de ces nouvelles directions.

Or, le SPIP, en tant que service à vocation départementale, s'inscrit pleinement dans le territoire, parfois très urbanisé, parfois hyper-rural. L'égal accès de tous au service public est un souci quotidien du directeur pénitentiaire d'insertion et de probation (DPIP) : face à la mise en place peu convaincante des maisons de justice et du droit sur le territoire, lesquels visaient un accès au droit facilité, l'accessibilité du service, sa présence sur le département, et la prise en charge optimale des PPSMJ est un souci permanent pour le cadre.

Pour y parvenir le SPIP s'inscrit lui aussi dans cette modification de ses pratiques. Les problématiques particulières du public qu'il suit, lesquelles sont bien souvent multiples, conduisent le DPIP à constamment s'adapter. Pour faire évoluer sa politique d'insertion et, plus largement, afin de prévenir la récidive, le diagnostic du territoire d'intervention, la visibilité du service, mais aussi la mise en œuvre d'un partenariat adapté à ces problématiques, constituent ses priorités.

Le territoire qui nous a intéressés ici est constitué d'un département de 378 830 habitants, entre campagne industrielle et campagne hyper-rurale à l'ouest. Si la population ouvrière est surreprésentée puisqu'elle constitue 44% des salariés, contre une moyenne nationale de 34%, le nombre d'emplois est en déclin et a connu plusieurs crises successives. Le chômage reste à un niveau élevé puisque fin 2013, celui-ci

s'élevait à 11,5 % quand ce chiffre était de 9,7% sur le territoire national. La part de personnes vivant sous le seuil de pauvreté (16%) est supérieure aux chiffres nationaux. L'ouest du département est quant à lui fortement impacté par l'hyper-ruralité : l'accessibilité dans cette partie du département est mise à mal par la faiblesse d'un axe de transport ouest-est. Le vieillissement de la population y est important, et il convient de le mettre en perspective avec un accès aux soins en danger puisque le nombre de généralistes baisserait de 45 % en 2015.

Le SPIP de ce département est constitué de deux antennes : une antenne mixte composée du milieu ouvert et d'une maison d'arrêt d'une capacité de 294 places et une antenne de milieu ouvert. Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, 1005 personnes étaient suivies en milieu ouvert, sur lequel se concentrera notre étude.

Ce sont cette actualité autour de l'hyper-ruralité et cette tension entre, d'une part, la souffrance d'un territoire, et d'autre part l'insertion d'un public aux problématiques multiples sur ce même territoire qui ont guidé nos réflexions. Les postulats de départ étaient que le déclin, voire la disparition, des outils utiles à l'insertion – entreprises et compétitivité du territoire, structures de soins, offre de logement, services d'accès à la culture – nuisaient à la mission d'insertion et de réinsertion des PPSMJ sur le territoire. Il était aussi envisagé la place du public justice sur ce territoire, face à une population qui, alors qu'elle n'est pas marquée du sceau de la justice, subit déjà les torts de la ruralité du département.

Plusieurs axes méthodologiques ont alors été retenus. Il était tout d'abord question de délimiter le sujet grâce aux nombreux éléments d'actualité disponibles au sujet de la ruralité et de sa mise en valeur, et aux ouvrages permettant de comprendre la place du SPIP dans ces territoires.

Les enseignements dispensés à l'ENAP, mais aussi les observations de terrains, dans le cadre des stages en SPIP, dans le cadre du stage de découverte au sein d'une structure d'insertion par l'activité économique, mais aussi lors de la session inter-écoles

à l'IRA de Bastia, sur le thème « politiques publiques et qualité de vie dans les territoires ruraux », m'ont permis de nourrir cet écrit.

Il s'agit dès lors de démontrer comment permettre au SPIP de remplir ses missions dans un territoire hyper-rural, surreprésenté par une population ouvrière et dont les services sont en déclin (soin, transport, emploi, logement).

Si l'hyper-ruralité semble être un frein à la réalisation des missions du SPIP, et particulièrement à l'insertion des personnes placées sous main de justice (partie 1) de nombreux outils permettent au service, par l'intermédiaire du DPIP et en cohésion avec son équipe, de s'adapter aux spécificités rurales (partie 2).

## **Partie 1 : L'hyper-ruralité du territoire, un frein possible à la réalisation des missions du SPIP**

La territorialisation est une approche des politiques publiques qui met l'accent sur les spécificités du territoire. Parce que la création du SPIP s'est inscrite dans ce mouvement, celui-ci doit nécessairement prendre en compte le territoire et ses spécificités dans la réalisation de ses missions (chapitre 1). Ce postulat étant posé, il convient de constater que les souffrances actuelles qu'engendre l'hyper-ruralité agissent comme un frein à la bonne marche du service (chapitre 2).

### Chapitre 1 : Une nécessaire prise en compte de la ruralité du territoire dans le travail du SPIP

La prise en compte de la ruralité du territoire par le SPIP se ressent à plusieurs niveaux. Elle découle directement du fonctionnement des services qui adaptent une politique nationale à des spécificités locales (I). Le constat, à la différence d'une intervention en territoire urbain, est celui d'une mise à mal des principes généraux relatifs au service public par l'hyper-ruralité (II).

#### I) L'adaptation d'une politique nationale aux spécificités locales

La territorialisation des politiques publiques passe par la définition, puis la mise en œuvre, d'une stratégie de développement. Celle-ci permet alors d'adapter les politiques sectorielles aux contraintes locales. Un tel mouvement se traduit, au niveau des SPIP, par la déconcentration du service au niveau départemental (A). C'est alors le DPIP, en tant que gestionnaire du service, qui se fait relais de l'action étatique (B).

## A) le SPIP, un service déconcentré à vocation départementale

Créé par décret du 13 avril 1999<sup>9</sup>, le service pénitentiaire d'insertion et de probation a remplacé, en les fusionnant, les comités de probation et d'assistance aux libérés et les services sociaux éducatifs des établissements pénitentiaires. Service déconcentré (1), sa compétence est départementale (2), ce qui marque dès lors l'importance de la prise en compte du territoire dans la réalisation de ses missions.

### 1) le SPIP, un service déconcentré

Le service pénitentiaire d'insertion et de probation est un service déconcentré. Par le fonctionnement hiérarchique pyramidal que la déconcentration implique, le SPIP est amené à assurer ses missions sur l'ensemble du territoire français, de façon homogène. Ainsi, que l'on se situe dans un département très urbanisé ou au contraire hyper-rural, la prise en charge de la PPSMJ doit en principe être la même, en vertu du principe d'égalité de tous devant le service public.

La déconcentration est un processus ancien qui est apparu en France en plusieurs étapes, la loi relative à l'administration territoriale de la République<sup>10</sup> en ayant fait le principe de l'organisation administrative française. Processus d'aménagement de l'Etat unitaire qui consiste à implanter, dans des circonscriptions locales administratives, des autorités administratives représentant l'Etat, la déconcentration, à la différence de la décentralisation, ôte à ces autorités toute autonomie et personnalité morale. Complétée par un décret portant charte de la déconcentration<sup>11</sup>, cette loi charge les services déconcentrés de la mise en œuvre des politiques communautaire et nationale sur un échelon local.

Selon ces dispositions, *« l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat. Elle est organisée, dans le respect du principe de libre administration des collectivités*

---

<sup>9</sup> Décret n°99-276 du 13 avril 1999 modifiant le code de procédure pénale et portant création des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

<sup>10</sup> Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

<sup>11</sup> Décret n°92-604 du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant charte de la déconcentration.

*territoriales, de manière à mettre en œuvre l'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du service public* ». Ainsi, contrairement à la décentralisation qui s'entend comme un transfert de compétences auprès des collectivités locales, la déconcentration est une simple délégation de compétences.

La déconcentration implique alors un fonctionnement hiérarchique qu'on peut illustrer de façon pyramidale, et que l'on retrouve dans l'administration pénitentiaire française. Placée sous l'autorité du garde des Sceaux depuis 1911, l'administration pénitentiaire est l'une des cinq directions du ministère de la Justice et s'appuie sur une organisation verticale. Neuf directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) et une mission outre-mer relaient les directives de l'administration centrale auprès des 103 SPIP présents sur l'ensemble du territoire, couvrant des zones géographiques vastes et diverses, tant en métropole que dans les territoires et départements d'outre-mer.

Un tel fonctionnement permet au service pénitentiaire de mieux exercer ses missions sur son territoire d'intervention. Il implique une certaine harmonisation et permet de gommer les inégalités qui peuvent exister entre départements, de l'hyper-rural au plus urbain. Il permet ainsi d'unifier et de mettre en œuvre, sur l'ensemble du territoire, une seule et même politique, impulsée par la direction centrale et distribuée via les DISP, les directeurs fonctionnels des SPIP (DFSPIP) et les cadres de proximité.

Cette politique s'est trouvée modifiée par les récentes dispositions législatives qui font de la peine une sanction de l'auteur de l'infraction, mais également un levier pour favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion<sup>12</sup>. C'est au cœur de cette mission que le SPIP, principal acteur de cette politique de prévention de la récidive, intervient, à une échelle départementale.

---

<sup>12</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

## 2) le SPIP, un service à compétence départementale

La déconcentration s'est organisée, dans le cas des SPIP, sur la base d'un échelon départemental.

L'article D. 572 du code de procédure pénale, issu du décret du 13 avril 1999 précité, pose ce principe de compétence : « *dans chaque département est créé un service pénitentiaire d'insertion et de probation, service déconcentré de l'administration pénitentiaire* ». Il existe ainsi 103 SPIP sur l'ensemble du territoire français. Ce principe de compétence départementale comporte toutefois une exception directement liée à la localité sur laquelle le service exerce, puisque plusieurs SPIP sont dits interdépartementaux. Nombre d'agents, petitesse du territoire, nombre réduit de personnes suivies, constituent autant de caractéristiques qui fondent la ruralité et qui justifient cette exception au principe.

En affirmant cette compétence départementale, se pose dès lors la question de l'uniformisation des politiques entre départements, qu'ils soient urbains ou ruraux : la manière de tendre vers une prise en charge égale dans un département rural et dans un département urbain, pourtant si différents, mérite d'être pensée. En effet, la mission de prévention de la récidive, et plus particulièrement son aspect consistant en l'insertion ou la réinsertion des personnes placées sous main de justice, diffère selon que l'on se trouve dans un département très urbain ou sur un territoire hyper-rural. Des difficultés à satisfaire cette mission apparaissent là où les ressources sont bien différentes, voire amoindries, par rapport à celles des villes. Le service doit être le même, alors que les services utiles à l'insertion des PPSMJ sont menacés.

Les assises de la ruralité s'inscrivent dans ces problématiques, en posant comme objectif de dépasser les logiques de concurrence qui ont opposé, pendant de longues années, les territoires les uns aux autres. Elles interviennent dans la droite ligne des précédentes dispositions législatives en matière d'aménagement du territoire<sup>13</sup>, selon lesquelles l'Etat se doit d'assurer l'égal accès de chacun aux services publics. Vingt ans

---

<sup>13</sup> Loi n°95-115 d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire.



plus tard, il convient de maintenir et de développer ces services dans les territoires les plus fragiles. C'était l'objectif, dans l'esprit d'une mutualisation des services, des maisons de services publics<sup>14</sup>, et leur déclinaison en maisons de justice et du droit. Pourtant, elles manquent cruellement dans les territoires les plus ruraux, puisqu'elles ne sont aujourd'hui présentes que dans neuf régions et soixante-sept départements.

L'inscription du SPIP dans le territoire représente, en l'absence de tels points d'accès, un défi qu'il convient de remplir afin d'assurer au mieux l'insertion des personnes suivies. L'on perçoit bien l'importance pour le DPIIP, en tant que gestionnaire, d'intégrer son service à la politique du territoire.

## B) le DPIIP, relais de l'action étatique

Parce qu'il est à la tête d'un service, le DPIIP est tenu d'impulser, de donner le cadre de la politique de prévention de la récidive. Il décline à ce titre les orientations nationales au plan local et veille à leur application. Pour mener à bien cette déclinaison de la politique nationale sur son territoire d'intervention (2), il doit avant tout, grâce à l'autonomie dont il dispose, s'adapter à celui-ci (1).

### 1) le DPIIP, un acteur autonome qui s'adapte à son terrain

A la tête d'un SPIP se trouve le directeur fonctionnel de service pénitentiaire d'insertion et de probation, lequel est entouré de cadres intermédiaires, les directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation.

Les missions du DPIIP sont posées par décret,<sup>15</sup> lequel, très complet, liste l'ensemble de ses tâches, de la gestion du service aux actions menées en faveur des personnes placées sous main de justice.

