

**Directeur  
Pénitentiaire d'Insertion et de  
Probation  
5ème promotion**

**LES RELATIONS ENTRE  
SPIP ET PREFECTURE  
A L'EPREUVE DES  
REPRESENTATIONS  
CROISEES**

**Présenté par**

*Jean-François FOGLIARINO*

**Mai 2013**



**LES RELATIONS ENTRE SPIP ET  
PREFECTURE A L'EPREUVE DES  
REPRESENTATIONS CROISEES**

## **Remerciements :**

Je tiens à remercier Laurence Bédières, Anne Pequereau et Florence Briswalter qui m'ont conseillé et guidé tout au long de cette recherche.

J'adresse également tous mes remerciements à l'ensemble des personnes qui ont accepté de répondre à mes questions et sans qui ce travail n'aurait pu aboutir, et remercie chaleureusement Sophie et Hélène de la DPIP5 pour leur soutien sans faille.

Enfin, un très grand merci à Géraldine Cazals, amie fidèle, pour ses corrections.

Avec une pensée toute particulière pour Brigitte André (†) et Annie Ribault du Centre de documentation de la Direction de l'administration pénitentiaire.

# Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>p.5</b>
<b>Partie I. Les relations inter-institutionnelles entre SPIP et Préfecture dans le domaine de la prévention de la délinquance.....</b>	<b>p.8</b>
<b>I. Des cadres textuels nécessaires mais insuffisants.....</b>	<b>p.8</b>
<b>II. Les interactions entre représentants du SPIP et de la Préfecture.....</b>	<b>p.18</b>
<b>Conclusion de partie .....</b>	<b>p.31</b>
<b>Partie 2. Améliorer les relations entre SPIP et Préfecture, un travail sur la connaissance croisée.....</b>	<b>p.32</b>
<b>I. La mise en œuvre d'actions pour améliorer la connaissance et favoriser l'action.....</b>	<b>p.33</b>
<b>II. Le rôle du cadre, un nécessaire travail sur la communication et l'image.....</b>	<b>p.44</b>
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>p.53</b>
<b>Table des annexes.....</b>	<b>p.58</b>
– Annexe n°1 : Liste des personnes rencontrées en entretien.....	p.59
– Annexe n°2 : Grille pour les entretiens semi-directifs.....	p.60
– Annexe n°3 : Présentation par la Préfecture du « Téléphone grand danger ».....	p.61
– Annexe n°4 : Compte-rendu de la réunion du Comité de pilotage organisée par la Vice-procureur le 19-02-2013 sur le TGD.....	p.63
– Annexe n°5 : Fiche de signalement au procureur pour un TGD.....	p.65
– Annexe n°6 : Invitation à la journée Service civique du 28-05-13.....	p.66
– Annexe n°7 : Protocole projet Service civique.....	p.67
– Annexe n°8 : Article du journal du SPIP du Morbihan.....	p.70
– Annexe n°9 : Article de la Lettre des cadres de l'administration pénitentiaire sur la réunion du 24-09-12 organisée par le SPIP 13.....	p.71

## **Glossaire**

Acsé : Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

AP : Administration pénitentiaire

CLSPD : Contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance

CPIP : Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation

CPP : Code de procédure pénale

CUCS : Contrat urbain de cohésion sociale

DAP : Direction de l'administration pénitentiaire

DDCS : Direction départementale de la cohésion sociale

DFSPIP : Directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation

DISP : Direction inter-régionale des services pénitentiaires

DPIP : Directeur pénitentiaire d'insertion et de probation

DPIPPR : Département des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive

ENAP : École nationale d'administration pénitentiaire

FIPD : Fonds interministériel de prévention de la délinquance

JAP : Juge d'application des peines

MILDT : Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les toxicomanies

PJJ : Protection judiciaire de la jeunesse

PPSMJ : Personne placée sous main de Justice

PPR : Programme de prévention de la récidive

PPSMJ : Personne placée sous main de justice

PSE : Placement sous surveillance électronique

REP : Règles européennes relatives à la probation

RGPP : Révision générale des politiques publiques

SAP : Service d'application des peines

SCERI : Service de la communication et des relations internationales

SPIP : Service pénitentiaire d'insertion et de probation

TIG : Travail d'intérêt général

## Introduction

Avant même leur création, en 1999, les services pénitentiaires d'insertion et probation (SPIP) ont été pensées et voulus comme des services déconcentrés à vocation départementale. Ils instauraient ainsi un nouveau niveau de l'administration pénitentiaire et avaient non seulement pour objet d'unifier les actions d'insertion et de probation des milieux ouverts et fermés mais aussi de se rapprocher de leurs partenaires sur le territoire d'un même département<sup>1</sup>. Ce nouveau terrain d'exercice de l'administration pénitentiaire a été plus ou moins investi par ces services et ce malgré une forte volonté au niveau ministériel. Cette politique volontariste se traduit par une forte communication auprès des partenaires comme le prouve un document datée de novembre 1999, une plaquette d'information sur les SPIP, préfacée par Elisabeth Guigou, Garde des sceaux, dans laquelle s'exprime sa volonté de voir ces services « *devenir les acteurs incontournables de la lutte contre la récidive et du développement des alternatives à l'incarcération, en lien avec les partenaires locaux, notamment dans le cadre de la politique de l'emploi et de la ville.* »<sup>2</sup>. Cette plaquette était destinée à la fois aux partenaires des anciens comité de probation et d'assistance aux libérés du milieu dit « ouvert » et services sociaux-éducatifs en établissement pénitentiaire mais aussi aux nouveaux partenaires départementaux.

Les nouveaux directeurs des SPIP s'attelèrent de leur côté à trouver leur place dans le schéma départemental et à faire connaître leur service aux institutions et associations avec lesquelles ils avaient à travailler. Le Préfet de département, représentant de l'État sur ce territoire, fut le premier de ceux auxquels les directeurs de SPIP eurent à se présenter. Comme le note Yves Perrier :

---

<sup>1</sup> Repris par la circulaire du 19-03-2008, la création des SPIP avait pour objectif de : « *créer vis-à-vis des partenaires un interlocuteur unique de l'administration pénitentiaire au plan départemental afin de mieux articuler la mission de réinsertion dévolue à cette administration avec les politiques publiques* ».

<sup>2</sup> Perrier Y., *La probation de 1885 à 2005*, Paris, Dalloz, 2012, p.791.

« L'accueil est plutôt positif, mais la réalité des relations établies varie beaucoup d'un département à l'autre, en fonction de la perception qu'à le préfet de ce nouveau service, de l'intérêt qu'il porte aux problèmes de la délinquance et de la justice, et en fonction de l'investissement du DSPIP, tous ne voyant pas l'intérêt d'un tel rapprochement »<sup>3</sup>.

Certains préfets, déjà investis dans un travail avec l'administration pénitentiaire, intégrèrent ainsi les SPIP dans les dispositifs existants, d'autres ne les invitèrent pas à s'associer à leurs instances de pilotage collégial.

Le partenariat avec l'administration pénitentiaire existait pourtant bien avant la création des SPIP et nombre de partenaires connaissaient et participaient à la mission d'insertion des publics confiés à l'administration pénitentiaire par les autorités judiciaires. Ce partenariat se poursuivit donc et, plus encore, il se développa avec les évolutions de la politique de la ville et de la prévention de la délinquance, champs partagés entre Conseils généraux et Préfectures et ces dernières eurent à prendre en compte les besoins des publics placés sous main de justice. Comment alors expliquer que le SPIP, service chargé du suivi de ces publics tout au long de la chaîne pénale, puissent dans certains départements ne pas être pleinement intégré dans le schéma départemental animé par le Préfet ? Selon différents interlocuteurs rencontrés lors de nos stages<sup>4</sup>, une explication pourrait venir de l'usage historique tendant à considérer le chef d'établissement comme l'« *interlocuteur naturel* »<sup>5</sup> du Préfet, visage de la pénitentiaire. Cette remarque questionne sur l'image donnée à notre administration, une image très fortement liée, par son nom même, aux notions de punition et de pénitence que peut culturellement évoquer l'enfermement. Au-delà de la vision qu'a l'opinion publique d'une administration nous pouvons nous interroger sur l'image que cette dernière se fait d'elle-même ainsi que cette autre image que s'en font les autres institutions avec lesquelles, via leurs représentants réciproques, elle interagit.

Lorsque le service est considéré comme méconnu, ou que les représentations que les partenaires s'en font ne correspondent pas à la réalité, le rôle des cadres devrait être

---

3 *Ibid*, p.792.

4 Qu'ils soient DFSPPIP, DPIP ou DSP.

5 Entretien du 11-04-13 avec un DSP, chef d'établissement (maison d'arrêt).

d'œuvrer à une meilleure connaissance de leur service, une connaissance nouvelle qui facilitera les actions à venir. Cette connaissance qui, décrite par Gaston Bachelard<sup>6</sup>, se fait dans la rencontre, le travail ensemble, et modifie le regard que l'on porte sur l'autre. Une connaissance par l'action qui, au delà des textes, peut permettre au SPIP de gagner en reconnaissance auprès de partenaires institutionnels tels que les services préfectoraux dans un champ sur lequel il peut apporter sa technicité, celui de la prévention de la délinquance .

Je terminerai donc par le rôle et l'apport du DPIIP dans cette dynamique visant, in fine, à travailler sur l'image du SPIP afin de ne pas dépendre des représentations hâtives que l'on pourrait se faire de son action. Au-delà d'un contexte propre aux liens avec une institution donnée, le but est donc de repenser les modes de communication inter-institutionnelles existants et de dégager des pistes de réflexion pour élaborer une stratégie de communication du SPIP auprès de ses partenaires préfectoraux et, au-delà, sur son territoire.

Du fait du domaine restreint du au sujet et de la rareté des travaux portant sur l'image des SPIP et les liens inter-institutionnels, j'ai choisi de concentrer ma recherche sur des entretiens semi-directifs<sup>7</sup> effectués auprès les principaux acteurs en Préfecture et en SPIP, préfète déléguée à l'égalité des chances, délégués du Préfet, DFSPiP, DPIIP, et chargées de communication en DISP et à la Direction de l'administration pénitentiaire<sup>8</sup>. L'étude a donc été menée selon une méthodologie qualitative à base d'entretiens et d'observations qui ont permis d'analyser les rapports SPIP – Préfecture par la rencontre avec différents représentants de ces deux entités.