---

<sup>14</sup> Les maisons de services publics sont issues de l'article 27 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

<sup>15</sup> Décret n°2010-1640 du 23 décembre 2010 portant statut particulier du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation.

Les politiques publiques mises en œuvre à l'égard de ces dernières peuvent être perçues sous deux angles : la première, la seule dont il a expressément la charge, consiste en la mise en œuvre de la prévention de la récidive. Il décline à ce titre les orientations nationales au plan local, et évalue leur application. La seconde, qui en découle directement, consiste en la création, pour la PPSMJ, d'une « passerelle vers le droit commun<sup>16</sup> ». L'une ne va pas sans l'autre, le retour au droit commun générant l'insertion (ou la réinsertion) de la PPSMJ, et ainsi la prévention de la récidive.

La PPSMJ apparaît dès lors comme centrale dans les réflexions que doivent mener les cadres du SPIP quant aux orientations à donner au service. En effet, le DPIIP doit pouvoir s'emparer, après un diagnostic précis de son département d'intervention, des problématiques de la population que son service prend en charge. Celles-ci sont bien souvent plurielles et peuvent toucher l'emploi, la formation professionnelle, la santé, ou encore le logement, l'objectif étant alors de les dépasser pour permettre un retour de ce public au droit commun. Or, si la tâche est déjà complexe, elle le sera d'autant plus dans un territoire rural, isolé, et durement impacté par la précarité. C'est là toute la complexité de la tâche du DPIIP intervenant dans ces territoires, qui doit faire face à une double contrainte, celle liée à la PPSMJ, et celle liée à son secteur.

Toutefois, et bien que la déconcentration implique un fonctionnement hiérarchique pyramidal, les textes conservent des zones floues quant à l'intervention du DPIIP. Il dispose ainsi d'une certaine part d'autonomie dans l'exercice de ses missions, laquelle lui permet de s'adapter à son territoire, et notamment à la ruralité de celui-ci. Cette part de liberté quant à la mise en œuvre de sa politique doit être mise à profit par le DPIIP, qui, comme le préconisait le décret du 13 avril 1999 précité, doit devenir un interlocuteur clairement identifié au niveau départemental. Cette tâche prend tout son sens dans un département rural où la proximité des institutions font que les relations professionnelles apparaissent plus aisées à mettre en œuvre.

---

<sup>16</sup> Cour des comptes, *Service public pénitentiaire : Prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, juillet 2010.

L'on perçoit ainsi, pour le DPIP dont le rôle dans la Cité est d'être expert des problématiques du public placé sous main de justice, l'importance de prendre en compte son environnement et de s'inscrire dans son territoire pour mener à bien sa mission. Cette identification lui permettra de décliner, de manière plus efficace, la politique nationale sur son territoire.

## 2) la déclinaison de la politique nationale sur le territoire

L'une des tâches majeure du DPIP, et préalable à son action, est de s'adapter à son territoire. La part d'autonomie dont il dispose doit être exploitée pour s'investir, et innover dans la politique d'insertion des PPSMJ qu'il doit mettre en œuvre sur son territoire. Pour mener à bien cette tâche, il lui est indispensable de connaître son territoire d'intervention pour mieux appréhender ses contraintes, et adapter sa politique en fonction du diagnostic qui aura été fait. L'objectif est alors de répondre de façon optimale aux besoins des PPSMJ. A titre d'illustration, l'isolement d'un territoire, ou encore la proximité des frontières, peut générer un accroissement des délinquances liées aux stupéfiants, qu'il convient d'identifier pour y répondre de manière adaptée.

L'un des principes ayant guidé le comité interministériel aux ruralités est la mise en capacité des territoires et des acteurs, afin d'optimiser le local, qui prend actuellement de plus en plus d'importance dans la déclinaison des politiques publiques.

Olivier DAVID<sup>17</sup> dresse à cet égard une typologie des enjeux du local pour le cadre d'un service, et en dénombre quatre : la mise en cohérence des politiques publiques, l'impulsion d'une dynamique de projet, la connaissance des destinataires de la politique et le développement de pratiques professionnelles innovantes. Pour prendre en compte ces enjeux, et notamment mettre en cohérence les politiques publiques avec le département, le local s'impose, et permet de répondre de façon optimale à la multiplicité des problématiques que peuvent compter les PPSMJ. Si l'accès au service public peut être complexifié par la ruralité d'un département, la mise en œuvre des

---

<sup>17</sup> David O., « Territorialisation des politiques publiques et cohésion nationale : un mariage complexe », *Territoires en action et dans l'action*, IN R.DE DODIER, A.ROUYER, R.SECHET (Dir.), Presses universitaires de Rennes, collection géographie sociale, 2007, P269-283.

réseaux par le DPIIP semble à l'inverse y être facilité : la proximité et l'accès aux partenaires institutionnels est de mise dans un département rural : la mise en œuvre des réseaux par le DPIIP, et l'interface entre le cadre et les divers partenaires y sont plus aisés.

Le DPIIP apparaît dès lors comme le relais, sur son département, de la mise en œuvre d'une politique définie au niveau national. L'autonomie dont il dispose doit lui permettre de s'adapter à son territoire. Elle est nécessaire au regard des différences fondamentales qui existent entre département urbain et territoire hyper-rural. Il doit s'associer au local, à la politique de la ville, et porter la voix du SPIIP afin de lui permettre de prendre sa place dans l'échelon départemental. Il convient pour lui d'intégrer le public placé sous main de justice aux politiques de droit commun dans les domaines de l'activité économique, du logement, de la culture ou encore de la santé, principaux facteurs de réinsertion sociale. Cette tâche apparaît pourtant plus complexe dans un département hyper-rural, pour lequel les principes de base du service public, tels que l'égalité ou la continuité, sont impactés par l'isolement qui caractérise le territoire.

## II) la mise à mal des principes relatifs au service public par la ruralité

Les évolutions actuelles en matière de probation soulignent pour le SPIIP l'importance de placer la PPSMJ au cœur de tout le processus de prise en charge. C'est également la démarche retenue par l'ensemble des structures, entreprises et associations d'insertion, qui travaillent en mettant l'Humain au cœur de leur métier. Les règles européennes de la probation, adoptées en janvier 2010 et déclinant 108 principes fondamentaux et recommandations concrètes, font ainsi de l'accueil des PPSMJ en tant qu'utilisateur d'un service public une priorité.

La justice est un service public dont la finalité est l'ordre ou la régulation. Le régime juridique du service public est organisé autour de trois grands principes, dégagés par Louis Rolland dans son précis de droit administratif (1926), et s'appliquant à tous les services publics. En dehors de l'adaptabilité, qui suppose pour l'Administration

d'adapter continuellement le service public aux exigences de l'intérêt général, on trouve l'égalité devant le service public et sa continuité, lesquelles sont directement impactées par l'hyper-ruralité.

#### A) l'égalité devant le service public

Un pacte national en vue de « restaurer l'égalité républicaine », voilà ce, qu'en synthèse, propose le rapport sur l'hyper-ruralité précité. Le choix de n'abandonner aucun territoire ni aucun citoyen est ainsi clairement affirmé par les politiques publiques actuelles, qui prennent en compte l'impact de cette forme de ruralité sur l'égalité devant le service public.

##### 1) le principe

Principe à valeur constitutionnelle, principe général du droit, l'égalité devant le service public est l'application du principe général d'égalité de tous devant la loi. Il est inscrit dans la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, dans le préambule de la Constitution de 1946 et à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1958. Sous cette affirmation générale, le principe d'égalité se conçoit de plusieurs manières. Tout d'abord, il s'applique tant aux usagers du service qu'à ses agents. Ensuite, il s'entend comme le traitement égal de ceux qui se trouvent dans des situations semblables<sup>18</sup>, mais également comme le traitement différencié en cas de situations différentes<sup>19</sup>. Enfin, il se décline en trois volets que sont la non-discrimination entre les usagers, la participation égale aux charges du service et l'égal accès au service. C'est ce dernier point qui se traduit, dans le cadre des SPIP, par une égalité de prise en charge des PPSMJ d'un service à l'autre.

Or, dans son rapport de 2010<sup>20</sup>, la Cour des Comptes faisait le constat d'une inégalité de prise en charge des PPSMJ selon les services. Si le rapport ne visait pas directement la qualité rurale ou urbaine du département d'intervention, il convient

---

<sup>18</sup> CE, Sect, 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*, Leb. p. 151.

<sup>19</sup> CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques.

<sup>20</sup> Cour des comptes, *Service public pénitentiaire : Prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, op. cit.

toutefois de s'interroger sur l'impact direct que peut avoir la ruralité d'un département sur l'égalité de prise en charge des PPSMJ.

## 2) égalité devant le service public et hyper-ruralité

Les réformes engagées par le Gouvernement posent aujourd'hui les bases d'une approche nouvelle de l'aménagement du territoire. L'un des grands principes de cette révision est l'égalité. Face à l'isolement de certains départements, la tendance actuelle est de n'abandonner aucun territoire et aucun citoyen, guidée par le fait de garantir à chacun un égal accès aux services, qu'ils soient publics, économiques, éducatifs, culturels ou de loisirs. Fondement du pacte républicain, l'égalité exclut par principe toute exception au nom de particularismes locaux et implique que la loi respecte une égalité de traitement pour tous les citoyens.

Difficultés de déplacement, isolement des personnes placées sous main de justice, quantité moindre d'offres culturelles, déperdition du bassin d'emploi sont pourtant autant d'éléments que le DPIP doit connaître et prendre en compte pour adapter la prise en charge de son public à la ruralité du département.

Il convient alors pour lui de s'emparer du socle commun que représentent les REP pour impulser au sein de son service une démarche d'harmonisation des pratiques, en les croisant avec les politiques locales. La loi du 15 août 2014 donne l'occasion aux services d'ancrer la rénovation de leurs pratiques dans le socle très construit des REP. Afin d'assurer ce principe d'égalité, les cadres du service peuvent réfléchir à l'harmonisation des pratiques au sein de leur département, entre les différentes antennes. Un croisement des pratiques, autour des trois règles prioritaires que sont l'adhésion des PPSMJ, la déontologie des personnels et l'évaluation des PPSMJ, permet ainsi de définir une politique commune et redonner au principe d'égalité une certaine force au sein du département<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> La circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP doit permettre elle aussi une certaine harmonisation à un niveau national.

## B) la continuité du service public

L'égalité n'est pas la seule à être heurtée par l'hyper-ruralité du service public. La continuité, second opus des lois de Rolland, trouve aussi dans l'isolement du territoire un frein à sa mise en oeuvre.

### 1) le principe

Consacré principe général du droit par le Conseil d'Etat<sup>22</sup>, puis principe à valeur constitutionnelle depuis 1979, qualifié « *d'essence même du service* » par Tardieu dans ses conclusions de l'arrêt Winkell en 1909, celui-ci repose sur la nécessité de répondre aux besoins d'intérêt général sans interruption.

Selon les services, la notion de continuité n'a pas le même contenu. La continuité du service public peut en effet être abordée selon une certaine gradation. Certains services publics, dont celui de la justice, sont essentiels pour la souveraineté et ne sauraient fonctionner par à-coups. Les exigences de ce principe doivent ainsi s'apprécier in concreto, par rapport à l'objet du service : fonctionner continuellement n'est pas fonctionner continûment. Le service ne fonctionne pas de manière continue, mais s'adapte aux besoins de ses usagers. C'est sur le fondement de ce principe que peuvent être posées des limites au fonctionnement du droit de grève. Ainsi, les personnels pénitentiaires, selon le décret du 21 novembre 1966, ne disposent pas du droit de grève.

### 2) continuité du service public et hyper-ruralité

Le principe de continuité entre en conflit avec la ruralité du territoire quant à la structure même du SPIP. En effet, le service se démultiplie auprès des juridictions et des

---

<sup>22</sup> Ce, Ass, 7 juillet 1950, Dehaene.

établissements pénitentiaires sous forme d'antennes<sup>23</sup>. Or, certaines peuvent se retrouver très éloignées du siège et, de ce fait, relativement isolées. Le manque de cadres au sein des SPIP et la réforme de la carte judiciaire initiée en 2008 posent la question de la survivance de celles-ci. Dans le territoire étudié, une antenne de milieu ouvert est restée en place malgré la disparition du tribunal de grande instance auquel elle était attachée. A plus d'une heure de trajet du siège, et sans cadre sur place, la question de son utilité interroge. Cela implique, pour le siège, un véritable management à distance qui n'est pas aisé.

Cette tension entre continuité du service public et hyper-ruralité se retrouve également dans la gestion de la permanence délocalisée, laquelle consiste en une délocalisation ponctuelle du service par le déplacement d'un agent à la rencontre de l'utilisateur<sup>24</sup>. Or, si elle présente bien des avantages, notamment pour assurer le principe de l'égalité de prise en charge, la permanence délocalisée pose question. Elle assure la continuité du service public mais ne peut, faute de budget, être démultipliée à souhait. Certains départements commencent même, pour des raisons financières, à les supprimer, heurtant par là le principe de continuité du service public.

Egalité et continuité du service public, autant de principes fondamentaux qui subissent, dans leur mise en œuvre, la ruralité du territoire. S'il convient pour le SPIP de s'adapter à ce territoire pour réaliser sa mission, la tâche est complexe, et l'hyper-ruralité peut être perçue comme un véritable frein à la bonne marche du service.

---

<sup>23</sup> Art. D. 572 du code de procédure pénale (CPP).

<sup>24</sup> Voir infra.



## Chapitre 2 : La ruralité d'un territoire, un frein à l'efficacité du travail du SPIP

L'une des tâches indispensables du cadre à la prise de poste est, pour le DPIP, de faire le diagnostic de son secteur d'intervention, afin d'optimiser sa politique de prise en charge des PPSMJ (I). Dans un territoire hyper-rural, une telle opération est d'autant plus nécessaire au regard du véritable déclin des services qui le caractérise (II).

### I) La connaissance préalable du territoire par le DPIP : le diagnostic.

Le DPIP ne peut réaliser à bien sa mission que grâce à une connaissance préalable du département dans lequel il intervient. Les fragilités propres qui sont celles des territoires ruraux confèrent à cette phase de diagnostic une importance certaine (A). Pour réaliser un diagnostic précis et efficace, le DPIP a, à sa disposition, de nombreux outils (B).

#### A) L'importance du diagnostic dans un territoire rural

La ruralité est aujourd'hui au cœur des politiques publiques. Elle présente ses fragilités propres, qu'il convient pour les cadres du service d'appréhender au mieux afin de mener leur action au bénéfice des PPSMJ. Pour cela, « *il appartient au DSPIP d'avoir une vue globale sur les ressources départementales et une connaissance exhaustive du territoire pour faire valoir auprès de ses interlocuteurs les besoins non satisfaits au niveau local*<sup>25</sup> ». Seule une connaissance précise du territoire permet de donner la direction adaptée au service. L'utilité du diagnostic est avérée, et sa réalisation doit être méthodique.

#### 1) l'utilité du diagnostic

---

<sup>25</sup> Circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP.

L'accomplissement optimal des missions du SPIP passe par une connaissance précise d'une part, de la population prise en charge et, d'autre part, du territoire d'intervention. Dans un territoire isolé où les difficultés sont déjà présentes pour une personne qui n'est pas touchée par une condamnation pénale, l'importance du diagnostic par le DPIIP prend toute son importance.

Quant à la population prise en charge, il convient de rappeler que la PPSMJ, et l'humain en général, est au cœur du métier de DPIIP et de sa mission d'insertion. Il lui appartient de connaître avec précision la population dont il a la charge, dans le but d'optimiser son insertion et sa réinsertion et, plus largement, de prévenir la délinquance et la récidive sur son territoire. Or, le territoire, et par là la ruralité, peuvent avoir des conséquences directes sur la population prise en charge. En effet, la ruralité se caractérise par une certaine spécificité de la délinquance : alcool et stupéfiants, et plus largement les conduites addictives, touchent plus durement les populations vivant dans des territoires isolés<sup>26</sup>. De plus, la proximité des frontières peut faire d'un territoire un lieu de passage des produits stupéfiants et ainsi rendre la population plus sensible à cette problématique. Il s'agit là de points qui doivent être pris en compte dans le diagnostic effectué par le cadre afin de trouver les outils d'intervention les plus adéquats.

Quant au territoire, il appartient ensuite au DPIIP de connaître avec précision quels sont les facteurs d'insertion les plus durement touchés : logement, travail, soins ou encore activités culturelles peuvent en effet être en souffrance sur le département. Le DPIIP pourra ainsi axer ses efforts, notamment partenariaux, sur ce point. C'est également l'organisation du service qui découlera du diagnostic opéré par le cadre. Un pôle « travail d'intérêt général » (TIG) pourra par exemple être envisagé si la mesure a la faveur des magistrats d'une part, mais surtout si elle est adaptée au territoire. Des permanences délocalisées pourront être mises en œuvre si leur utilité est avérée, si les transports sont peu existants dans le territoire. *« La dimension territoriale doit être considérée comme centrale en termes d'organisation de service pour assurer cohérence des prises en charge (territoires d'intervention des SPIP, des partenaires et des projets*

---

<sup>26</sup> Voir infra.

*de sortie ou de domiciliation des PPSMJ)*<sup>27</sup> ». Il est attendu du DPIP qu'il réalise ce diagnostic.

## 2) la méthode de diagnostic

La mise en œuvre d'un diagnostic consiste dès lors à identifier, à hiérarchiser les problématiques du département afin d'orienter une stratégie de travail. Il s'agit, pour le DPIP, de déterminer les limites du territoire pour mieux les appréhender et les dépasser. Selon le type de difficulté, la réponse à rechercher sera potentiellement différente. Le diagnostic du territoire apparaît dès lors le préalable à toute action locale.

Le diagnostic d'un territoire passe par plusieurs étapes<sup>28</sup>. Un état des lieux doit d'abord être fait. Il consiste à considérer le territoire d'intervention comme un système organisé dont on analyse les éléments structurants : les politiques publiques en œuvre et à venir, les principaux acteurs du territoire, les instances représentatives, les moyens financiers consacrés à ces politiques, ou bien sûr leur finalité. Cet état des lieux effectué, il convient ensuite de proposer des pistes d'actions possibles. Cela consiste en l'argumentation de mesures ou d'actions, tendant vers l'objectif voulu.

Ces deux étapes, état des lieux et propositions de pistes d'actions possibles, sont indispensables pour permettre aux cadres, DFSPiP et DPIP à l'échelle de son antenne, de relayer au niveau local les politiques nationales. En effet, ils doivent tout d'abord repérer les politiques publiques prioritaires dans leur département : dans le territoire étudié, le taux de chômage est par exemple supérieur à la moyenne nationale. La santé est une autre illustration de ce repérage : alors que la population est vieillissante, plus de 40% de départs en retraite sont prévus chez les médecins généralistes en 2015. Il s'agit pour les cadres de repérer les spécificités du département qui auront une incidence dans la réalisation des missions du SPIP. Il leur appartient ensuite d'identifier les instances et structures qui leur permettront de répondre à ces problématiques : s'intéresser aux actions menées par Pôle Emploi et la mission locale, repérer les chantiers et entreprises d'insertion par l'activité économique, identifier les structures de soins du département,

---

<sup>27</sup> Circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP.

<sup>28</sup> Méthode reprise de la formation dispensée lors de la session inter-écoles à l'IRA de Bastia sur le thème « politiques publiques et qualité de vie dans les territoires ruraux ».

et ce principalement dans les zones où la délinquance liée aux addictions est forte. Il convient enfin d'étudier les actions possibles : les financements à trouver, les conventions à mettre en œuvre par exemple.

Afin de décliner efficacement la politique nationale établie par l'administration centrale, il convient ainsi pour le DPIIP de connaître avec précision le contexte économique, social et démographique de son département, ainsi que la population prise en charge. Le contraste entre les zones urbaines et les zones rurales ressort particulièrement d'un tel diagnostic. Pour effectuer ce travail, le cadre dispose de nombreux outils d'évaluation du territoire.

## B) Les outils d'évaluation du territoire

Les outils d'évaluation du territoire peuvent être de deux types : si le DPIIP dispose d'outils riches à l'intérieur de service, il est utile pour lui d'aller chercher les données de son territoire, et particulièrement les chiffres de la délinquance, à l'extérieur de son service.

### 1) les outils internes au service

Pour effectuer ce diagnostic et apprendre à connaître son environnement, le cadre dispose, au sein même de son service, de nombreux outils.

Il y a tout d'abord l'utilité des logiciels que sont APPI et INFOCENTRE, lesquels fournissent à l'administration ses statistiques propres. La circulaire du 19 mars 2008 précitée précise d'ailleurs, pour le logiciel APPI, qu'il permet « *de mettre en œuvre une politique départementale efficace par une connaissance approfondie des PPSMJ* ». Quant au logiciel INFOCENTRE, il centralise toutes les données de terrain et favorise le traitement des requêtes au niveau national. Cela implique la nécessité de renseigner correctement ces deux logiciels. Il est alors de la mission du DPIIP d'accompagner son équipe dans cette tâche.

L'organisation du service fournit ensuite de nombreuses données. Le nombre de mesures sur un secteur géographique précis, ou encore la spécificité d'une certaine délinquance, à l'instar des stupéfiants qui pénètrent de plus en plus les campagnes,

permettent d'orienter le DPIIP vers des pistes d'actions possibles. Des revues de dossier et la lecture du rapport d'activité apportent également de précieux renseignements.

Enfin, la connaissance du territoire par les agents constitue certainement l'outil le plus efficace dans le diagnostic du territoire. Il est important, pour un cadre nouvellement affecté sur une antenne, de s'appuyer sur l'histoire de son service, et sur l'équipe qui le compose. A cet égard, la mise en place de commissions pluridisciplinaires, impulsées par la dernière réforme dans le cadre de la contrainte pénale, pourrait être un moment privilégié pour parler des dossiers et des problématiques qui s'y posent.

## 2) les outils externes au service

Le DFSPPIIP et le DPIIP peuvent trouver, en dehors du service, de nombreux outils permettant d'appréhender le territoire d'intervention.

L'INSEE offre tout d'abord un accès très large aux données sociodémographiques : chiffres de la population, principaux indicateurs économiques (chômage, taux d'emploi, taux de pauvreté, etc.), mais également une analyse détaillée de ces chiffres, département par département.

Les chiffres spécifiques à la délinquance sont quant à eux consultables grâce à l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, la direction des affaires criminelles et des grâces ou à la préfecture. Cette connaissance de la délinquance passe par la participation, pour le DFSPPIIP ou son adjoint, à l'état-major de sécurité en préfecture. Cet état-major de sécurité, sous l'autorité conjointe du préfet et du procureur de la République, constitue l'organe opérationnel du comité départemental de sécurité créé par décret du 17 juillet 2002. C'est dans ce cadre que sont présentés les statistiques de l'activité des services de police et de gendarmerie d'une part, et de la justice d'autre part.

La richesse des outils à disposition du DPIIP lui permet de réaliser le diagnostic le plus précis qui soit. Cette opération réalisée dans un territoire rural, et c'est ce qui

ressort du rapport précité sur l'hyper-ruralité<sup>29</sup>, conclut au déclin de nombreux services, lesquels sont directement utiles au DPIIP pour mettre en œuvre la politique d'insertion des PPSMJ.

## II) Le constat d'un déclin des services utiles à la réalisation des missions du SPIP

La ruralité est marquée par un déclin de son développement et de son attractivité. Ce constat a motivé la mise en place des assises de la ruralité et du comité interministériel aux ruralités, et trois objectifs ont pu être dégagés :

- garantir à chaque citoyen un égal accès aux services, qu'ils soient publics, économiques, éducatifs, culturels, ou de loisirs.
- renforcer les capacités des territoires et de leurs élus à développer des projets qui permettent une proximité de l'action publique et une adaptation aux besoins réels de la population.
- enfin, dépasser les logiques de concurrence territoriale qui ont opposé les territoires les uns aux autres.

Le travail du SPIP s'inscrit pleinement dans cette logique. En effet, il doit chercher à répondre à la mission qui lui est confiée, tout en ayant conscience qu'elle peut être difficile à satisfaire là où la densité de population et les ressources sont bien différentes de celles des villes.

L'on peut dès lors observer, à travers l'exemple d'un département marqué en grande partie par l'hyper-ruralité, que les services utiles à la mission d'insertion et de réinsertion des PPSMJ, sont en déclin : se pose ainsi la question de la place du public placé sous main de justice dans ce type de territoire.

---

<sup>29</sup> BERTRAND A., *Hyper-ruralité*, rapport au ministre du logement et de l'égalité des territoires, juillet 2014, op. cit.

## A) un état des lieux défavorable à la réalisation des missions du SPIP

Les territoires ruraux présentent des fragilités propres, qu'il convient d'appréhender. Plusieurs caractéristiques permettent de délimiter un territoire hyper-rural : faible densité de population, vieillissement, enclavement, faibles ressources financières, manque d'équipement et de services, difficulté à faire aboutir l'initiative publique ou privée, éloignement et isolement sont autant d'empreintes de ces territoires<sup>30</sup>.