---

6 « On connaît contre une connaissance antérieure, en détruisant des connaissances mal faites ». Bachelard G., *La formation de l'esprit scientifique*, Paris, Vrin, 1971, p. 14-15 :

7 Annexe n°2 : Grilles d'entretiens semi-directifs. p.60.

8 Annexe n°1 : Liste des personnes rencontrées en entretien. p.59.

## **Partie I : Les relations inter-institutionnelles entre SPIP et Préfecture dans le domaine de la prévention de la délinquance**

Pour coller à la réalité actuelle des SPIP et à la direction donnée par la circulaire du 19 mars 2008, laquelle recentre leur action et le « cœur de métier » des personnels d'insertion et de probation sur la prévention de la récidive, j'ai décidé d'axer notre analyse sur les liens de cette dernière avec la prévention de la délinquance.

L'intérêt porté à la prévention de la délinquance tient à ce qu'elle représente à notre sens un espace de rencontre et d'interface entre différents acteurs intéressés par les questions de sécurité publique et de justice, que ce soit au niveau de l'État, dont le Préfet est le représentant sur le territoire étudié, au niveau des représentants du ministère de la justice, des services judiciaires et pénitentiaires, ou enfin au niveau des acteurs locaux, élus et associations. Nous nous pencherons donc peu sur les politiques d'insertion et d'accès aux droits et ce même si elles concourent, indirectement, à la prévention de la délinquance, par l'aide qui peut à travers elles être apportée aux PPSMJ.

### ***I Des cadres textuels nécessaires mais insuffisants***

La prévention de la délinquance s'est développée en France comme un champ interministériel et interpartenarial destiné à se décliner sur les territoires. En plus de trente années et sous des gouvernements aux approches politiques différentes, privilégiant selon le moment et la volonté politique, les actions préventives, répressives ou mêlant les deux, se sont multipliés les textes créant des dispositifs de prévention de la délinquance. Ce domaine vaste et multiforme impliquant plusieurs ministères et administrations, il est complexe de se repérer dans les différents textes législatifs et réglementaires. Le point d'entrée est donc les textes régissant, pour l'administration pénitentiaire en général et les SPIP en particulier, le rôle qui leur est attribué dans cette politique interministérielle sur le département.

## **I.A Les textes et leur mise en œuvre**

Les textes font jouer au SPIP un rôle dans le dispositif de prévention de la délinquance mis en œuvre sous l'égide de la Préfecture. Ces textes, interministériels ou provenant du ministère de la justice, citent souvent l'administration pénitentiaire mais détaillent plus rarement le rôle précis des SPIP. Parmi les textes pénitentiaires seules les circulaires, et principalement celle du 19 mars 2008, rentrent plus dans les détails et décrivent le rôle de ce service, les instances auxquelles il doit participer et les actions à mettre en œuvre. Il en ressort que le SPIP est un acteur parmi d'autres de la prévention de la délinquance et ce dans plusieurs domaines dont nous résumerons les principaux.

### **1- Le SPIP est un acteur de la prévention de la délinquance**

De nombreux textes issus de la Direction de l'administration pénitentiaire décrivent bien le rôle des SPIP dans ses missions d'insertion et de prévention de la récidive mais plus rares sont ceux qui explicitent la place de ce service dans les politiques de prévention de la délinquance.

Ainsi, le décret du 13 avril 1999<sup>9</sup> créant les SPIP a pour objectif, en dehors de l'unification des anciens services socio-éducatifs et CPAL, d'améliorer les conditions de prise en charge des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) et de mieux inscrire l'administration pénitentiaire dans les dispositifs d'insertion de droit commun sur le territoire du département. Mais il n'évoque pas encore la prévention de la délinquance.

C'est à la circulaire du 15 octobre 1999<sup>10</sup> qu'il revient d'indiquer que : « - *l'action du SPIP pourra mieux s'inscrire dans les dispositifs publics territoriaux existant en matière de prévention de la délinquance. A ce titre, le DSPIP participera notamment aux conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance, prendra une part active aux contrats locaux de sécurité et contrats de ville* ».

---

9 Décret du 13-04-99, modifiant le code de procédure pénale et portant création des SPIP.

10 Circulaire du 15-10-99 relative aux missions des SPIP et à leurs relations avec les autorités judiciaires.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009<sup>11</sup> n'aborde directement le sujet de la prévention de la délinquance que sous l'angle du TIG, dans son article 98 :

*« Les actions conduites par l'État, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les départements, les régions ainsi que les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public ne sont éligibles au fonds interministériel pour la prévention de la délinquance que s'ils proposent des travaux d'intérêt général destinés aux personnes condamnées ».*

La Circulaire du 19 mars 2008<sup>12</sup> relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP inscrit de manière claire le rôle que ces services doivent jouer dans le réseau de la prévention de la délinquance au niveau départemental :

*« De par sa connaissance des PPSMJ, le DSPIP (ou son représentant) :*

- participe aux dispositifs territoriaux de concertation (comité départemental de sécurité, conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes ainsi qu'aux conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance) ;*
- collabore à l'élaboration et à l'animation des contrats locaux de sécurité qui, aux termes de la circulaire interministérielle du 4 décembre 2006, constituent le volet « prévention et citoyenneté » des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ;*
- fait des propositions et donne son avis au procureur de la République à l'occasion de la consultation, par le préfet, sur le plan départemental de prévention de la délinquance ;*
- propose et coordonne la mise en place de dispositifs participant à la prévention (par exemple dispositifs de préparation à la sortie, mise en place de groupes de paroles et de programmes, etc.) notamment lorsqu'ils sont susceptibles de bénéficier de financements du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) ; »*
- informe le procureur de la République des actions mises en place en matière de prévention et de l'évaluation qui en est faite ;*
- est l'interlocuteur du correspondant justice-ville ».*

11 Loi du 24-11-09, « pénitentiaire », art. 98, insertion d'un nouvel alinéa dans la loi du 5-03-2007.

12 Circulaire du 19-03-08, 3-2-4 : l'inscription du SPIP dans le réseau de la prévention de la délinquance.

Cette circulaire prévoit donc que le SPIP a un rôle à jouer dans le schéma départemental de prévention de la délinquance mais n'évoque que les liens avec deux acteurs, maire et procureur de la République, en plaçant ce dernier dans un rôle d'interface avec le Préfet. Importante à plus d'un titre, cette circulaire positionne également clairement le SPIP sur la prévention de la récidive et vient préciser les méthodes d'intervention de ces services.

Enfin, elle vient compléter la circulaire du 27 décembre 1999 indiquant que :

*« Le DPSIP représente l'administration pénitentiaire auprès des cellules justice-ville, dans les conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance pour la politique de la ville ; dans le cadre de la lutte contre la toxicomanie, il participe aux comités restreints ; il contribue en lien avec le ou les chefs d'établissement de son ressort aux contrats locaux de sécurité »<sup>13</sup>*

## **2 – Le SPIP doit interagir avec d'autres acteurs**

Le Préfet détermine le niveau général sur le département. Le maire, quant à lui, est *« maître chez lui dans son CLSPD depuis la loi du 5 mars 2007 et le décret lié qui ont entraîné une implication plus grande des collectivités territoriales et des élus »<sup>14</sup>*.

La loi du 5 mars 2007, relative à la prévention de la délinquance, indique dès son premier article que : *« le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre »<sup>15</sup>*.

A cette fin, la loi ajoute que le maire doit être informé par les responsables locaux de la police, de la gendarmerie et de l'Éducation nationale ; elle organise également le rôle des différents acteurs autour du maire et instaure des instances de travail. Enfin, volet financier incontournable, est créé le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) qui permet le financement des actions liées à cette thématique.

---

13 Circulaire du 27 décembre 1999 relative aux relations des services pénitentiaires d'insertion et de probation avec les autres services pénitentiaires et leurs partenaires.

14 Entretien du 14-05-13 avec une ancienne directrice de cabinet du Préfet.

15 Loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

L'autorité judiciaire occupe une place centrale dans la prévention de la délinquance et les parquets sont les animateurs et les coordinateurs de cette politique dans sa composante judiciaire, en vertu de l'article 39-1 du CPP qui dispose que : « *Dans le cadre de ses attributions en matière d'alternative aux poursuites, de mise en mouvement et d'exercice de l'action publique, de direction de la police judiciaire, de contrôle d'identité et d'exécution des peines, le procureur de la République veille à la prévention des infractions à la loi pénale. A cette fin, il anime et coordonne dans le ressort du tribunal de grande instance la politique de prévention de la délinquance dans sa composante judiciaire, conformément aux orientations nationales de cette politique déterminée par l'État, telles que précisées par le procureur général en application de l'article 35. Il est également consulté par le représentant de l'État dans le département avant que ce dernier n'arrête le plan de prévention de la délinquance.* »

Dans ce dernier cadre, le procureur de la République participe aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance et, selon l'article D. 15-3 du CPP, il est « *membre de droit des instances territoriales de coopération pour la prévention de la délinquance* » mentionnées au code des collectivités territoriales.

En matière de prévention de la délinquance des majeurs, ce sont ensuite le juge d'application des peines et le SPIP qui interviennent, sous mandat des magistrats, « *principalement dans un objectif de prévention de la récidive* »<sup>16</sup> et ce, selon les trois axes d'intervention du SPIP :

- l'évaluation, le suivi, et le contrôle des PPSMJ,
- l'aide à la décision judiciaire dans un souci d'individualisation,
- l'insertion des PPSMJ via l'accès aux droits,

---

<sup>16</sup> Ministère de l'intérieur (France), *La prévention de la délinquance*, Site du Ministère de l'intérieur, <http://www.prevention-delinquance.interieur.gouv.fr/champs-daction/justice.html>. (page consultée le 12 mai 2013).