De nombreux handicaps se présentent alors pour le SPIP implanté dans un tel département : le déficit des services publics et de santé, le retard quant à la desserte numérique, l'insuffisance des infrastructures de transport, mais aussi les faibles ressources financières des collectivités, et le faible niveau d'équipement général pénalisent le SPIP dans sa mission d'insertion et de réinsertion des PPSMJ.

En effet, comment s'assurer, par exemple, du respect de l'obligation de soins dans un secteur touché par la désertification médicale ? Comment assurer la formation, l'emploi, et plus globalement l'insertion par l'activité économique dans un bassin d'emploi fortement impacté par la crise économique ? Comment garantir un logement, ou encore favoriser l'accès à la culture dans un territoire marqué par leurs carences ? Comment s'assurer de l'accès au service dans un département où le réseau de transports en commun est défaillant ? Si des lignes de bus peuvent être mises en place, les fréquences de passage sont en effet réduites au minimum, alors qu'une forte part de la population vit dans un endroit reculé et non desservi : cela pose ainsi des problèmes quant au respect des horaires de placement sous surveillance électronique (PSE), ou quant à l'obligation de se présenter aux convocations. De plus, les transports ont un coût, alors que la population prise en charge est dans une situation majoritairement précaire. Pourtant le travail, la formation professionnelle, les soins, l'accès à un logement ou aux activités culturelles constituent les principaux facteurs d'insertion et donc de prévention de la récidive.

---

<sup>30</sup> BERTRAND A., *Hyper-ruralité*, rapport au ministre du logement et de l'égalité des territoires, juillet 2014, op. cit.

L'exemple du département étudié, dont tout l'ouest est impacté par l'hyper-ruralité, est caractéristique de cette fragilité, et c'est le diagnostic précité qui permet de le mettre en avant. En effet, la culture industrielle est forte puisqu'elle représente 27% de l'emploi salarié total, ce qui le place en tête des départements français. La population ouvrière y est surreprésentée : elle compte 44% des salariés contre 34% en France (hors Ile de France). Le chômage y reste à un niveau élevé et est en croissance. Sur les transports, le département souffre d'un axe défaillant de l'ouest à l'est (ce qui pose un problème pour la PPSMJ qui doit se rendre au service, et plus globalement qui doit se déplacer pour travailler, ou encore pour accéder aux soins). Quant au logement, plusieurs zones sont à distinguer : autour des villes, le nombre de ménages a crû plus vite que le nombre de logements. A l'ouest du département, zone hyper-rurale, le taux de vacance des logements est très important, signe du manque d'attractivité de cette partie du territoire. Enfin, l'accès aux soins est en danger : il y a actuellement, selon les derniers chiffres de l'INSEE, 98 médecins généralistes pour 100 000 habitants, ce qui place le département en dessous de la moyenne nationale. Mais surtout, ce nombre baisserait de 44% en 2015, alors que la population vieillit. Enfin, la fracture numérique est prégnante, puisque certaines communes du département sont encore dans les zones dites « blanches », zones dans lesquelles aucun réseau téléphonique n'est accessible. Alors que les difficultés d'insertion irriguent ce territoire, pour un public qui n'est pas nécessairement touché par la condamnation pénale, la question de la place du « public justice » dans ces territoires mérite d'être soulevée.

#### B) la question de la place du « public justice » dans un territoire rural

Cet état des lieux pose la question du travail du SPIP dans l'intégration de la PPSMJ au droit commun dans un territoire rural marqué par un déclin de ses services. Le SPIP doit en effet composer avec un carrefour de contraintes : celles liées à la prise en charge de la PPSMJ, qui présente bien souvent des problématiques multiples (soins, manque de qualification professionnelle, isolement familial, etc) ; celles liées à la ruralité, dans laquelle les services permettant de répondre à ces problématiques sont en souffrance.



La mise en place de l'obligation de soins sur l'ensemble du territoire pose alors question. Alors que le nombre de médecins généralistes est en forte diminution dans ces territoires (rappelons que près de 50% des médecins généralistes du territoire étudié pourraient partir en retraite en 2015), les PPSMJ seraient amenées à se tourner de plus en plus vers des structures spécialisées, tels les centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA). Or, si de telles structures assurent elles aussi des permanences sur le territoire, elles sont nécessairement moins nombreuses et moins présentes que les cabinets de médecine générale.

La question de l'insertion par l'activité économique illustre également la position du « public justice » dans un territoire marqué par l'hyper-ruralité. L'insertion par l'activité économique est un accompagnement dans l'emploi proposé par certaines structures aux personnes qui en sont très éloignées afin de faciliter leur insertion sociale et professionnelle. Un salarié embauché dans ce cadre bénéficie d'un suivi et d'un accompagnement renforcé. Or, les problématiques bien souvent multiples que présentent les personnes placées sous main de justice constituent une difficulté supplémentaire à l'insertion professionnelle : les problèmes d'addiction notamment, mais aussi de logement, l'absence de permis de conduire, et plus globalement l'intégration au groupe n'est pas aisée<sup>31</sup>. Il est alors du ressort du DPIIP de convaincre les structures d'insertion par l'activité économique, chantiers comme entreprises, d'embaucher des personnes placées sous main de justice.

Si le milieu rural reste privilégié par la force des liens sociaux qui s'y nouent, l'exclusion y progresse pourtant. Isolement des habitants, pénurie de logements, déclin de l'activité économique, désertification médicale, fracture numérique ou encore manque d'accès à la culture sont autant de marqueurs d'un territoire en déclin. Le local, qui prend de plus en plus d'importance, présente certes des avantages, qu'il convient d'exploiter, mais également de nombreux freins. Le retour au local est un moyen de les dépasser, et c'est toute la tâche des politiques publiques actuelles.

---

<sup>31</sup> Propos recueillis lors d'un stage effectué dans une entreprise d'insertion par l'activité économique, partenaire du SPIP.

## **Partie 2 : L'adaptation du SPIP aux spécificités de l'hyper-ruralité.**

L'administration pénitentiaire s'adapte car la personne suivie est considérée comme usager d'un service public, et non plus comme simple administré. Pour cela, le service s'organise, et c'est la tâche de l'équipe de direction, qui doit prendre en compte les spécificités rurales (chapitre 1) et inscrire efficacement le service dans le territoire, afin qu'il remplisse sa mission (chapitre 2).

### Chapitre 1 : la prise en compte des spécificités rurales par le service

Afin d'assurer l'insertion des PPSMJ dans le territoire, le service s'adapte à cette hyper-ruralité : tant par sa structure (I), qu'au travers l'aménagement des peines fermes qu'il peut proposer (II).

#### I) l'adaptation à l'hyper-ruralité par la structure du service

La structure du service permet déjà à celui-ci de s'adapter afin de pallier aux différents freins que cause l'hyper-ruralité du territoire. Ces réponses peuvent être institutionnelles (A), ou apportées par le service lui-même (B).

##### A) les réponses institutionnelles

La déconcentration a fait du SPIP un service à vocation départementale, à l'exception de certains SPIP dits « interdépartementaux » dans les départements les plus ruraux. Chaque SPIP dispose d'un siège et peut se démultiplier sous forme d'antennes, plus ou moins éloignées. Cela pose la question de l'harmonisation des pratiques sur l'ensemble du territoire

## 1) la démultiplication du service sous formes d'antennes

L'article D. 572 du CPP, issu du décret de 1999 précité et portant création du SPIP, pose les règles d'organisation du service : « *le SPIP est organisé différemment selon la taille du département et le nombre de juridictions et d'établissements pénitentiaires ; dans les départements les plus importants, le service se démultiplie auprès des juridictions et des établissements pénitentiaires sous forme d'antennes* ». Ainsi, la structure même du service dépend de l'importance du département dans lequel il intervient. La taille du département, mais également le nombre de juridictions et d'établissements pénitentiaires qui s'y trouvent, conditionnent son organisation.

Celle-ci peut faire naître, dans les départements les plus ruraux, une épineuse question de management. Dans le département étudié, comme exposé précédemment, le service dispose de deux antennes de milieu ouvert. L'une d'elles est à environ une heure de voiture du siège, dans une partie isolée du territoire, et ne dispose pas de cadre de proximité sur place. Elle est alors gérée depuis le siège. Le manque de structuration du réseau de transports en commun complique son accès. Cette antenne a subsisté malgré la disparition du tribunal de grande instance lors de la réforme de la carte judiciaire de 2008.

La méthode d'encadrement de cette antenne est par conséquent totalement différente, et l'on perçoit à nouveau les difficultés que peut faire naître la ruralité du territoire d'intervention. Des techniques de management à distance doivent alors se mettre en place. Afin de décliner au mieux les directives nationales sur l'ensemble du territoire, il est nécessaire pour le DFSPIP de se déplacer le plus régulièrement possible sur les antennes qui sont éloignées. Les réunions départementales, lesquelles présentent une utilité non contestable, doivent être multipliées : en plus de favoriser l'esprit d'équipe et les échanges entre les différentes antennes, elles permettent au DFSPIP d'impulser les directives reçues par l'administration centrale sur l'ensemble de son département. Avec pour fil rouge l'égalité de prise en charge des PPSMJ, de tels échanges de travail permettent d'impulser une véritable harmonisation des pratiques au sein du service.

## 2) une harmonisation des pratiques pour une égalité de prise en charge

Si le principe est la différenciation des suivis ainsi que leur individualisation<sup>32</sup>, l'harmonisation des pratiques professionnelles est un outil précieux pour optimiser l'égalité de prise en charge des PPSMJ sur l'ensemble du territoire. Les REP invitent à ce titre les services à repenser leur intervention et constituent un socle de travail idéal pour tendre vers une telle harmonisation.

Cela facilite également l'intégration de nouveaux conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) sur une antenne. En réfléchissant, lors d'une réunion départementale, à la manière de prendre en charge une personne selon la mesure prononcée, ou encore, plus en amont, à la constitution même d'un dossier, un travail de mise en commun peut se mettre en place et aboutir à des fiches reflex, lesquelles constituent un outil de management certain : une fiche reflex se construit avec les équipes, et se doit d'être opérationnelle. Cela faciliterait l'arrivée d'un personnel sur une antenne et tendrait à la prise en charge égalitaire d'une PPSMJ, où qu'elle se situe sur le département.

Le DPIIP dispose ainsi, à l'instar de cette fiche reflex, d'outils lui permettant, en tant que gestionnaire d'un service, d'adapter son service à l'hyper-ruralité, et de redonner du sens aux principes du service public.

### B) les réponses du DPIIP, en tant que gestionnaire du service

L'article 1<sup>er</sup> du décret du 23 décembre 2010<sup>33</sup> pose le principe selon lequel « *les directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation sont responsables de l'organisation et du fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation* ». Cette tâche passe par la conception du service. Il appartient dès lors au DPIIP, en tant que gestionnaire, de penser son organisation du SPIP afin de répondre aux problématiques

---

<sup>32</sup> Circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP.

<sup>33</sup> Décret n°2010-1640 du 23 décembre 2010 portant statut particulier du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation.

posées par la ruralité. Cela passe par le choix de la méthode d'intervention, et par la mise en place de permanences délocalisées.

### 1) la pertinence d'un découpage sectoriel du service

La prise en compte du territoire dans l'organisation du service est une tâche nécessaire à sa bonne marche : « *la dimension territoriale doit être considérée comme centrale en terme d'organisation de service pour assurer efficacité et cohérence des prises en charge*<sup>34</sup> ». Il appartient donc au directeur fonctionnel, en lien avec ses cadres intermédiaires, de penser l'organisation de son service afin d'optimiser la prise en charge des PPSMJ. Plusieurs possibilités s'offrent à lui : en effet, si le service est susceptible de se spécialiser sous la forme de pôles (création d'un pôle TIG, ou d'un pôle enquête par exemple), le découpage sectoriel reste privilégié dans la plupart des services.

La sectorisation géographique est d'ailleurs directement impulsée par les textes. La circulaire relative aux méthodes d'intervention des travailleurs sociaux des SPIP du 21 novembre 2000, remplacée par celle de mars 2008 précitée, mentionnait ainsi qu'il était « *particulièrement souhaitable* » que l'organisation du service repose sur une sectorisation géographique. Un tel découpage présente un avantage certain en terme de territorialisation puisqu'il permet de s'inscrire véritablement dans les politiques impulsées par les autres acteurs du territoire. S'il implique que le diagnostic du département ait été préalablement effectué, il présente l'avantage de permettre aux CPIP en charge d'un secteur de connaître avec précision leur territoire d'intervention et de tisser des liens partenariaux utiles à l'insertion du public suivi.

---

<sup>34</sup> Circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP.

## 2) la mise en place de permanences délocalisées

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire<sup>35</sup> pose comme mission pour l'Etat l'égal accès de chaque citoyen au service public. Décliner ce principe au niveau des SPIP implique de penser l'organisation du service en terme d'accès et de présence sur le territoire. Sur un département rural, où les transports en commun sont souvent défaillants, et face à une majorité de PPSMJ en manque de moyens financiers, les permanences délocalisées constituent un outil précieux d'organisation.

Une permanence délocalisée est une méthode d'organisation du service permettant de s'entretenir avec la PPSMJ non dans les locaux de l'antenne, mais dans des locaux plus proches du domicile de l'intéressé. Elle consiste en une délocalisation ponctuelle du service par le déplacement d'un agent à la rencontre de l'utilisateur. Il appartient aux cadres du service d'étudier, à travers un diagnostic du département, la typologie de celui-ci, la présence de zones éloignées de l'antenne ou encore la concentration du nombre de mesures dans certaines parties du département pour apprécier l'opportunité de délocaliser le service. Une telle décision prend tout son sens dans un territoire hyper-rural.

En effet, les territoires ruraux se caractérisent par un éloignement des habitants vis-à-vis des pôles d'activité. La mise en place d'une offre de transports collectifs y est bien souvent difficile. L'usage de la voiture constitue alors le principal mode de transport, mais la problématique du public suivi et de son manque de moyens financiers entre en jeu.

De telles permanences répondent à un véritable enjeu. Elles permettent, dans un premier temps, de tendre vers l'égalité de tous devant le service public. Il appartient en effet à l'Etat d'assurer une présence équilibrée des services aux citoyens. Elle se base sur l'un des trois principes guidant la révision des politiques territoriales en affirmant le

---

<sup>35</sup> Loi n°95-115 d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire.

choix de n'abandonner aucun territoire ni aucun de ses habitants<sup>36</sup>. Elle permet ensuite la continuité du service public<sup>37</sup>. Elle assure enfin l'accessibilité du service au public, la personne suivie devant toutefois adhérer à la prise en charge avant d'être reçue sur une permanence. Une telle organisation permet de prendre en compte le paradoxe suivant : si la PPSMJ est bien souvent en proie à des difficultés financières, elle doit pourtant répondre aux convocations qui lui sont adressées, et la poursuite de l'accompagnement en dépend. Il n'est en effet pas rare qu'une personne ne se rende pas aux convocations au siège, faute de moyens. Il s'agit alors de s'adapter à la PPSMJ, à ses ressources, et ce travail doit être mené en collaboration avec le juge de l'application des peines (JAP). Les REP invitent à l'évaluation des PPSMJ. Celle-ci peut mettre en lumière un problème financier ou de mobilité conduisant le service à adapter sa prise en charge.

Les permanences délocalisées permettent également au service de se faire connaître sur le territoire, au regard de sa compétence départementale. Elles permettent alors de tisser des relations, car les locaux dans lesquels elles se déroulent constituent un lieu de rencontre des partenaires : cela permet de garantir le lien social, de développer le réseau professionnel, dans un département marqué par l'isolement. Une telle permanence permet de lier l'urbain au rural, et trouve donc parfaitement sa place dans la problématique de l'hyper-ruralité.

Si la permanence délocalisée est un outil apprécié du CPIP, qui y trouve un lieu propice au travail et à l'échange, elle est pourtant de plus en plus menacée. En effet, celle-ci coûte cher : elle monopolise un CPIP, un véhicule de service, nécessite un ordinateur portable, et leur nombre aujourd'hui va en se réduisant.

Cette organisation de service étant exposée, il convient dès lors, pour les CPIP, de proposer des aménagements de peine adaptés à la ruralité de leur territoire. Il est donc important pour eux d'avoir connaissance du diagnostic.

---

<sup>36</sup> Il s'agit de l'un des trois objectifs du comité interministériel aux ruralités, dont le rapport a été déposé le 13 mars 2015.

<sup>37</sup> Voir supra.

## II) l'adaptation à l'hyper-ruralité par l'aménagement de la peine ferme

Les CPIP, qui « concourent, compte tenu de leurs connaissances (...), à la préparation des décisions de justice<sup>38</sup> », s'adaptent à leur territoire en proposant des aménagements de peine qui collent à la réalité du diagnostic effectué par le DPIP. Cette aide à l'individualisation de la prise en charge prend en compte le territoire étudié, tant dans la préparation de l'aménagement que dans la proposition faite lors du rapport transmis au magistrat mandant.

### A) au travers la préparation de l'aménagement de peine

La mise en place d'un aménagement de peine nécessite des investigations, pour lesquelles le SPIP peut recevoir mandat par le JAP. Cette enquête est bien souvent liée au territoire d'intervention du service, et ne prend pas la même ampleur qu'elle soit effectuée dans un territoire urbain ou dans un territoire rural. C'est le cas de la visite à domicile, ou encore de l'enquête de faisabilité.

#### 1) la visite à domicile

La visite à domicile constitue, juridiquement, une simple faculté. Elle peut être effectuée sur demande du magistrat ou à l'appréciation du CPIP, et peut être faite au domicile ou à la résidence de la personne suivie, entre 6 heures et 21 heures, ainsi que sur son lieu de travail. Dans ce dernier cas, elle ne doit pas perturber l'accomplissement de celui-ci, ni les relations professionnelles du condamné<sup>39</sup>. En outre, le CPIP n'est pas tenu de prévenir la personne suivie de sa venue<sup>40</sup>.

S'il existe des cas dans lesquels cette visite présente un intérêt relatif, d'autres cas la rendent indispensable. Une vie de famille compliquée, ou encore l'implantation du logement au sein d'un environnement particulier, peuvent être un frein à la mise en

---

<sup>38</sup> Décret n°2005-445 du 6 mai 2005 modifiant le décret n°94-1114 du 21 septembre 1993 relatif au statut particulier du personnel d'insertion et de probation de l'administration pénitentiaire.

<sup>39</sup> Art. 522-2 du CPP.

<sup>40</sup> Art. 533-2 du CPP.



place d'un aménagement de peine à domicile. La visite à domicile se justifie également pleinement dans le cadre, par exemple, d'une demande de suspension médicale de peine, laquelle peut être suivie d'un placement sous surveillance électronique. La personne peut alors être dans l'incapacité de se déplacer pour être suivie au service, et c'est alors le service qui viendra à elle pour prendre en compte son environnement, proposer l'aménagement et assurer le suivi.

Pour autant, si elle est appréciée par les CPIP et a pu montrer sa véritable utilité, la visite à domicile présente les mêmes inconvénients que la permanence délocalisée : elle représente un certain coût, prend du temps et pose un problème de sécurité du personnel. Si bien que, dans la plupart des cas, les DFSPIP exigent qu'elle soit systématiquement réalisée en binôme.

## 2) l'enquête de faisabilité technique en cas de placement sous surveillance électronique

Le placement sous surveillance électronique est un mode d'exécution d'une peine privative de liberté en dehors d'un établissement pénitentiaire, dans un lieu fixé par le JAP, sous son contrôle et sous celui d'agents de l'administration pénitentiaire. Si la condition sine qua non est de disposer d'un logement, la faisabilité du dispositif est quant à elle fortement liée à l'environnement. Les contraintes de ce dispositif résident essentiellement dans sa technicité.

En effet, il faut que soient réunies certaines normes. Le dispositif doit fonctionner soit sur une ligne téléphonique filaire, soit sur le réseau de téléphonie portable à partir de puces téléphoniques appartenant à l'administration pénitentiaire. Ce système n'est possible que si le logement est correctement couvert par le réseau.

Or, l'hyper-ruralité est marquée par une véritable fracture numérique. La connexion au téléphone mobile et la couverture du territoire sont des impératifs pour son attractivité et constituent l'une des préoccupations du comité interministériel aux ruralités.

En 2009, 3000 communes, situées dans les zones les plus rurales, étaient répertoriées comme se situant en zone blanche, zone que l'on trouve encore dans le territoire étudié. Ces zones blanches sont les zones non desservies par un réseau de téléphonie mobile. Il s'agit en effet des zones les moins densément peuplées pour lesquelles les opérateurs de téléphonie ne souhaitent pas investir par manque de rentabilité. Un programme de résorption des zones blanches, suite à un rapport de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), était lancé en 2009. Aujourd'hui, les parties du territoire où aucun opérateur n'est présent ne représentent plus que 0,1% de la population et 1,5% de la surface du territoire métropolitain, lesquelles devraient être couvertes, selon les objectifs des politiques, d'ici 2016.

Or, si le bracelet s'avère un aménagement de peine très usité, l'administration doit être dans la possibilité de le mettre en place. La ruralité, de par la présence de domiciles très isolés, empêchant le raccordement à une ligne téléphonique filaire ou non couvert par le réseau mobile, complique la mise en place du PSE. L'enquête de faisabilité de la mesure est alors primordiale, et les recommandations mises en œuvre par l'ARCEP devraient atténuer ce problème.

#### B) au travers la proposition de l'aménagement de peine

La saisine du SPIP par le JAP dans le cadre de l'article 723-15 du CPP est toujours facultative, laissée à l'appréciation du magistrat. L'article 723-15 précité permet au SPIP de proposer, sous certaines conditions, des « *modalités d'exécution de (...) peine les mieux adaptées* », prenant en compte la personnalité, la situation matérielle, familiale et sociale de la personne condamnée. Cette adaptation passe par celle de la personne au territoire, et la saisine du SPIP apparaît souvent précieuse, tant les CPIP sont sources d'information et connaissent leur lieu d'intervention. Il est alors de leur ressort d'adapter leur proposition d'aménagement à la PPSMJ, à ses difficultés, mais également à la typologie du territoire et des ressources locales. Aménager une peine dans un territoire rural n'a pas le même enjeu qu'une telle action en territoire

urbain. Si le professionnel doit ainsi s'adapter aux problématiques de la personne qu'il suit, il est également contraint par le territoire d'intervention.

### 1) l'aménagement de peine favorisant un retour à l'emploi

Les politiques publiques actuelles se concentrent sur une lutte accrue contre le chômage, lequel continue sa hausse puisque le taux de chômage s'élevait, au premier trimestre 2015, à 10,4% de la population active. Les territoires ruraux ne sont pas épargnés par cette problématique sociale. Ils sont même durement impactés puisqu'à titre d'illustration, et selon les derniers chiffres de l'Insee (lesquels datent de 2011) le territoire d'illustration comptait déjà un taux de chômage de 14,2%.

Le SPIP doit ainsi composer avec un territoire dont le bassin d'emploi est en déclin. Le « public justice » est quant à lui majoritairement éloigné de l'emploi et peu mobile, doublant ainsi les difficultés de la prise en charge. Le législateur a su s'adapter, en proposant différents aménagements de peine tournés vers l'insertion par l'activité économique. Ceux-ci seront alors complétés par les partenariats que le service peut mettre en place avec Pôle Emploi, la mission locale et les structures d'insertion.

Le travail d'intérêt général illustre en premier lieu cette idée. Peine alternative à l'incarcération issue de la loi du 10 juin 1983<sup>41</sup>, il consiste en l'exécution d'un travail non rémunéré au sein d'une association, d'une collectivité publique, ou d'une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public. La loi du 15 août 2014 précitée a affirmé tout l'intérêt qu'elle portait à cette mesure en augmentant le nombre d'heures maximal pouvant être exécutées sous cette modalité. Le TIG révèle tout son intérêt pour une personne éloignée de l'emploi, et est souvent motivé par l'utilité pour la PPSMJ de retrouver un cadre par le travail. La ruralité offre alors de nombreuses possibilités de missions, notamment en lien avec l'entretien des parcelles communales naturelles.

---

<sup>41</sup> Loi n°83-466 du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi n°81-82 du 2 février 1981 et complétant certaines dispositions du code pénale et du code de procédure pénale.

En second lieu, certains aménagements de peine classiques sont modulables et peuvent être conçus comme favorisant le retour à l'emploi. C'est le cas du placement sous surveillance électronique recherche d'emploi, lequel permet d'adapter les horaires de sortie à la réalisation de démarches d'insertion professionnelle. C'est également le cas de la semi-liberté recherche d'emploi, laquelle a fait l'objet d'une véritable adaptation dans le territoire étudié. En effet, l'objectif est de permettre à la PPSMJ de capitaliser et de confronter un projet professionnel initié en détention avec la réalité du marché, et ce autour de deux modules : le premier, en détention, qui permettra de faire émerger un projet d'insertion professionnelle et d'élaborer des outils de recherche d'emploi. Le second, à l'extérieur sous le régime de la semi-liberté, qui est rythmé par les mêmes professionnels que ceux qui interviennent en milieu fermé et permet un retour progressif vers l'emploi.