### **3 – Les différents domaines d'intervention du SPIP**

Comme l'indique la circulaire du 19 mars 2008, le premier champ d'intervention du SPIP est lié à son rôle d'acteur d'un réseau pluridisciplinaire et partenarial et, dans ce cadre, à la recherche de financement pour les actions « Justice », fonds utilisés dans des actions aussi diverses que les projets socio-culturels en établissement pénitentiaire, les mesures d'aménagement de peine, les stages de sensibilisation (stupéfiants, alcool, sécurité routière...) et de citoyenneté, les TIG, l'accès aux droits...

Le second champ d'intervention du SPIP concerne sa participation à des instances d'échange et de concertation dans le domaine de la prévention de la délinquance à l'instar des Contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) obligatoires pour les villes de plus de 10000 habitants et pour celles comportant une zone urbaine sensible<sup>17</sup> depuis la loi du 5 mars 2007.

Le CLSPD est, depuis cette dernière loi, présidé par le maire et composé de membres de droit que sont le Préfet, le procureur de la République et le président du Conseil Régional, chacun pouvant y convier les représentants de ses services et du réseau associatif local.

Les textes existent et prévoient la participation des SPIP à la prévention de la délinquance mais ne définissent pas en détail les modalités de collaboration entre les deux institutions, SPIP et Préfecture. Ils laissent entendre qu'existe entre elles un acteur chargé de faire le lien, le Parquet.

De plus, par leur imprécision, ces textes laissent place à l'interprétation sur les rôles de chacun et leur application peut se voir contrariée par le manque de volonté ou l'intérêt divergent des acteurs. Les cadres des SPIP rencontrés ont ainsi fait état de l'importance de la personnalité des Préfets avec lesquels ils sont amenés à travailler et de leurs difficultés à faire reconnaître une place au SPIP lorsque le Préfet en poste n'a pas l'intention de lui en donner.

---

<sup>17</sup> Ces zones sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. ». Art. 42 de la loi du 4-02-1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

## **I.B Le développement des relations inter-personnelles au service de la politique inter-institutionnelle**

Du fait de son action axée sur la prévention de la récidive et des liens évidents de celle-ci avec la prévention de la délinquance<sup>18</sup>, il pourrait sembler primordial que le SPIP soit considéré comme un acteur essentiel voire central sur le territoire du département. Durant nos stages, il semble que cela ne soit pas toujours le cas ou du moins que cela ne le soit que pour certaines actions. Au travers de l'analyse de deux de ces actions, il nous est apparu qu'un des éléments différentiels était lié à l'image du SPIP et aux relations inter-personnelles existantes autour de projets d'actions communes.

Un Directeur départemental de la cohésion sociale interrogé<sup>19</sup> indique par exemple quant à lui que, les textes ne définissant qu'« à minima » les interactions entre les acteurs, ils ne s'appliquent au mieux que lorsque des relations interpersonnelles se nouent et concourent ainsi à une meilleure mise en œuvre de leurs dispositions mais aussi quant il y a une réelle volonté politique ; il revient donc selon lui « à un partenariat chaud d'être la solution à des textes « froids ».

L'importance de ces liens inter-personnels et le fait que la mise en œuvre d'une politique inter-institutionnelle puisse en dépendre a été relevé par deux DFSPIP dans deux situations opposées. Ainsi, un premier DFSPIP a-t'il vécu un revirement complet avec le départ d'un Préfet habitué à associer le SPIP et son remplacement par un nouveau Préfet n'associant plus le DFSPIP à rien<sup>20</sup>. Une autre DFSPIP a quant à elle vécue la situation inverse, le nouveau Préfet ayant très vite répondu à sa demande de rencontre en se déplaçant pour visiter le SPIP avant même de se rendre dans l'établissement pénitentiaire du département<sup>21</sup>.

---

18 Bien qu'il convienne de distinguer la prévention de la délinquance au sens strict (avant tout passage à l'acte délinquant) de la prévention de la récidive (après les premiers passages à l'acte délinquant).

19 Entretien avec un directeur de la DDCS du 6-03-13.

20 Comme l'exprime un DFSPIP : « Parfois on croise les doigts pour un changement de Préfet ».

21 Entretien avec une DFSPIP du 15-03-13.

## **1 – Les causes du développement des relations interpersonnelles**

Au delà d'acteurs s'« appréciant » au sens relationnel et inter-personnel du terme, des structures se jaugent, s'évaluent et, parfois, se jugent, à l'aune des personnes qui les représentent et des actions qu'elles réussissent ou non à mener ensemble.

Celles-ci sont souvent dues non pas au manque de « cadres » en tant que responsables mais de « cadres » formels, au sens de procédure, détachés des personnes qui les portent et les mettent en œuvre. Ce manque de cadres, cette absence de textes formalisant les liens, la façon concrète de travailler, créent un fonctionnement par habitudes ou coutumes et met trop l'accent sur les relations interpersonnelles. Au risque que tout s'arrête lorsque le Préfet ou le DFSPIP change. De plus, se pose la question du niveau de représentativité : les représentants des institutions étudiées n'ont pas toujours le même statut et/ou niveau de responsabilités. Cela peut parfois rendre les échanges compliqués, surtout dans un univers préfectoral où les codes de conduite sont plus normés qu'en SPIP.

Une adjointe au DFSPIP insiste cependant sur l'aspect positif de bonnes relations interpersonnelles permettant de dépasser ces clivages et d'aboutir à des relations « *complètement honnêtes, transparentes* », sans se soucier des formes officielles<sup>22</sup>.

Plusieurs interlocuteurs relèvent que le SPIP n'étant pas sous l'autorité du Préfet ce dernier serait moins intéressé par ses actions d'une entité qui ne serait pas directement sous son contrôle. Cette explication apparaît toutefois légère car il s'intéresse à d'autres administrations hors de son contrôle direct, tels les services de l'Éducation nationale ou les services judiciaires. Il ne s'agirait donc ici pas que d'une question d'organigramme ou de lien hiérarchique mais d'intérêt pour l'action d'un service, le SPIP, qui peut ne pas être connu pour apporter une plus-value dans ce qui intéresse au premier plan le Préfet, la gestion de la sécurité.

Au delà du lien avec les représentants des services préfectoraux « opérationnels », la plupart du temps ceux de la DDCS, le SPIP peut aussi développer des relations avec les

<sup>22</sup> Entretien avec une adjointe au DFSPIP d'un SPIP de grande taille du 19-04-13.

délégués du Préfet et un de ces échanges<sup>23</sup> a permis de part et d'autre de mieux se représenter les attributions de chacun et de visualiser les points où des actions communes pouvaient être envisagées, telle la démarche auprès des maires pour la création de postes de TIG. Transcendant les représentations existantes, de telles rencontres permettent également de mieux comprendre le rôle de l'autre et les interactions envisageables.

Dans les deux départements observés, avaient été nommés des Préfets délégués à l'égalité des chances ou délégué du Préfet au quartiers mais, ici aussi, il a été remarqué que le travail réalisé dépendait trop fortement de la personnalité du titulaire de ce poste, de sa volonté et de son agenda « politique » voire personnel, du moment.

Qu'elles soient « bonnes » ou « mauvaises », ces relations inter-personnelles laissent donc l'action du SPIP dépendante de la reconnaissance personnelle de ses représentants. Ceux-ci ne seraient conviés et intéressés aux projets de la Préfecture que s'ils sont reconnus comme légitimes à intervenir.

## ***2 – Les risques liées à la réputation et aux interférences d'autres acteurs***

Lorsque le SPIP prend sa place, les interactions peuvent quand même être dégradées par les représentations subies ou la réputation accolée à un service ou à ses représentants. Il faut aussi prendre en compte du risque d' « interférences » par d'autres acteurs, brouillant l'image du SPIP voire entachant sa réputation par volonté de concurrence sur des domaines d'actions communs, comme cela a pu être observé par exemple avec certaines associations assurant le suivi de PPSMJ en aménagements de peine.

Peut aussi advenir une véritable situation de « mise en concurrence » avec les associations ou autres institutions par exemple sur l'affectation des crédits FIPD.

Ainsi, lors de l'entretien avec le directeur de la DDCS, ont été par exemple spontanément évoqués les problèmes rencontrés entre le SPIP et une association locale

---

<sup>23</sup> Rencontre du 14-11-12 entre la DFSPiP, l'équipe d'encadrement et un délégué du Préfet à sa demande.

dont la DFSPiP avait dû stopper le financement d'une action de TIG et les répercussions des plaintes de cette association auprès d'élus et de parlementaires, ayant donné lieu à une réunion entre directeur de cabinet du Préfet et l'adjoint de la DFSPiP en présence des représentants de l'association. Cet exemple démontre à quel point, en Préfecture, l'imbrication est étroite entre la mise en œuvre opérationnelle de projets et l'impact politique de ces actions ainsi que l'importance pour le SPIP de prendre en compte cet aspect du fonctionnement des services préfectoraux.

Sur un autre sujet, l'image du SPIP peut être occultée par les relations entre Préfet et le chef d'établissement, vu comme le seul représentant de la pénitentiaire sur le département. Un DSP interrogé<sup>24</sup> explique en effet qu'historiquement, il existe un lien très fort entre le chef d'établissement et le Préfet puisque, avant la création des SPIP, l'administration pénitentiaire n'était représentée sur le département que par le chef d'établissement pénitentiaire.

Le SPIP n'aurait de ce fait été que récemment identifié et, surtout, connu comme intervenant en dehors du milieu fermé, ce qui, dans l'analyse pouvant être faite de sa réponse, semble être l'origine de la reconnaissance par la Préfecture.

Toujours selon ce chef d'établissement, « l'identification du DFSPiP n'est pas encore suffisamment précise et faite pour que les Préfets se tournent spontanément vers eux ». Le conflit d'image entre l' « *interlocuteur naturel* » que serait le chef d'établissement et le DFSPiP serait donc réel, ayant des conséquences directes sur la manière dont les Préfectures travaillent ou non avec les SPIP<sup>25</sup>. Pour se représenter plus précisément la façon dont le SPIP peut travailler avec la Préfecture sur le champ de la prévention de la délinquance, il nous est apparu important d'analyser en détail des actions existantes sur le territoire étudié et de définir les conditions de réussite ou d'échec de ces actions.

Celles-ci il permettent d'apercevoir les raisons pour lesquelles certains liens se créent comme la manière permettant de dépasser les « blocages » liés aux personnalités pour mettre quoi qu'il advienne en œuvre des actions avec les services préfectoraux.

---

24 Entretien avec un chef d'établissement (Maison d'arrêt) le 10-04-13.

25 Cette idée est confirmée par le DFSPiP du même département selon lequel, dans un département, « *le directeur d'établissement pénitentiaire est une entité, personne ne l'oublie* ».

## **II Les interactions entre représentants du SPIP et de la Préfecture**

Du fait de l'existence d'un nombre important de dispositifs d'actions et du « mille-feuilles » que constituent les différents territoires et zones de la politique de la ville et d'exercice de la prévention de la délinquance, labyrinthe où se perdent parfois les professionnels, j'ai choisi de me limiter à l'analyse de deux actions qui me sont apparus représentatives des possibilités d'actions du SPIP et de l'évolution de son image auprès de la Préfecture.

Je commencerai cependant par décrire le contexte local des liens avec la Préfecture en décrivant ce qu'il en est de la participation du SPIP aux différentes instances de prévention de la délinquance avant de me pencher sur ces exemples concrets d'actions. Il est toutefois important de noter, au préalable, que sur le département observé, le précédent Préfet<sup>26</sup> n'avait jamais répondu aux demandes d'entretien de la DFSP/IP.

### **II.A De la participation à la coopération**

Les textes prévoient que le SPIP peut participer aux « dispositifs territoriaux de concertation », instances stratégiques d'échanges sur les questions de prévention de la délinquance. Le SPIP peut également s'inscrire dans une logique de coopération, plus opérationnelle, par le biais de réseaux ou de projets d'actions dont il peut être l'initiateur ou l'interlocuteur « pénitentiaire ».

Mais les textes eux-même étant peu directifs, les institutions développent plus ou moins de liens et d'actions concrètes selon les départements et les personnes. Les représentants des SPIP ne trouvent donc pas toujours leur place dans les dispositifs existants et ne peuvent pas toujours s'investir de manière égale dans la politique de prévention de la délinquance de son territoire.

---

<sup>26</sup> Remplacé début mars 2013.

## **1 – La participation aux « dispositifs territoriaux de concertation »**

Hors de la politique de l'habitat et de la ville, ces dispositifs sont principalement représentés par les CLSPD où les SPIP sont invités.

Au travers de nos échanges avec les cadres de deux SPIP, il est d'ores et déjà remarqué que les SPIP participent peu ou de manière épisodique à ces structures, les cadres interrogés se plaignant parfois du côté « *attente d'informations* » d'un dispositif où les maires et les correspondants des services de police et de gendarmerie n'auraient du SPIP que la vision d'un « *informateur* »<sup>27</sup>.

Étienne Varraut, vice-président de l'Inter-réseaux développement social urbain (Irdsu) fédérant 700 professionnels de la politique de la ville et membre du Conseil national des villes définit ainsi les CLSPD comme : « *parfois très institutionnels, ce qui amène des blocages divers pour entrer dans l'opérationnalité, faute de partage des diagnostics*<sup>28</sup>, *de débat ou en raison de contradictions techniques ou politique* »<sup>29</sup>.

L'autre instance citée par la circulaire du 19 mars 2008, le Comité départemental de sécurité, n'était pas investi par le SPIP dans les départements observés et seul les chefs d'établissements pénitentiaires du ressort y était conviés par le Préfet, comme l'y invite la loi et le décret précités de 2007.

La dernière instance, le Conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes n'a plus de base textuelle et ne se réunit plus. Le cas de ce dernier conseil est particulièrement intéressant dans un département car sa thématiques « violences faites aux femmes », a été en quelque sorte « récupérée » par les services du procureur de la république sous la forme d'un comité de pilotage sur la lutte contre ces violences, autour d'un réseau composé des différents acteurs ayant un rôle à y jouer.

Cette propension des instances institutionnelles à fonctionner sur le mode du réseau est un autre aspect de la gestion des dossiers communs par les acteurs d'un même territoire.

---

27 Terme employé par un adjoint au DFSPIP se disant « *lassé* » de participer à des réunions sur des communes allant jusqu'à lui demander la liste des sortants de prison avec les dates de sortie.

28 Ce qui a également été relevé par la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive.

29 Actes du colloque. *Prévention de la délinquance, bonnes pratiques et coopérations*. Paris, 2009.

## **2 – La coopération au sein d'un réseau**

La circulaire de 2008 évoque le travail en réseau dans une logique d'insertion mais également de mise en œuvre du parcours de peine<sup>30</sup> :

*«La construction et l'animation d'un réseau partenarial sont les outils privilégiés de la politique de la mise en œuvre d'insertion au profit des PPSMJ. Un partenariat structuré, diversifié et adapté aux profils et aux problématiques des personnes suivies par le SPIP, permet de mener une politique de préparation à la sortie, de développement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération».*

Ayant pour origine l'analyse des différentes relations personnalisées (amicales, familiales, professionnelles...) qu'un individu entretient au sein de la société, la notion des réseaux sociaux s'est développée aux États-Unis dans les années 1960 et a ensuite été appliquée à d'autres champs, dont celui des politiques publiques où le réseau relève d'une logique de concertation entre une multiplicité d'acteurs, publics et privés<sup>31</sup>.

Le positionnement dans un « réseau » permet aux différents acteurs de se rencontrer et se connaître pour coordonner leurs interventions et les mettre en cohérence.

Ce réseau permet donc au SPIP d'expliquer ses missions et ses méthodes d'intervention. Par ces échanges le SPIP parvient donc à la fois à sensibiliser ses interlocuteurs à sa méthodologie mais aussi à contrer les risques de préjugés sur son action<sup>32</sup>.

Sur le territoire étudié, l'absence d'animation par la chargée de mission sur la lutte contre les violences faites aux femmes au niveau départemental a donc laissé une place vacante qui a été investie par un vice-procureur de la République qui a créé et anime depuis mai 2012 un comité de pilotage sur les violences conjugales fonctionnant en réseau et réunissant les différents acteurs départementaux liés à cette problématique.

Le SPIP en est un membre à part entière par le suivi des auteurs de violences conjugales, la mise en œuvre d'un programme de prévention de la récidive (PPR) et le

---

<sup>30</sup> Circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP, art. 3-2-1.

<sup>31</sup> Mémoire DPIP3, *Le SPIP dans le territoire*, 2009.

<sup>32</sup> Le préjugé est une discrimination mentale souvent négative pouvant déboucher sur une discrimination comportementale.

signalement de cas de victimes de ce type de violences.

Son action s'insère dans la réponse globale apportée à cette problématique et est pleinement reconnue et appréciée.

Ce réseau a su faire ses preuves mais sont quand même relevées des difficultés pour ces acteurs aux injonctions diverses et parfois opposées (la loi pour les acteurs judiciaires, à laquelle s'ajoute la commande politique pour les acteurs préfectoraux, le but statutaire de la structure pour les associations) de coopérer ensemble sur une mission commune.

Les difficultés tiennent également à la gestion des enveloppes financières, aux différents objectifs politiques, calendriers électoraux, cohérence des politiques locales, professionnalisation des associations...

S'y révèle également un jeu complexe autour de l'attribution des résultats de l'action, théâtre d'enjeux stratégiques et politiques entre représentants de la Préfecture et du Conseil-Général, institutions devant produire une communication sur ce sujet très médiatisé<sup>33</sup>.

Le rôle du SPIP y est double car le service y est en représentation, au sens de la circulaire du 18 mars 2008, mais aussi, du fait de sa connaissance des auteurs et de certaines victimes, y effectue des signalements de situations de violences.

Cet exemple est également complexe dans sa mise œuvre car il fait intervenir différents acteurs, services de l'État ou associatifs qu'il a permis de fédérer autour de cas concrets de femmes en danger, créant du lien autour de cette « cause » commune.

Le SPIP a pris toute sa place dans ce réseau inter-institutionnel qui a su déboucher sur la réalisation d'une action concrète par l'expérimentation d'un dispositif d'alerte pour les femmes victimes de violences conjugales, le Téléphone grand danger (TGD).

Ce réseau ne s'est donc pas limité à un lieu d'échanges et de signalement de cas de violences au procureur de la république mais s'est concrétisée par le TGD qui permet de donner une « matérialité » à l'engagement des différents acteurs.

C'est cet aspect, la réalisation d'un projet, que je vais maintenant analyser à travers un exemple illustrant une dernière modalité de travail entre SPIP et Préfecture.

---

<sup>33</sup> Annexe n°3 : Présentation par la Préfecture du « Téléphone grand danger ». p.61.

### **3 – Le travail autour d'un projet**

Le projet est ici un lien entre différents acteurs mobilisés autour d'objectifs communs auxquels ils consacrent des moyens dans le but de réaliser une action.

Cette logique de projet est reprise par la circulaire du 19 mars 2008 selon laquelle :

*« Au niveau départemental, le DSPIP joue un rôle d'interface auprès des divers partenaires institutionnels et associatifs pour impulser une dynamique de projets prenant en considération les problématiques sociales des PPSMJ. »*

L'exemple observé le plus proche de l'orientation actuelle des SPIP consiste en un projet de service civique accompli dans le cadre d'un aménagement de peine.

Ce projet, regroupant un dispositif piloté par la Préfecture, le service civique, et une des missions du SPIP, le développement des aménagements de peine, consiste en un placement sous surveillance électronique réalisé dans le cadre d'un service civique de six mois destiné à des jeunes de 18 à 25 ans.

Construit en lien avec les services de la Préfecture, ce dossier est financé par un appel à projet dans le cadre d'un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) dans trois quartiers expérimentaux avec un financement du stagiaire par des crédits gérés par la Préfecture dans le cadre de l'axe «*prévention et citoyenneté*» de la politique de la ville<sup>34</sup>.