Ces mesures permettent ainsi de s'adapter aux souffrances sociales du territoire en concentrant les efforts de réinsertion vers un retour à l'emploi adapté et progressif de la personne condamnée.

## 2) l'aménagement de peine à domicile

Le logement constitue là encore un enjeu spécifique du territoire rural. La présence d'une offre de logement adaptée est indispensable à l'attractivité d'un territoire. Dans les territoires ruraux, l'enjeu est bien souvent celui de la lutte contre la vacance de logements, liée à un habitat ancien dégradé et à réhabiliter. Les politiques publiques se concentrent alors à améliorer l'adéquation de l'offre de logements avec les besoins des populations. Pour répondre à cette problématique, un programme « Habiter mieux », financé sur les crédits de l'agence nationale pour l'habitat (ANAH) a permis de réhabiliter plus de 50 000 logements en 2014, directement dans les territoires considérés comme ruraux.

Or, la problématique du logement chez la PPSMJ est récurrente. Pour y pallier, de nombreuses conventions sont mises en place par le SPIP : avec les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO), permettant sur chaque territoire de mettre en

relation la demande et l'offre d'hébergement, avec les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), mais également par le biais de l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL). Cette aide, fournie sur une période déterminée, permet à un ménage d'accéder ou de se maintenir dans un logement lorsqu'il traverse des difficultés financières et/ou d'insertion.

Le logement permet alors la mise en place de nombreux aménagements de peine et constitue la base de l'insertion de la PPSMJ. Que ce soit le placement sous surveillance électronique ou le placement à l'extérieur, tous deux nécessitent pour leur bon déroulement, que soient trouvés au mieux un domicile stable, au pire une solution d'hébergement provisoire.

Ces spécificités hyper-rurales prises en compte, il convient pour le service de se faire connaître afin d'optimiser son intervention. Cette inscription sur le territoire, facilitée par les liens de proximité que génère la ruralité, est un appui nécessaire à l'efficacité de la réalisation des missions du SPIP.

## Chapitre 2 : L'inscription efficace du SPIP dans le territoire rural

L'inscription efficace du service dans son département fait suite à la territorialisation des politiques publiques. Celle-ci permet d'adapter les politiques sectorielles aux spécificités rurales et passe tant par la visibilité du service sur le territoire (I), que par la mobilisation des acteurs locaux (II).

### I) la visibilité du service sur le territoire

L'un des objectifs de la création des SPIP en 1999 était la mise en place, vis à vis des partenaires, d'un interlocuteur unique au niveau de l'administration pénitentiaire au plan départemental. Rendre visible le service, c'est là toute la dimension politique du métier de DPIP. Le rôle de l'ensemble des personnels d'insertion et de probation est plutôt de permettre au service d'être identifié sur son territoire d'exercice. Cette identification constitue une des clés de la réussite de la politique d'insertion des PPSMJ, facilitée par le diagnostic fait au préalable. Plusieurs outils sont à leur disposition, rendus plus efficaces par la relation de proximité que crée la ruralité.

### A) les outils d'inscription du SPIP dans le territoire rural

La création récente des SPIP nourrit une certaine précarité de l'inscription territoriale. Le SPIP est souvent mal identifié, et cette carence s'ajoute à une mauvaise circulation de l'information en territoire rural.

Or, depuis quelques années, les sciences du politique évoquent un retour au rural, lequel se vit comme une adaptation des politiques publiques aux spécificités du territoire. La ruralité présente ainsi des avantages qu'il convient pour le SPIP d'exploiter. En effet, un département rural crée une relation de proximité dont l'urbanité peine à se prévaloir. Les rencontres y sont plus simples et le sentiment communautaire est régulièrement cité comme étant l'un des avantages les plus marquants de la vie en milieu rural. Le travail des personnels d'insertion et de probation est alors double : faire en sorte, d'une part, que le service se déploie dans l'ensemble du département et

assurer, d'autre part, la création d'un réseau professionnel favorable à l'insertion du public justice.

### 1) la localisation du service dans le département

L'inscription du service dans l'ensemble du département constitue l'un des outils majeurs dans la réussite de la politique d'insertion des PPSMJ. En rendant le service visible, le DPIP et son équipe enclenchent un cercle vertueux favorable au rayonnement du service et, in fine, à la personne suivie.

Les permanences délocalisées constituent à cet égard un atout majeur dans le développement d'une relation de proximité. Si l'importance de leur présence sur le territoire, et spécifiquement dans les campagnes, a pu être démontrée<sup>42</sup> en tant que réponse à l'égalité de tous devant le service public, elles jouent un rôle primordial en terme d'identification du service sur le département.

En effet, le choix du lieu de permanence est un outil décisif quant à la visibilité du service sur le département. Ces lieux de délocalisation peuvent être très variés et sont l'occasion, pour le SPIP, de partager des locaux avec d'autres services ayant pour objectif l'insertion et la réinsertion. Cette diversité permet d'ailleurs, pour le DPIP, de réaliser la diversité des acteurs de l'insertion sur son territoire et la potentialité du réseau professionnel.

Cette visibilité du service n'est pourtant d'une efficacité que relative, et la multiplication des maisons de services au public, et plus spécifiquement des maisons de justice et du droit, pourrait la favoriser davantage. Les maisons de services au public sont créées dans les zones rurales, ou éloignées, pour favoriser l'accès des populations aux services publics, qu'ils soient assurés par l'Etat, les collectivités ou des entreprises privées de services. Quant aux maisons de justice et du droit, elles permettent d'assurer une présence judiciaire de proximité, de concourir à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et plus largement à l'accès au droit en réunissant en leur sein

---

<sup>42</sup> Voir supra.

différents acteurs, dans des quartiers ou communes isolées. Elles ont pour triple mission l'information gratuite des citoyens, la médiation pénale et l'aide aux victimes et garantissent, par des actions de prévention, d'insertion ou de réinsertion, la résolution des litiges mineurs. L'objectif affiché de ces centres est la présence territoriale, et l'égal accès de tous au service public.

Pourtant, de nombreux départements ruraux ne disposent pas de ces dispositifs. Face à cette carence, le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013, suivi par le comité interministériel aux ruralités, a décidé de généraliser la création de tels espaces mutualisés, en visant la mise en place de 1000 maisons de service au public d'ici la fin de l'année 2017. Or, la création d'une maison de justice et du droit pourrait constituer un formidable outil de visibilité pour le SPIP, qui pourrait s'y investir par la mise en place de permanences.

Au delà de cet enjeu de visibilité, l'inscription du service permet de créer un véritable réseau professionnel, condition sine qua non à une insertion optimale des personnes suivies.

## 2) l'inscription du service dans un réseau

L'inscription du SPIP dans un réseau professionnel participe, tout comme sa présence géographique, à une meilleure réalisation de ses missions. C'est là tout le rôle des personnels d'insertion et de probation, et spécifiquement du DPIP, que de faire connaître son service.

L'importance du réseau professionnel n'est plus à souligner, particulièrement pour un service comme le SPIP, dont la reconnaissance n'est pas encore pleinement acquise. Un tel réseau peut être formel, lorsqu'il résulte d'une organisation transversale des institutions, tels les rapports que le SPIP entretient avec l'établissement pénitentiaire, ou encore avec les acteurs de la justice ; il peut également être informel, lorsqu'il se caractérise par une réciprocité d'échanges entre acteurs qui partagent des



valeurs communes<sup>43</sup>. C'est par exemple, pour le SPIP, le cas de ses partenaires associatifs, que ce soit dans le domaine de la culture, de la santé ou encore de l'éducation.

La mise en place d'un tel réseau apparaît facilité par les caractéristiques de la ruralité. Les formalités institutionnelles semblent moins rigides, et l'accès à l'autre, ainsi que sa mémorisation, sont plus aisées dans un territoire rural par la proximité qu'il crée. Ce réseau, qui se crée mais aussi qui s'entretient, permettra alors une plus grande cohérence dans la prise en charge des PPSMJ, dont les problématiques sont bien souvent multiples et impliquent la mise en commun des connaissances.

Quoi qu'il en soit, le réseau offre une amélioration de la qualité du service pour l'utilisateur. C'est bien souvent la complexité de la situation qui nécessite de travailler ensemble. Au regard des problématiques multiples qui sont bien souvent celles de la PPSMJ, le réseau s'avère primordial pour un service comme le SPIP.

Au-delà de ces outils que constituent la localisation du service et la constitution du réseau, l'inscription dans le territoire permet l'obtention de financements pour la mission d'insertion des PPSMJ.

#### B) l'utilité de l'inscription du SPIP dans le territoire : l'obtention de financements

L'inscription du service dans le département présente des avantages certains en terme de budget qu'il serait dommageable, pour le DPIP de ne pas exploiter. Ce travail de représentation territoriale, et d'inscription du service dans les politiques locales, constitue pour le DPIP l'aspect politique de sa mission. En effet, la mission d'insertion des PPSMJ ne peut aboutir que par la mise en œuvre de projets. Ceux-ci nécessitent des crédits spécifiques, lesquels s'éloignent des crédits de fonctionnement dédiés à la prise en charge quotidienne du public. Cela implique pour le DPIP d'aller chercher des financements autres, et de se tourner vers des instances telles que le Fonds Interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) ou la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), problématique très ancrée dans les territoires isolés.

---

<sup>43</sup> Dumoulin P., Dumont R., et alt., *Travailler en réseau*, DUNOD, 2004.

1) par le biais de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA)

Créée en 1982, la MILDECA répond à la nécessité de coordonner une politique publique de manière interministérielle. Elle élabore, au titre de cette lutte contre les drogues et les conduites addictives, un plan gouvernemental, veille à son application, et accompagne les partenaires publics dans la mise en œuvre des orientations, en leur apportant un soutien méthodologique et financier. C'est ainsi que chaque préfecture est chargée d'élaborer un programme pluriannuel, fixant les actes prioritaires à mettre en œuvre en fonction du plan gouvernemental et du contexte local.

Or, le contexte local joue particulièrement dans la présence des conduites addictives et, notamment, le déploiement des réseaux de stupéfiants. La proximité des frontières est l'exemple du rôle majeur que peut jouer le territoire sur la présence d'une certaine forme de délinquance. Mais il a également été démontré, par plusieurs études récentes<sup>44 45</sup>, un usage des drogues de plus en plus marqué dans les zones rurales : celles-ci circulent aussi bien de nos jours dans les territoires isolés que dans les grandes agglomérations. Les produits psychoactifs semblent d'ailleurs s'expérimenter de façon relativement précoce en milieu rural et les pratiques de consommation s'étendent à une population grandissante et plus jeune que dans les zones urbaines. De plus, les usagers se heurtent à de nombreuses barrières dans l'accès aux soins, de par leurs difficultés de mobilité, la pénurie de la prévention et les risques de stigmatisation accrus dans les zones rurales.

Le SPIP, confronté dans ses pratiques aux addictions que constituent l'alcool et les produits stupéfiants, a dès lors tout intérêt à s'inscrire dans cette lutte en montant des projets qui peuvent être financés par le biais de cette mission interministérielle.

---

<sup>44</sup> Soler A., Addictions et milieu rural – Pratiques de consommations, accès aux soins et perspectives pour une prévention adaptée aux contextes locaux, SATO-Picardie, juin 2013.

<sup>45</sup> Sudérie G., Les usages de drogues en milieu rural : une investigation spécifique du pôle TREND Toulouse, Pôle TREND Toulouse, juillet 2013.

## 2) par le biais du Fonds interministériel de la prévention de la délinquance (FIPD)

De façon moins ciblée et d'une manière plus large, afin de prévenir la délinquance, le SPIP est fortement invité à présenter des projets dans le cadre du FIPD. Le Comité interministériel de prévention de la délinquance, créé en 2006, fixe les orientations de la politique gouvernementale en cette matière et veille à sa mise en œuvre ainsi qu'à l'utilisation des crédits que sont les FIPD.

La nouvelle stratégie nationale de prévention de la délinquance<sup>46</sup> détermine trois priorités : les jeunes exposés à la délinquance et à la récidive, la prévention des violences faites aux femmes, les violences intrafamiliales et l'aide aux victimes et enfin, la tranquillité publique. A ces trois priorités s'ajoute la prévention de la radicalisation.