Le DPIP en charge du projet évoque des relations régulières avec son homologue de la DDCS et l'implication de deux CPIP sur le suivi des bénéficiaires.

Le travail entre les représentants des deux institutions se fait en total partenariat et à égalité des deux structures et les échanges directs entre les acteurs sont fréquents.

Le SPIP est ici moteur de l'action, et la capacité du DPIP à animer ces projets et à apporter un appui «*technique*» aux partenaires, que ce soit pour le montage administratif et financier ou l'encadrement des PPSMJ, est reconnue et appréciée.

---

<sup>34</sup> Politique de la ville dont l'objectif, affirmé par la loi du 1-08-2003 est «*de réduire des inégalités sociales et des écarts de développement entre les territoires*» désignés comme prioritaires.

Il n'en demeure pas moins que des difficultés subsistent et le DPIP évoque en des termes forts une « *grosse galère de coordination* »<sup>35</sup> entre la structure qui reçoit le sortant de prison et la Préfecture, du fait du manque de culture administrative de l'association.

Le DPIP relève à travers cet exemple l'importance du suivi du dossier par un cadre du SPIP, suivi qu'il considère comme une « *plus-value* » ; une sorte d'« apport en ingénierie » réalisé par le SPIP afin que le projet soit bien construit et mené à terme.

Le SPIP, par le biais du DPIP, a donc tout son rôle dans le montage d'un projet complexe, de la gestion du calendrier pénal (organisation des permissions de sortir afin de rencontrer la structure accueillante, préparation du débat contradictoire, préparation de la sortie) jusqu'à l'élaboration du dossier administratif (habilitation de la structure, financement, contractualisation) et le suivi de la PPSMJ (assuré par un CPIP mais supervisé par le cadre). Sur les quatre projets en cours trois ont pu être menés à bien à ce jour, ceci sur des communes différentes et dans des lieux aussi divers qu'un théâtre, une radio et une épicerie sociale.

Les deux exemples observés, projet de service civique et « Téléphone grand danger » ont en commun un fonctionnement jugé satisfaisant par les différents acteurs car ayant abouti à des outils concrets élaborés en collaboration entre les différents acteurs.

Les projets réalisés en commun ont permis de créer des liens inter-personnels qui influent sur l'image que se font les différents acteurs des autres institutions.

C'est ce que Jérôme Millet évoque en remarquant que « *le succès des relations institutionnelles repose avant tout sur des hommes et des actes* »<sup>36</sup>.

Il apparaît utile de se questionner sur l'impact de ces « actes » sur l'évolution de l'image du SPIP auprès de ses partenaires préfectoraux.

---

35 Entretien avec un DPIP d'un SPIP de taille moyenne du 23-01-13.

36 Millet J. *Préfets, procureurs et Maires : des contrats locaux de sécurité aux stratégies territoriales de sécurité. Préfets, procureurs et Maires. L'autorité publique au début du XXIème siècle*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2012, p.102.

## II.B L'évolution de l'image du SPIP et le risque de représentations croisées

Il faut à ce stade évoquer en quelques mots l'importance du concept de « représentations sociales » à l'œuvre dans ces questions d'images sur des sujets aussi culturellement voire idéologiquement porteurs de sens que sont ceux liés à la « justice ».

Les représentations, concept philosophique, ont été traitées en sociologie par Max Weber et Émile Durkheim puis en psychologie par Jean Piaget pour être finalement théorisées en 1961 par Serge Moscovici qui les rattachera à la psychologie sociale. Définies comme un produit créé par l'esprit humain pour se forger une « image complexe » de son environnement dans le but de mieux penser et agir sur lui, de décider de sa conduite grâce à des grilles de lecture de la réalité et des grilles d'action sur cette réalité, on les désigne aussi sous le terme de « savoir de sens commun ». Serge Moscovici développe le concept de « représentations sociales<sup>37</sup> », nées de l'interaction individuelle et collective, ayant une influence sur les attitudes et comportements des individus ou groupes et permettant d'analyser la façon dont ils se représentent eux-mêmes, les autres et le monde. Cette notion peut nous permettre d'approcher les raisons pour lesquelles les membres de deux institutions peuvent ne pas travailler ensemble, l'image que les partenaires ayant les uns des autres jouant un rôle dans leurs comportements. Les relations SPIP - Préfecture dépendent de leurs représentations réciproques, par méconnaissance ou connaissance ancienne non réactualisée.

L'analyse des dispositifs cités en exemple et des échanges avec nos différents interlocuteurs laisse donc apparaître des représentations à l'œuvre.

Dans le cas du CLSPD, le SPIP est considéré comme un service « informateur ». Les représentants du SPIP estimant dès lors qu'ils n'ont pas grand-chose à y faire et qu'ils sont invités juste par obligation<sup>38</sup>. Dans les cas du service civique et de la lutte contre les violences faites aux femmes où le SPIP est considéré comme un acteur de premier plan, pour les projets d'aménagement de peine ou le signalement des situations de violences.

De ces représentations diverses peuvent émerger différentes images du service et de ses

<sup>37</sup> Moscovici S, *Des représentations collectives aux représentations sociales*, Jodelet D, *Les représentations sociales*, Paris, PUF, coll. Sociologie d'aujourd'hui, 1989, p. 81-82.

<sup>38</sup> « On s'en désinvestit parce qu'il ne s'y passe rien pour nous. ». Entretien du 14-05-13 avec une DPIP.

représentants, l'image du SPIP se modifiant dans les fonctions d'action où il peut faire état de sa « technicité » et de sa pertinence sur le champ de la prévention de la récidive. La représentation est donc un processus dynamique et celles accolées au SPIP se modifient au fil des échanges et des actions communes pour permettre aux partenaires de s' « *apprécier* » et de continuer à travailler et à communiquer ensemble.

Ainsi, dans le domaine de la lutte contre les violences faites aux femmes, le SPIP a démontré qu'il peut prendre sa place dans un dispositif de prévention, en amont, de la délinquance, et ainsi faire le lien, en aval, avec sa mission de prévention de la récidive. Ce lien est aussi un vecteur de reconnaissance et ainsi peut être prise pour exemple l'invitation faite à la DPIP d'intervenir à une formation locale de magistrats sur « Les violences conjugales » sur proposition du Premier vice-procureur au TGI.

Il est noté que la valorisation de cette DPIP et la reconnaissance induite du SPIP peut contribuer à rehausser l'image du service aux yeux de la Préfecture, ce qui est aussi le cas du projet de service civique dont la qualité a été remarquée et valorisée par le directeur de cabinet du Préfet, en charge de la prévention de la délinquance<sup>39</sup>.

Dans ces exemples, le SPIP est donc, progressivement, parvenu à faire reconnaître sa légitimité et sa technicité dans un domaine où il pouvait apparaître dès l'abord comme simple « exécutant » des services judiciaires, par les signalements de violences ou les projets d'aménagements de peine. Une image « positive » du SPIP s'est donc ici construite par le biais de projets concrets. Qu'en est-il cependant lorsque de tels projets n'émergent pas, par absence de volonté « politique », de besoins des publics ou, plus pragmatiquement, de temps et de ressources à y consacrer ?

Sur le territoire étudié le SPIP a dû trouver son identité propre et prendre une place dans un schéma départemental où il n'a pas été d'emblée reconnu comme un partenaire.

Du côté de la Préfecture, les évolutions récentes liées à la RGPP ont complexifié la structure même des services préfectoraux, source de difficultés d'organisation pour ces services et de lecture de leurs actions par leurs partenaires.

Enfin, des cultures différentes, administratives et pénitentiaires en l'occurrence, peuvent correspondre à des rationalités différentes et amener à des incompréhensions.

---

<sup>39</sup> Annexe n°6 : Invitation à la journée Service civique du 28-05-13.p.67 ; Journée de présentation et d'évaluation de ce projet mis en avant comme un modèle de relations entre SPIP et Préfecture.

## **1 – Le SPIP à la recherche d'une identité territoriale**

Le SPIP, seul service départemental de l'administration pénitentiaire, n'a pas su ou pas pu, dans tous les départements, se faire reconnaître comme un véritable service déconcentré<sup>40</sup> de l'État. Ainsi, un DFSPiP interrogé<sup>41</sup> considère toujours que le SPIP n'est qu'un « *ersatz* » de service déconcentré de l'État et que cela se ressent fortement dans son département, où il n'est convié à aucune réunion de niveau préfectoral.

Un autre DFSPiP indique que ce problème provient du fait que le SPIP est « *un service départemental qui n'est pas une direction départementale au sens administratif du terme* », comme pouvaient l'être les anciennes directions départementales de la PJJ, et que, de ce schéma différent des autres administrations, découle un manque de visibilité et de lisibilité de son action sur le territoire. Les DFSPiP interrogés avaient toutefois dirigé des SPIP de tailles très diverses et ont tout deux expliqué que la reconnaissance du SPIP était beaucoup plus simple sur un département de petite taille.

Il est à relever que la DAP elle-même n'a pas toujours permis à ses services de bien prendre la mesure de leur importance nouvelle. La circulaire du 27 décembre 1999 indiquait, dans un passage complexe à appréhender, que : « *La création des SPIP n'a pas pour conséquence de départementaliser l'administration pénitentiaire et de créer un nouvel échelon territorial sur tous les champs de la mission du service public pénitentiaire. Néanmoins, le DSPIP est désormais un interlocuteur privilégié du Préfet pour la mise en œuvre des politiques sociales et d'insertion de son département* ». <sup>42</sup>

Ainsi, l'image du SPIP a mis du temps à se créer et son rôle dans la prévention de la récidive a dû être réaffirmé comme le cœur de métier des personnels pénitentiaires d'insertion et de probation dans la circulaire du 19 mars 2008.

---

40 Définis par le décret du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale, ces services déconcentrés sont des administrations civiles de l'État auxquelles sont confiées les missions autres que celles des administrations centrales et services à compétence nationale.

41 Entretien du 19-03-13 avec le DFSPiP d'un SPIP de grande taille.

42 Circulaire du 27-12-1999 relative aux relations des services pénitentiaires d'insertion et de probation avec les autres services pénitentiaires et leurs partenaires.

## **2 – Les services préfectoraux, entre complexité structurelle et question d'image**

Ont été relevées par le directeur de la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) des difficultés internes liées à la création de cette direction le 1er juillet 2010 suite à la rationalisation de différents services de l'État, la Réforme générale des politiques publiques. Ainsi, la DDCS réunit en une seule entité les attributions des anciennes Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS), notamment sur le volet insertion par l'hébergement et le logement, Direction départementale de la jeunesse et des sports (DDJS), sur celui de l'animation, politique de la ville, sports et vie associative, Direction de la concurrence et de la répression des fraudes (DDCCRF) et Direction départementale de l'équipement (DDE), ce qui correspond à des missions rattachées à cinq voire six ministères différents.

Ce mélange de différents services ayant chacun sa « *culture et une vision étroite* », selon ses termes, a mis du temps à se mettre en place et est encore en cours d'organisation. Ces services sont donc « *happés* » au quotidien par la gestion de leur propre transversalité, ce qui rend difficile, l'aveu même du DDCS la mise en œuvre d'une grande disponibilité pour rencontrer les autres institutions.

Ont également été relevées par le même interlocuteur les conséquences de la perte d'autonomie de la Préfecture de département sur certains de ses anciens domaines d'intervention. Ainsi, depuis un décret de 2004 définissant les pouvoirs des Préfets, l'organisation des services de l'État dans les régions et départements, la déclinaison des politiques de l'État est désormais sous la responsabilité des Préfets de région qui animent, coordonnent et orientent. Ce « fait régional » impose des partenariats avec le Conseil régional sur des enveloppes financières qui sont, de fait, aujourd'hui régionalisées. Cela a pu avoir une influence sur l'image que les services de la Préfecture de département peuvent se faire de leur action, pouvant donner l'impression de s' « arc-bouter » sur leurs dernières compétences propres, comme la politique de la ville et la

sécurité qui reste de la compétence du Préfet, et de se désengager d'actions dans le cadre desquelles ils estiment ne plus avoir d'autonomie.

En reprenant pour exemple la prévention de la délinquance, le DDCS interrogé expliquait que la Préfecture de département n'avait plus le rôle stratégique antérieur, et serait, via ses services, cantonnée à un rôle de contrôle du bon usage des fonds préfectoraux par les prestataires associatifs et les partenaires institutionnels.

### **3 – Des rationalités différentes, voire opposées**

Les « cultures » administratives et juridiques sont deux cultures professionnelles différentes qui doivent coopérer et imaginer une manière commune de travailler ensemble.

Entre SPIP et Préfecture ces deux cultures se croisent, ce qui peut entraîner des difficultés à communiquer ensemble et à se représenter ce qu'est la réalité de l'autre.

Nous nous sommes ainsi interrogés sur les différentes rationalités à l'œuvre, allant d'une logique pragmatique au niveau du SPIP et de la direction de la cohésion sociale, à une logique plus politique pour la préfète déléguée à l'égalité des chances ou le directeur de cabinet du Préfet.

Ces rationalités croisées peuvent même être inversées, la Préfecture intervenant, selon les cadres d'insertion et de probation interrogés, sur la « sécurité » puis sur l'insertion alors que le SPIP interviendrait encore aux yeux de certains interlocuteurs préfectoraux sur l'insertion puis, plus confusément, sur la sécurité via la prévention de la récidive.

Cette difficulté à se représenter les SPIP peut s'expliquer par le fait que leur action s'est longtemps construite autour des valeurs de l'aide sociale, méthode d'action désormais devenu secondaire bien que toujours présente dans les méthodes de travail des personnels d'insertion et de probation.

Le passage d'une prééminence de l'insertion à un impératif de prévention de la récidive, couplée aux multiples réformes de la politique pénale et à la nouvelle culture

« criminologique » des CPIP n'a pas toujours été compris par des partenaires continuant pour certains de voir le SPIP comme un « service social ».

Le changement d'univers de référence, de celui du travail social à celui de la criminologie, n'a donc pas toujours été communiqué et/ou compris, ce qui peut expliquer l'incompréhension qui se manifeste face aux nouvelles missions ou actions mises en œuvre.

## *Conclusion de partie*

Il ressort donc de cette analyse que les relations entre institutions fonctionnent bien lorsqu'il y a une connaissance croisée des attributions de chacun, couplée à une reconnaissance de la légitimité du « partenaire ».

Elles fonctionnent aussi mieux lorsqu'il existe des exemples d'actions passées qui ont donné leurs fruits car s'instaure ici un « cercle vertueux » où une bonne connaissance du partenaire permet de travailler et réussir une action qui, en retour, renforce l'image positive que les partenaires ont l'un de l'autre.

A l'inverse, des hiatus ou incompréhensions sur l'autre ou une image négative de ce dernier font que l'on ne travaille pas ou mal ensemble, ce qui peut être le fait d'à-priori négatifs ou d'expériences ou actions passées (ces actions ont pu ou peuvent ne pas fonctionner pour des raisons très diverses et complexes : textes mal appliqués, absence de volonté d'un des acteurs, partenaire pas reconnu comme légitime sur le sujet...).

Le risque d'échec est également accentué par des incompréhensions sur les attentes et missions de chacun. Enfin, les difficultés peuvent venir d'autres acteurs donnant une mauvaise image d'un des partenaires (effet de contagion).

Dans tous ces cas de figure il est nécessaire de tenter d'analyser les causes de ces difficultés et de passer du temps pour reprendre les points faisant blocage, ré-expliquer les missions et rôles de chacun, le plan d'action et, peu à peu, reformer une image positive entre les partenaires.

L'autre conclusion de ces observations est que cela fonctionne mieux au niveau des cadres de proximité et autour de projet ponctuels et bien délimités, en fonction des positionnements institutionnels et des priorités données par les politiques publiques (lutte contre les violences faites aux femmes).

La coopération est également meilleure lorsque les acteurs se connaissent et/ou reconnaissent comme légitimes (service civique).

Dans les exemples analysés, les cadres et les agents du SPIP ont su mettre en œuvre des actions innovantes ou s'insérer dans un réseau ayant facilité, dans un second temps, la démonstration par le SPIP de sa capacité à faire des propositions et à jouer pleinement son rôle d'acteur dans la prévention de la délinquance.

Au travers de ces deux exemples, l'image d'un service apparaît toutefois très fortement liée à la personne qui le représente et cette image évolue au fil du temps et du travail réalisé ensemble. Elle est présente, en filigrane, à tous les instants d'une relation inter-institutionnelle, dès l'origine, le premier contact avec le partenaire, pendant l'action mise en œuvre, où cette image se construit, et à la fin de l'action, où ce qu'elle a apporté de positif doit être maintenu voire amélioré.

L'image du SPIP, que les cadres représentent, doit donc faire l'objet d'une attention particulière de leur part afin de correspondre à la réalité d'un service dont les missions ont beaucoup évolué ces dernières années, entraînant le risque d'une incompréhension chez nos principaux partenaires.

Ainsi, si tant est que les Préfectures aient été destinataires de cette information, le recentrage des SPIP sur la prévention de la récidive peut modifier leur image auprès des Préfets, permettre de conforter l'idée d'une confluence-convergence entre prévention de la délinquance et prévention de la récidive et se traduire par une logique d'action commune.

Encore faut-il donc que chacun soit informé et bien au fait des nouveaux champs et priorités de l'autre, ce qui nécessite la mise en place d'outils permettant une meilleure connaissance croisée entre partenaires.

## **Partie 2 : Améliorer les relations entre SPIP et Préfecture, un travail sur la connaissance croisée**

A l'inverse de la « prison » pour laquelle existe déjà tout un imaginaire, voire un « trop-plein » d'image et de représentations, de par sa visibilité architecturale même, le SPIP, malgré ses presque quatorze ans d'âge, a une image encore parfois floue ou méconnue des institutions amenées à travailler avec lui et ce malgré la circulaire du 19 mars 2008.

Il faut Nous nous sommes donc posé la question de la diffusion de cette clarification des missions du SPIP auprès de leurs partenaires car nombreux sont ceux qui ont encore l'image d'un « service d'insertion », voire d'une « association d'insertion ».

Au-delà d'un contexte propre aux liens avec une institution donnée, la Préfecture, le but est donc de penser les modes de communication inter-institutionnelles existants et de dégager des pistes de réflexion pour élaborer une stratégie de communication du SPIP auprès de ses partenaires préfectoraux et, au-delà, sur son territoire.

Ceci afin de ne plus « subir » les représentations véhiculées par les médias où ceux le connaissant mal mais, autant que possible, contrôler son image.

Dans la grande majorité des départements, le SPIP est connu du Préfet et des services préfectoraux. Mais, pour qu'il soit reconnu sur le domaine de la prévention de la délinquance et qu'un travail effectif si ce n'est efficace soit mis en œuvre, encore faut-il que le SPIP prenne sa place, que la Préfecture joue son rôle et, comme il appartient aux représentants des deux institutions de donner corps et de véhiculer cette image, le DPIIP doit œuvrer, sous l'autorité du DFSPIP, dans la stratégie de communication à mettre en œuvre afin que ce soit l'image la plus exacte possible qui soit donnée et reçue.

Enfin, au-delà du périmètre actuel de ses missions, le SPIP ne doit-il pas se positionner plus largement sur les questions de sécurité publique pour s'y inscrire comme un partenaire incontournable ?

## ***I La mise en œuvre de cadres pour améliorer la connaissance et favoriser l'action***

Dans les représentations croisées, tout ne repose pas sur un seul des acteurs et le SPIP doit se questionner sur sa volonté et sa capacité à rendre son action visible et lisible.

Ce souci de transparence et d'explication d'une politique de service doit se traduire par une communication mais aussi, et en premier lieu, par une « présence » sur les champs où le SPIP doit intervenir.