A nouveau, le SPIP, dans sa mission phare qu'est la prévention de la récidive, est invité à s'inscrire utilement dans cette politique en élaborant des projets qui entrent dans ces programmes et obtenir ainsi des financements par le biais de ce fonds. La loi du 15 août 2014 précitée, en son article 38, conditionne l'octroi de FIPD aux communes mettant en œuvre des travaux d'intérêt général ou des actions d'insertion, de réinsertion ou de prévention de la récidive destinées aux PPSMJ. C'est ainsi qu'à titre illustratif, sur le territoire étudié, un financement par ce biais a pu être accordé à un CHRS afin de solliciter un lit d'urgence en cas de remise en liberté immédiate. C'est également dans ce cadre qu'un référent TIG a pu être mis en place sur le personnel communal de la plus grande ville du département, devenu interlocuteur unique du SPIP pour la mise en place de cette mesure.

La visibilité du SPIP sur le territoire étant acquise, le DPIP doit, pour garantir une prise en charge efficace des PPSMJ sur son territoire et favoriser leur retour aux dispositifs de droit commun, mobiliser les acteurs locaux. Une telle coopération donne de la force à l'intervention du service et permet de pallier le déclin des services qui touche les territoires hyper-ruraux.

---

<sup>46</sup> D'après les orientations du ministère de l'intérieur pour l'emploi des crédits du FIPD pour 2015.

## II) la mobilisation des acteurs locaux

Le partenariat fait partie intégrante de la politique d'un SPIP. L'article 3 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009<sup>47</sup> en rappelle l'importance, en énonçant que « *le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice, avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées* ».

La mission d'insertion et de réinsertion des PPSMJ, comme moyen de favoriser la prévention de la récidive, ne peut être réalisée que grâce à la rencontre entre le SPIP et les partenaires locaux. La démarche partenariale, aspect politique des prérogatives du DPIP, peut être définie comme « *un état d'esprit rendant possible la création entre partenaires de relations privilégiées, fondées sur une recherche en commun d'objectifs, à moyen ou à long terme, menée dans des conditions permettant d'assurer la réciprocité des avantages*<sup>48</sup> ».

Or, la mise en relation avec les acteurs locaux ne peut passer que par la connaissance, par le DPIP, de son territoire. La ruralité présente alors, dans cette mise en œuvre, un avantage certain. La relation de proximité y est favorisée, et l'accès aux acteurs en présence, tels que les partenaires publics, associations ou encore entreprises semble être plus aisé.

La mobilisation des acteurs locaux répond de manière efficace, particulièrement dans l'hyper-ruralité, à plusieurs objectifs (A), atteignables grâce à certaines modalités spécifiques (B).

---

<sup>47</sup> Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

<sup>48</sup> AFNOR (1986), Livre blanc sur le partenariat, AFNOR Gestion, Commission Technique de la Sous-Traitance.

## A) les objectifs du partenariat

Le partenariat permet de répondre à la mission d'insertion des PPSMJ, par leur retour progressif au droit commun, en contournant les obstacles que crée l'hyper-ruralité du territoire. En collaborant, le territoire local s'en trouve valorisé.

### 1) l'accès des PPSMJ au droit commun

La création des SPIP avait pour objectif de créer, vis à vis des partenaires, un interlocuteur unique de l'administration pénitentiaire au plan départemental. Cela permettait de mieux articuler la mission de réinsertion des PPSMJ avec les politiques publiques. La circulaire du 21 novembre 2000 précitée prévoyait dès lors l'inscription du SPIP dans un réseau partenarial « *mobilisé et fiable à compétence locale et départementale, notamment dans le domaine de l'hébergement, de l'action sociale et sanitaire* ».

Le territoire prend alors toute son importance dans la recherche de partenaires par le DPIP. La connaissance du service, et la publicité qu'il aura pu en faire, faciliteront cette tâche dans un département rural où l'accès aux partenaires, qu'ils soient institutionnels ou associatifs, est plus aisément mis en oeuvre par la proximité que le territoire implique. Dans un territoire isolé, et touché par des problématiques multiples que sont un fort taux de chômage, une baisse du nombre de structures de soins, ou encore une faible offre de logement, l'insertion ou la réinsertion des PPSMJ doivent nécessairement s'inscrire, pour le SPIP, dans la mise en relation avec un réseau partenarial divers. La peine ne doit en effet pas mettre à l'écart, et l'absence de stigmatisation du public justice doit être travaillée au travers de cet objectif. Il convient alors pour le SPIP de « *s'appuyer sur un travail pluridisciplinaire et s'impliquer dans un réseau partenarial riche et diversifié*<sup>49</sup> » afin de répondre tant à la multiplicité des problématiques du public pris en charge qu'à celles du territoire.

---

<sup>49</sup> Circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP.

Une telle recherche est indispensable pour que le service puisse tendre vers une insertion optimale des personnes suivies. Que ce soit par une contractualisation avec un CHRS pour une personne détenue qui sollicite un PSE mais qui n'a pas de logement, ou l'habilitation d'une structure de TIG, l'objectif du partenariat est de permettre le retour de la PPSMJ au droit commun. Le placement à l'extérieur en est certainement la meilleure illustration. Il permet à une personne condamnée de bénéficier d'un régime particulier de détention l'autorisant à quitter l'établissement pénitentiaire afin d'exercer un projet professionnel, de suivre un enseignement, une formation, de rechercher un emploi, de suivre des soins ou, plus largement, tout projet d'insertion et de réinsertion. S'il peut s'exercer à domicile, il nécessite la plupart du temps une structure d'accueil que le SPIP doit se charger de trouver pour que la mesure se mette en place.

Le partenariat apparaît dès lors comme l'outil permettant de lutter contre ce déclin des services. Le DPIP, avec l'appui de son équipe, doit sans cesse trouver des lieux plus novateurs afin de permettre l'insertion du public suivi. Au service de la PPSMJ, le SPIP, le partenaire mais également le territoire s'en trouvent valorisés.

## 2) valoriser le territoire local par l'action du service

Si l'idée de territoire relève de la géographie, elle peut également être perçue d'un point de vue sociologique. Le territoire renvoie alors à un espace vécu. Le partenariat s'est métamorphosé lors de la territorialisation des politiques publiques. En effet, le glissement du secteur social vers le local comme espace de référence de cette politique, « *a fait basculer le partenariat d'une logique d'association verticale (...) dans une logique beaucoup plus horizontale*<sup>50</sup> ». Celle-ci a ainsi fait « *émerger les pouvoirs locaux*<sup>51</sup> » en leur donnant compétence pour les orientations locales en matière sociale, à l'instar du revenu de solidarité active (RSA) géré par les conseils départementaux.

---

<sup>50</sup> Chauvière M., *Le nouveau dictionnaire critique d'action sociale*, Paris Bayard, 2006.

<sup>51</sup> Idem.

Dans sa mission d'insertion et de réinsertion des PPSMJ, le SPIP s'inscrit donc dans un partage, dont les racines latines renvoient, d'un point de vue linguistique, au mot partenariat. Un partage implique une répartition, une mise en commun, dans lesquelles chacune des parties impliquées doit y trouver son compte. L'intérêt doit être mutuel, et vécu comme une « *expérience de l'altérité*<sup>52</sup> ». Si cette démarche permet de replacer la PPSMJ au centre de cette mission, tant le SPIP que le partenaire y sont valorisés.

Du point de vue du SPIP, le partenariat lui permet d'accomplir de façon optimale l'insertion des personnes qu'il suit. Plus spécifiquement, le DPIIP y affirme une certaine identité professionnelle. En travaillant à la création d'un réseau professionnel, le DPIIP affirme sa technicité. L'ouverture du DPIIP au local lui permet d'offrir une visibilité à son service et, par là-même, d'appuyer la spécificité de sa profession. « *C'est en misant sur une participation accrue aux réseaux d'action publique que certains cadres des services de probation tentent de trouver leur place et de rendre crédible leur fonction à l'extérieur de l'institution*<sup>53</sup> ». Si le DPIIP place ainsi sa légitimité dans l'échange, le partenaire y trouve également son intérêt.

En effet, s'intégrer dans un réseau partenarial permet de valoriser son action. Cette affirmation est d'autant plus vraie dans un territoire rural où l'apparence des actions prend toute son ampleur auprès des populations. Il peut être ainsi valorisant, pour les partenaires institutionnels, de s'inscrire dans une politique d'insertion des publics en difficulté sociale. Il en est de même pour les associations ou entreprises d'insertion, qui placent l'humain au cœur de leur politique d'action et trouvent ainsi un véritable moteur à leur démarche. La multiplication des clauses d'insertion en est l'illustration. Une clause d'insertion est un moyen juridique permettant de promouvoir dans l'emploi les personnes qui en sont éloignées. Les acheteurs publics peuvent ainsi introduire dans leurs marchés des clauses destinées à favoriser l'emploi de publics en difficulté, dont les PPSMJ peuvent faire partie. Sa mise en œuvre croissante affirme la

---

<sup>52</sup> Dhume-Sonzogni F., *Du travail social au travail ensemble : le partenariat dans le champ des politiques sociales*, Editions ASH, 2010.

<sup>53</sup> De Larminat X., *En apesanteur ou entre deux feux ? – Les personnels d'encadrement des services de probation au prisme des recompositions pénitentiaires*, CESDIP, 2014.

volonté politique d'y recourir. Le recours grandissant à la sous-traitance avec les entreprises d'insertion par l'activité économique <sup>54</sup> démontre la volonté de s'inscrire dans une démarche de mise en avant des publics en difficulté.

## B) les modalités du partenariat

Ces objectifs étant posés, la mobilisation par le SPIP des acteurs du territoire peut recouvrir plusieurs modalités : les partenaires potentiels sont divers, et les outils de formalisation sont variés.

### 1) la diversité des partenaires du SPIP

L'un des rôles du DPIIP, à travers sa mission politique, est de constituer un réseau partenarial adapté à la fois aux problématiques des PPSMJ et à son territoire. Outre la collaboration du SPIP avec les personnels de l'administration pénitentiaire et des services judiciaires, le partenariat favorise la rencontre avec d'autres acteurs du département, institutionnels ou associatifs. Cela permet de relier la société civile aux problématiques des PPSMJ.

Le SPIP s'appuie en effet sur un important réseau institutionnel intervenant dans les domaines utiles à l'insertion des PPSMJ : l'emploi et la formation professionnelle, la santé ou encore le logement sont autant de secteurs dans lesquels un partenariat institutionnel peut se mettre en œuvre. Ces possibilités sont accrues depuis les politiques de décentralisation, lesquelles ont transféré, de l'Etat vers les collectivités territoriales, de nombreuses compétences, particulièrement dans le domaine de l'action sociale. La gestion du RSA par le conseil départemental illustre cette affirmation.

Parmi eux se trouve en premier lieu la commune, partenaire privilégié du SPIP dans la mise en place du travail d'intérêt général ou du travail non rémunéré (TNR). A cet égard, des solutions novatrices peuvent être mises en œuvre pour faciliter cette collaboration. C'est ainsi qu'un référent TIG a pu être mis en place dans le territoire

---

<sup>54</sup> Constaté lors du stage effectué au sein d'une entreprise d'insertion par l'activité économique.



étudié, parmi le personnel de la mairie de la commune la plus importante du département. C'est également à l'occasion des 30 ans du TIG qu'un partenariat a pu être construit avec l'association des maires ruraux pour faciliter la mise en place de la mesure dans ces communes éloignées.

En second lieu, des relations unissent le SPIP à la Préfecture, notamment dans le cadre de la prévention de la délinquance. En effet, le préfet est chargé de décliner, à l'échelon départemental, le plan national de prévention de la délinquance. Il préside également le conseil départemental de la prévention de la délinquance (CDPD), chargé de déterminer les plans et actions menés dans le département, et répartit le FIPD. Il incombe également à la préfecture de définir la politique relative au logement.

Le SPIP s'appuie enfin, dans son fonctionnement quotidien, sur un important réseau associatif, lequel assure « *une indispensable dimension et prise en charge sociale du traitement de la prévention de la délinquance*<sup>55</sup> ». L'administration pénitentiaire favorise ainsi le développement de l'action du secteur associatif, relais indispensable pour le SPIP dans la mise en œuvre de la politique d'insertion de la PPSMJ.

## 2) des outils variés

Il n'existe pas de partenariat sans organisation. Un partenariat doit permettre à tous les intervenants de structurer leur coopération. Cela passe par des outils informels, tels l'utilisation du réseau professionnel et la communication, mais bien sûr par des outils formels, permettant de « contractualiser » la démarche.