Nous l'avons vu, le SPIP n'est pas toujours d'emblée reconnu comme un acteur incontournable des politiques de prévention de la délinquance mais, au travers des exemples présentés et d'autres modes d'actions, il peut prouver sa légitimité à intervenir dans ce domaine. Ce service et ses cadres ont donc un rôle actif à jouer pour « faire leur place » dans un territoire donné et auprès de leurs partenaires. Cette place ne leur est pas assurée et ils doivent travailler à la contractualisation de leurs rapports avec les services préfectoraux et ce afin de dépasser et d'éviter les limites imposées par les relations interpersonnelles, qui peuvent être source d'un « *ressenti* », terme employé par une ancienne directrice de cabinet du Préfet<sup>43</sup>. Selon elle, « *si ce ressenti existe, on ne peut l'améliorer qu'en travaillant au préalable sur le cadre d'action* ».

Au delà des questions d'image le SPIP doit donc s'interroger sur la clarté de son positionnement aux yeux du Préfet et cette ancienne directrice ajoute que le SPIP doit pouvoir démontrer son intérêt aux yeux du Préfet, qu'elle décrit comme un « *être pragmatique dont l'intérêt porte sur les questions de sécurité du fait de ses attributions régaliennes dans ce domaine* ».

De son côté le Préfet et ses services ont également à se préoccuper du devenir des publics pris en charge par le SPIP et à se rapprocher de lui, ce qui peut constituer le « point d'entrée » de nouvelles relations avec ce service.

---

43 Entretien du 21-05-13.

## **I.A Le SPIP doit « faire sa place », trouver sa légitimité**

Plus de treize années après leur création, certains SPIP semblent encore chercher leur place dans leurs rapports avec la Préfecture mais aussi avec les autres services déconcentrés de l'État et les actions sont à géométrie variables suivant les départements et les Préfets.

Plusieurs cadres interrogés ont remarqué qu'il manquait un cadre « textuel » général qui replacerait plus précisément le rôle et les missions du SPIP auprès de la Préfecture.

Cette absence de texte cadrant les échanges a également été notée par un directeur de DDCS qui voyait là la cause du développement de relations inter-personnelles et de pratiques non formalisées et donc de relations précaires.

Il faut souligner cet aspect « précaire » d'une collaboration uniquement fondée sur des relations individuelles et donc soumise à tout changement de personnel, risquant de « mettre en péril des partenariats qui reposent avant tout sur l'implication personnelle et la sympathie »<sup>44</sup>. La formalisation des procédures est donc un moyen de sécuriser le travail partenarial déjà accompli ou à venir.

Par ailleurs, le SPIP doit investir les instances où il est invité et se concerter avec les autres acteurs du champ judiciaire.

### **1- Une nécessaire formalisation par la contractualisation**

Il est primordial que les partenaires actent par écrit leur coopération sur des dispositifs ou actions et ce pour deux raisons. La première a trait à la « traçabilité » des actions menées et à la création d'une histoire des relations entre deux structures ou institutions, histoire qui permettra de consolider la collaboration sur le long terme malgré le départ des « porteurs de projet » initiaux<sup>45</sup>. La traçabilité des actions est donc le préalable à une politique pérenne de coopération dépassant les limites liées aux relations

---

<sup>44</sup> de Larminat X. *La probation en quête d'approbation. L'exécution des peines en milieu ouvert entre gestion des risques et gestion des flux*, Paris, CESDIP – Université de Versailles, février 2012, p. 249.

<sup>45</sup> Ainsi les comptes-rendus de réunion permettent de « tracer » les décisions. Cf. Annexe n°4. p.63.

interpersonnelles en créant du lien entre services au-delà du lien existant entre personnes. Ce rôle revient aux cadres car, comme l'écrit Xavier de Larminat :

*« Le principal objectif des opérations engagées par la direction est d'établir des conventions, de poser un cadre réglementaire suffisamment solide pour limiter les effets de la personnalisation des rapports afin de pérenniser les relations »<sup>46</sup>.*

La seconde utilité de ce cadre formel est de « sécuriser » les échanges en délimitant bien l'engagement de chacun, les objectifs et la finalité de l'action, les moyens attribués et l'évaluation finale des résultats attendus de la coopération.

L'intérêt des conventions partenariales ou protocoles est donc de poser un cadre d'action mais aussi, de par la nécessité d'y reprendre le rôle de chacun, de permettre d'expliquer les missions de chaque partenaire. Le SPIP peut donc, avec l'aide et la validation de la DISP, créer des textes rappelant à ses interlocuteurs ses missions et attributions, son rôle au sein de l'administration pénitentiaire et ses liens avec les politiques départementales, ce qui peut prendre la forme d'une convention rattachée à un texte légal ou réglementaire.

Dans les deux exemples précédemment étudiés le SPIP et ses partenaires ont su créer des procédures leur permettant à la fois de contractualiser leur mode de fonctionnement et de permettre aux actions d'aboutir à des objectifs concrets. Ainsi, dans le cas du service civique, un texte a été écrit pour définir le mode de fonctionnement des deux partenaires, SPIP et DDCS côté Préfecture, les moyens mis en œuvre et définir les personnes bénéficiaires<sup>47</sup>. Dans le cas du « Téléphone grand danger », le SPIP, les services du procureur et l'association Du côté des femmes ont élaboré une fiche de signalement commune<sup>48</sup> qui sert de base pour effectuer les signalements de situations de violences auprès des services du procureur de la République.

Écrire un protocole ne permet pas cependant d'assurer sa mise en œuvre. Ces textes doivent donc « vivre », être portés et appliqués, modifiés quand le besoin s'en fait sentir.

---

<sup>46</sup> de Larminat X. *La probation en quête d'approbation. L'exécution des peines en milieu ouvert entre gestion des risques et gestion des flux, op.cit.*, p. 254.

<sup>47</sup> Annexe n°7 : Protocole projet de Service civique. p.67.

<sup>48</sup> Annexe n°5 : Fiche de signalement au procureur pour un TGD. p.65.

Des difficultés sont ainsi relevées sur un domaine bien particulier, celui de l'hébergement des sortants de prison. Le dispositif d'hébergement d'urgence départemental, le SIAO<sup>49</sup>, ne permet pas d'assurer de manière rapide l'octroi d'un logement, ce qui pénalise les personnes libérées dont la date de fin de peine n'est, bien souvent, connue qu'au dernier moment car celles-ci se retrouvent en « concurrence » avec les bénéficiaires du droit commun. La DFSPIP rencontrée estime que l'actuelle priorité sur son département est de faire comprendre au Préfet que ce public particulier doit avoir un accès plus rapide au logement d'urgence. Il est ainsi envisagé, pour reprendre ses termes de « *sanctuariser* » des places d'hébergement pour les destiner aux sortants de prison en mettant en œuvre un co-financement Préfecture, Conseil-général et Conseil-régional, type de financement de plus en plus commun du fait des coupes budgétaires actuelles.

Les partenaires ont aussi leur mot à dire, dans la « co-production » de l'action et doivent prendre toute leur place afin qu'il se reconnaisse dans une procédure co-construite qui apporte une plus-value, une utilité à travailler ensemble. Ils apportent leur « écot » et ne sont donc pas là que pour faire « écho », la confiance entre acteurs passant par l'intérêt de travailler ensemble à cette plus-value qui donnera du sens au partager d'une réflexion et d'une action autour de la résolution d'un problème.

Il est donc nécessaire d'identifier des problématiques et des intérêts communs qui, parfois, dépassent le contenu des textes, comme dans le cas de l'hébergement d'urgence où la création du SIAO n'a pas résolu la problématique des sortants de prison, par une application stricte de la logique de « droit commun ».

Cet exemple démontre également que le SPIP est un service public au service d'une mission spécifique qui peut apporter une réelle valeur ajoutée dans le cadre de politiques publiques, en l'occurrence l'aide apportée aux personnes en situation de précarité nécessitant un hébergement d'urgence. C'est également par sa capacité d'évaluation des besoins de ses publics suivis que le SPIP peut être utile aux autres acteurs institutionnels.

---

<sup>49</sup> Service d'insertion, d'accueil et d'orientation, géré par une association répartissant les bénéficiaires entre plusieurs foyers d'hébergement d'urgence.

## **2 – La participation aux instances de coopération**

Le SPIP doit s'affirmer, être invité aux réunions et s'y rendre afin d'asseoir son rôle dans les domaines de la prévention de la récidive et de la sécurité publique. Une DPIP expliquait qu'il revenait au SPIP de « *faire sa place* »<sup>50</sup> à ces réunions lorsque les sujets touchent à ses missions car « *la politique de la chaise vide ne doit pas exister* ».

Il est cependant important, comme un délégué du Préfet l'a noté<sup>51</sup>, de bien choisir les instances où il est utile de se rendre car selon lui, les « *grandes messes annuelles* » ne servent pas à grand-chose et la présence du SPIP serait beaucoup plus pertinente dans les commissions thématiques ou lors de la réunion des chefs de service de l'État organisée par le Préfet, cette réunion restant toutefois exceptionnelle.

Pour lui, une « *approche globale opérationnelle entre les services de police, ceux de la justice, est la meilleure réponse possible* » à la délinquance et le SPIP a « *tout intérêt à participer à toutes les instances opérationnelles* » et, en premier lieu au Groupement local de traitement de la délinquance.

Cette participation au CLSPD peut toutefois revenir à un CPIP connaissant souvent bien mieux les caractéristiques de son secteur et du public que le DPIP. Ce rôle moteur a été particulièrement remarqué dans le SPIP de grande taille où le DFSPiP a pris l'initiative de réunir les chefs d'établissements pénitentiaires et les représentants des services préfectoraux pour avoir une « *photo de la délinquance sur le département* »<sup>52</sup>, photo qu'il a pu contribuer à réaliser via les statistiques et chiffres en sa possession.

Le SPIP doit donc « *intéresser* » ses interlocuteurs, et en premier lieu le Préfet, son directeur de cabinet, les rendre « *curieux* »<sup>53</sup> de ce qu'ils ont en commun, leurs publics, que ce soit pour les politiques d'insertion ou les questions de sécurité publique.