Au titre des outils informels, le partenariat doit être le fruit d'une certaine organisation, le réseau. Le réseau renvoie à un ensemble de relations, sans que l'une d'elles n'occupe de position centrale. L'objectif n'est pas de donner des directives, mais de développer une culture commune au service d'un projet commun. A cet égard, l'insertion de la PPSMJ fait œuvre de projet partagé entre le SPIP et ses différents

---

<sup>55</sup> L'Hour D., *Le secteur associatif : un acteur incontournable mais méconnu des mutations judiciaires*, AJ pénal, mai 2011.

partenaires. Ce réseau permet alors de s'enrichir mutuellement, d'apprendre de la diversité des compétences des acteurs locaux, dans un cadre adapté aux problématiques d'un territoire isolé. Un tel réseau ne pourra se créer et s'entretenir que grâce à des outils de visibilité du service, de communication, puis de négociation. Il convient pour le SPIP de faire évoluer les perceptions de chacun, notamment sur la délinquance et la personne condamnée.

Les outils formels permettent quant à eux de poser les bases du partenariat mis en place. Ainsi, les protocoles d'accord et les conventions doivent être le fruit d'une bonne connaissance de l'autre partie puis d'une négociation dans l'intérêt de la PPSMJ. Ils formalisent ainsi un travail de construction.

Le protocole d'accord est un acte constatant un accord entre les parties sur un ou plusieurs points précis. Au niveau du développement de la culture par exemple, plusieurs protocoles interministériels ont ainsi été signés entre le ministère de la justice et le ministère de la culture, le dernier datant de 2009. Ces protocoles sont déclinés sur le territoire entre les directions interrégionales des services pénitentiaires et les directions régionales des affaires culturelles (DRAC). L'objectif est alors de permettre l'accès à la culture pour tous les publics, et l'on comprend cette utilité dans les territoires ruraux, lesquels sont en manque de structures culturelles.

La convention constitue ensuite le document le plus classique pour une contractualisation. L'administration pénitentiaire favorise le développement de ce partenariat par la signature de conventions-cadre au niveau national, que le SPIP pourra décliner au niveau de son département. L'on peut alors citer, dans le domaine de l'emploi, la convention-cadre entre l'administration pénitentiaire et Pôle Emploi ou, dans le domaine de soins, la convention-cadre entre la direction de l'administration pénitentiaire et l'association Aides pour les actions conduites autour du VIH/Sida et des infections sexuellement transmissibles. Il appartient ensuite au service, par l'intermédiaire de son cadre, de conventionner les différents partenariats qu'il aura pu mettre en place pour permettre le retour de la PPSMJ dans le droit commun. Les conventions de placement à l'extérieur illustrent l'utilité du partenariat pour proposer

aux PPSMJ une alternative constructive à l’incarcération. La structure d’accueil s’engage alors à un accompagnement social dont les modalités sont définies au travers la convention, sous le contrôle du SPIP qui peut participer financièrement à cette opération.

Ces outils, qu’ils soient formels ou informels, garantissent un partenariat efficace, et adapté tant aux problématiques du territoire, et donc de la ruralité, qu’à celles de la PPSMJ.

## Conclusion

Les territoires ruraux, et particulièrement l'hyper-ruralité, sont aujourd'hui au cœur des politiques publiques. Les fragilités propres qui les constituent – les difficultés d'offres de transport, la souffrance du bassin d'emploi, la désertification médicale ou encore la fracture numérique – doivent être dépassées, et les capacités des territoires à porter et développer des projets renforcées afin de garantir, à chaque citoyen, un égal accès au service public.

Parmi ces citoyens, le SPIP a en charge l'insertion et la réinsertion de la PPSMJ. Celle-ci présente bien souvent des problématiques diverses – absence de formation professionnelle, éloignement de l'emploi, difficultés financières, nécessité de soins, absence de mobilité ou encore éloignement de la culture – qui requièrent une prise en charge globale.

Au carrefour de ces différents freins, ceux de l'hyper-ruralité et ceux de la personne prise en charge, le SPIP doit tout mettre en œuvre pour favoriser le retour de celle-ci au droit commun. Si le diagnostic du territoire est un préalable à toute action, le DPIP, se faisant le relais de son équipe, dispose, pour mener à bien cette politique, de plusieurs outils dont le partenariat.

Il convient toutefois de dépasser la logique territoriale. L'urbanité d'un territoire présente elle aussi ses problématiques propres. L'exemple des banlieues est certainement le plus parlant. Le SPIP doit alors, avant même d'intervenir, faire comprendre son rôle dans un territoire qui peut lui être hostile. Cette méthode de diagnostic est ainsi déclinable sur tout type de territoire, du plus rural au plus urbain.

Mais s'il est un territoire qui mérite aujourd'hui d'être pris en compte, c'est le territoire européen. Les règles européennes de la probation, adoptées le 20 janvier 2010 par le Conseil de l'Europe, font actuellement l'objet d'une déclinaison progressive dans les services. Si l'évaluation de la PPSMJ, son adhésion au suivi, ou encore la déontologie des personnels font office de règles prioritaires, l'ensemble de ce socle est à

décliner. L'influence des REP sur le territoire est certaine, par l'harmonisation des pratiques que celles-ci induisent. Elles invitent les services à replacer la personne suivie au cœur de la prise en charge, que l'on se situe dans un territoire hyper-rural ou non.

## Table des matières

<b>Glossaire</b> .....	<b>5</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>6</b>
<b>Partie 1 : L'hyper-ruralité du territoire, un frein possible à la réalisation des missions du SPIP</b> .....	<b>12</b>
<b>Chapitre 1 : Une nécessaire prise en compte de la ruralité du territoire dans le travail du SPIP</b> .....	<b>12</b>
I) L'adaptation d'une politique nationale aux spécificités locales.....	12
A) le SPIP, un service déconcentré à vocation départementale .....	13
1) le SPIP, un service déconcentré.....	13
2) le SPIP, un service à compétence départementale.....	15
B) le DPIIP, relais de l'action étatique.....	16
1) le DPIIP, un acteur autonome qui s'adapte à son terrain .....	16
2) la déclinaison de la politique nationale sur le territoire .....	18
II) la mise à mal des principes relatifs au service public par la ruralité .....	19
A) l'égalité devant le service public.....	20
1) le principe .....	20
2) égalité devant le service public et hyper-ruralité .....	21
B) la continuité du service public.....	22
1) le principe .....	22
2) continuité du service public et hyper-ruralité.....	22
<b>Chapitre 2 : La ruralité d'un territoire, un frein à l'efficacité du travail du SPIP</b> ..	<b>24</b>
I) La connaissance préalable du territoire par le DPIIP : le diagnostic.....	24
A) L'importance du diagnostic dans un territoire rural.....	24
1) l'utilité du diagnostic.....	25
2) la méthode de diagnostic.....	26
B) Les outils d'évaluation du territoire .....	27
1) les outils internes au service .....	27
2) les outils externes au service.....	28
II) Le constat d'un déclin des services utiles à la réalisation des missions du SPIP	29
A) un état des lieux défavorable à la réalisation des missions du SPIP .....	30
B) la question de la place du « public justice » dans un territoire rural.....	31
<b>Partie 2 : L'adaptation du SPIP aux spécificités de l'hyper-ruralité</b> .....	<b>33</b>
<b>Chapitre 1 : la prise en compte des spécificités rurales par le service</b> .....	<b>33</b>
I) l'adaptation à l'hyper-ruralité par la structure du service.....	33
A) les réponses institutionnelles .....	33
1) la démultiplication du service sous formes d'antennes .....	34
2) une harmonisation des pratiques pour une égalité de prise en charge .....	35
B) les réponses du DPIIP, en tant que gestionnaire du service .....	35
1) la pertinence d'un découpage sectoriel du service.....	36
2) la mise en place de permanences délocalisées.....	37
II) l'adaptation à l'hyper-ruralité par l'aménagement de la peine ferme.....	39
A) au travers la préparation de l'aménagement de peine .....	39
1) la visite à domicile .....	39

2) l'enquête de faisabilité technique en cas de placement sous surveillance électronique .....	40
B) au travers la proposition de l'aménagement de peine .....	41
1) l'aménagement de peine favorisant un retour à l'emploi .....	42
2) l'aménagement de peine à domicile .....	43
<b>Chapitre 2 : L'inscription efficace du SPIP dans le territoire rural .....</b>	<b>45</b>
I) la visibilité du service sur le territoire .....	45
A) les outils d'inscription du SPIP dans le territoire rural.....	45
1) la localisation du service dans le département .....	46
2) l'inscription du service dans un réseau .....	47
B) l'utilité de l'inscription du SPIP dans le territoire : l'obtention de financements.....	48
1) par le biais de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA).....	49
2) par le biais du Fonds interministériel de la prévention de la délinquance (FIPD) .....	50
II) la mobilisation des acteurs locaux.....	51
A) les objectifs du partenariat .....	52
1) l'accès des PPSMJ au droit commun .....	52
2) valoriser le territoire local par l'action du service.....	53
B) les modalités du partenariat .....	55
1) la diversité des partenaires du SPIP .....	55
2) des outils variés.....	56
<b>Conclusion .....</b>	<b>59</b>
<b>Table des matières.....</b>	<b>61</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>63</b>

## Bibliographie

### Ouvrages

AFNOR (1986), *Livre blanc sur le partenariat*, AFNOR Gestion, Commission Technique de la Sous-Traitance.

Chauvière M., *Le nouveau dictionnaire critique d'action sociale*, Paris Bayard, 2006.

Dhume-Sonzogni F., *Du travail social au travail ensemble : le partenariat dans le champ des politiques sociales*, Paris, Editions ASH, 2001.

Dumoulin P., Dumont R., et alt., *Travailler en réseau*, DUNOD, 2004.

Reghezza-Zitt M., *La France dans ses territoires*, Paris, Ed. Sedes, Coll. Pour les concours, 2011

### Articles

L'Hour D., *Le secteur associatif : un acteur incontournable mais méconnu des mutations judiciaires*, AJ pénal, mai 2011.

Soler A., *Addictions et milieu rural – Pratiques de consommations, accès aux soins et perspectives pour une prévention adaptée aux contextes locaux*, SATO-Picardie, juin 2013.

Sudérie G., *Les usages de drogues en milieu rural : une investigation spécifique du pôle TREND Toulouse*, Pôle TREND Toulouse, juillet 2013.



## Rapports

Rapport de la Cour des Comptes, « *Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale* », juillet 2010.

Rapport établi par M. Alain Bertrand, sénateur de Lozère, « *L'hyper-ruralité* », remis à Mme Sylvia Pinel, ministre du logement et de l'égalité des territoires le 30 juillet 2014.

## Mémoires/Thèses

Besse P., Galliot V., Marion C., Serrières D., Valdenaire S., *Le Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation dans le territoire*, Mémoire : 3<sup>ème</sup> promotion de Directeur pénitentiaire d'insertion et de probation, ENAP, Agen, 2011.

Hardy C., *Les permanences délocalisées – L'enjeu de la territorialisation pour les SPIP*, Mémoire : 6<sup>ème</sup> promotion de Directeur pénitentiaire d'insertion et de probation, ENAP, Agen, 2014.

De Larminat X., *En apesanteur ou entre deux feux ? – Les personnels d'encadrement des services de probation au prisme des recompositions pénitentiaires*, CESDIP, 2014.

## Sites web

<http://www.insee.fr>

Sur le rapport émis par le comité interministériel aux ruralités le 13 mars 2015 :  
[http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/dossier\\_nos\\_ruralites\\_une\\_chance\\_pour\\_la\\_france.pdf](http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_nos_ruralites_une_chance_pour_la_france.pdf)

## **SPIP et ruralité**

### **L'insertion des PPSMJ dans un territoire hyper-rural**

L'hyper-ruralité correspond à la fraction la plus rurale, la plus enclavée du territoire. Elle est caractérisée par son éloignement de la métropole, l'éloignement des individus entre eux et vis-à-vis des services : aujourd'hui est constaté un déclin des outils utiles à l'insertion au sein de cette hyper-ruralité (entreprises, structures de soins, offre de logement ou encore services d'accès à la culture), auxquelles s'ajoutent les difficultés liées au transport et à la desserte numérique. Parce qu'il doit décliner une politique nationale à un niveau local, le DPIP, pour mettre en œuvre l'insertion et la réinsertion des PPSMJ, adapte ses outils, au cœur desquels se trouve le partenariat, à la souffrance du territoire.

#### Mots clés :

- hyper-ruralité
- territoire
- insertion
- PPSMJ
- Partenariat