---

50 Entretien du 19-04-13 avec une adjointe au DFSPiP dans un SPIP de grande taille.

51 Entretien du 17-05-13 avec un délégué du Préfet, membre du Comité inter-ministériel de prévention de la délinquance.

52 Annexe n°9 : Article de la Lettre des cadres. p.71.

53 Termes employés par l'adjointe au DFSPiP d'un SPIP de grande taille, entretien du 7-05-13.

Au delà de sa présence dans les différentes instances départementales, le SPIP se doit aussi d'être moteur dans les domaines qui touchent plus particulièrement à ses missions et se saisir des circulaires sur l'accès aux droits qui le replaceront dans le champ plus large des actions des autres institutions dans ces domaines.

Il ne doit donc pas se limiter au champ de la politique de la ville bien que ces publics puissent pour une part relever des dispositifs liés aux zones qui en dépendent.

Sur ce dernier point, la création des zones de sécurité prioritaire<sup>54</sup>, même si elle est encore récente sur le département observé, offre de nouveaux espaces de concertation.

Ces ZSP peuvent permettre au SPIP d'être bien inscrit comme partenaire, informé de chaque événement touchant à la sécurité publique et, en retour, de pouvoir apporter sa connaissance des publics dans une logique partagée de prévention de la délinquance.

### **3 – Un rapprochement utile avec les autres acteurs de la Justice**

Le SPIP a tout intérêt à échanger avec le(s) chef(s) d'établissement pénitentiaire du département pour montrer au Préfet une politique pénitentiaire commune.

Il doit également se rapprocher des services judiciaires car les projets mis en œuvre, tel le service civique, doivent les intégrer du fait de leur rôle dans la chaîne pénale, des juges de l'application des peines et des procureurs sensibilisés aux projets communs SPIP – Préfecture étant plus enclins à accorder des aménagements de peine pour les futurs bénéficiaires de ces dispositifs.

Le rapprochement avec le parquet peut également permettre au SPIP de bénéficier de ce qu'un délégué du Préfet a qualifié de « *mission de communication permanente* » des services du procureur de la République sur son action, ce qui a été noté dans le domaine de la lutte contre les violences faites aux femmes.

L'apport du SPIP sur cette thématique a largement dépassé la simple participation aux réunions de travail pour s'inscrire dans une politique « globale » du service tout au long du suivi des auteurs de violences conjugales. Ainsi, le SPIP propose aux auteurs de ces

<sup>54</sup> Circulaire du 7-05-2013 relative aux zones de sécurité prioritaire.

faits de participer à un PPR et, sur un autre plan, fait le lien entre les victimes qui le contactent et les services du procureur par le biais d'une procédure de signalement créée avec une association d'aide aux femmes victimes. La réponse pénale apportée à ce phénomène intègre donc l'action du SPIP et les éléments d'information qu'il apporte sur le suivi des auteurs permettent d'aider les magistrats de l'application des peines présents à connaître le déroulement des mesures, au parquet de requérir des ordonnances d'éloignement et au comité de pilotage de décider l'octroi d'un « Téléphone grand danger » à la victime.

Sur le département observé ce rapprochement s'est également formalisé par un stage de découverte de deux jours effectué auprès des services du procureur par la DPIIP référente sur les violences faites aux femmes. Ce stage a permis, au delà de la découverte de la réalité d'un service, des échanges avec les magistrats afin de mieux faire connaître et reconnaître le SPIP.

## I.B Le rôle de la Préfecture

Les représentants de la Préfecture ont aussi leur rôle à jouer et la volonté de travailler ensemble doit exister des deux côtés. Il est à noter que l'administration pénitentiaire elle-même reconnaît à la Préfecture une légitimité dans le domaine qui est pourtant relevé comme le cœur de métier des SPIP, la prévention de la récidive. Ainsi, à la lecture de la contribution de la DAP à la Conférence de consensus de prévention sur la récidive, un paragraphe consacré à la gouvernance et au pilotage de la politique de prévention de la récidive incitait à donner un rôle fort à la Préfecture.

Selon les contributeurs, DFSPIP et DSP de plusieurs DISP, le pilotage local de cette politique devait être confiée au Préfet qui *« assure la continuité et l'articulation des politiques publiques au niveau local. Le Préfet se chargerait d'associer à ce pilotage les représentants des collectivités territoriales. L'acte 3 de la décentralisation constitue l'opportunité d'inscrire la prise en charge des « publics justice » dans les obligations des collectivités territoriales »*<sup>55</sup>.

Il demeure qu'il apparaît difficile d'imposer cette action au Préfet, dont le rôle intrinsèque est de veiller à la mise en œuvre des politiques publiques, lorsque ce dernier n'impulse pas d'actions dans ce domaine ou lorsque le SPIP est systématiquement oublié, voire mis à l'écart, des actions existantes.

Sur certains domaines sur lesquels elle est attendue, la Préfecture ne prend pas toujours toute sa place, comme nous avons pu le noter dans un exemple précédemment décrit.

La Préfecture et ses représentants ont aussi pour responsabilité de s'intéresser aux domaines qui sont les leurs mais aussi aux publics placés sous main de justice résidant sur leur territoire. Cette entrée par les publics peut permettre à la Préfecture de se rapprocher du SPIP mais ce rapprochement ne se fera pas totalement s'il n'existe pas, à l'origine, une volonté de connaître le SPIP, ses missions et ses actions.

---

<sup>55</sup> Contribution de la DAP à la Conférence de consensus de prévention de la récidive, point n°10 : *Gouverner au national et piloter au local la politique de prévention de la récidive*. <http://conference-consensus.justice.gouv.fr>, janvier 2013, point n°10.

## **1 – Une démarche vers la connaissance**

Les représentations sont créées parce qu'il existe un déficit de savoir, elles permettent à l'individu ou au groupe de s'approprier une réalité extérieure et de comprendre son environnement.

Il appartient aux représentants de la Préfecture de ne pas se contenter de l'image limitée qu'ils ont forcément du SPIP pour chercher à s'intéresser aux véritables missions et domaines d'intervention de ces services, les inviter aux instances auxquelles ils peuvent apporter leur technicité et, plus globalement, penser aux SPIP comme à de véritables services déconcentrés de l'État. On doit encore parler de co-responsabilité dans la connaissance croisée car si, la reconnaissance se réalise au niveau « opérationnel », elle doit confirmée au niveau stratégique.

Cela peut se faire de biens des manières et les diverses invitations ayant découlé des deux exemples décrits, avec l'organisation de journées où les représentants ont à intervenir sur les sujets, nous font penser qu'au moins dans le département observé, ces le SPIP peut profiter de ces espaces de parole pour se faire connaître et être reconnu.

Un nouveau Préfet peut également, comme cela a été observé, impulser une nouvelle dynamique en répondant à l'invitation d'une DFSPPI et en se déplaçant au service pour en rencontrer les personnels et se faire expliquer, in situ, les missions.

## **2 – Un intérêt pour les publics et les mesures**

Le SPIP a tout à gagner à « *intéresser la Préfecture au devenir de ses publics résidant sur le territoire départemental* »<sup>56</sup> afin de préparer le retour des personnes détenues dans le droit commun et le Préfet doit de son côté s'intéresser aux aménagements de peine accordés sur son territoire car cela a des conséquences sur son champ propre, celui de la sécurité publique. Il en particulièrement question depuis le développement des mesures de sûreté, comme le suivi socio-judiciaire et la surveillance de sûreté qui entraînent des suivis à très long terme de personnes dont la dangerosité potentielle est avérée et doit faire l'objet d'une surveillance particulière.

---

<sup>56</sup> Entretien du 19-04-13 avec une DPIP, adjointe du DFSPPI dans un SPIP de grande taille.

En ce qui concerne le milieu « ouvert », la Préfecture doit jouer pleinement son rôle dans la sensibilisation des maires sur les alternatives à l'incarcération telle le TIG et les stages de citoyenneté ou de sécurité routière. Pour reprendre le cas particulier des TIG, le Préfet peut être un relais efficace afin de sensibiliser les élus des collectivités territoriales à cette mesure afin que des postes soient proposés pour habilitation aux juges d'application des peines.

La politique ministérielle de développement des aménagements de peine doit aussi pouvoir s'appuyer sur la collaboration des services de la Préfecture liées à d'autres ministères afin de faciliter les projets d'aménagement de peine tels les placements extérieurs et la prise en charge des publics bénéficiaires sur le volet insertion.

Les services de la DDCS effectuent quand à eux, en complément de l'évaluation par l'Acse, le contrôle du financement des associations mettant en œuvre des placements extérieurs surtout dans le cas qui nous a été rapporté, où les associations demandent des subventions à plusieurs institutions sans que les organismes financeurs soient toujours informés de l'existence de ces financements multiples.

### **3 – La communication de la Préfecture**

Les représentants de la Préfecture ont à se poser la question de la complexité de la matière qui est la leur et de la nécessaire écoute des partenaires.

Certains responsables d'associations rencontrés ne comprenaient par exemple pas le nouveau mode de répartition des crédits FIPD et ce sont les cadres du SPIP qui ont dû expliquer, à partir des textes<sup>57</sup>, qu'étaient aujourd'hui réunis dans une même enveloppe budgétaire les fonds FIPD dédiés à la prévention de la délinquance et les fonds dépendants de la politique de la ville davantage axée sur la rénovation urbaine et les actions d'insertion et d'éducation.

Il a été également remarqué que la création de la DDCS a quelque peu modifié les

---

<sup>57</sup> Circulaire du 31-10-2012 sur les orientations de la politique de prévention de la délinquance et d'emploi des crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) en 2013.

représentations que les différents acteurs pouvaient avoir de leurs structures et attributions réciproques, ce qui crée un risque d'incompréhension.

Il est ainsi difficile de connaître les responsables de certains domaines en Préfecture comme, dans le cas de la prévention de la délinquance, qui dépend du directeur de cabinet du Préfet mais peut parfois se « mélanger » avec les attributions du Préfet délégué à l'égalité des chances sur certains champs tel celui de la lutte contre les violences faites aux femmes.

Une autre forme d'échange consiste en l'accueil de stagiaires ou le recrutement de personnels provenant d'autres administrations via la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP). J'ai ainsi pu rencontrer au long de mes stages une DSP devenue déléguée du Préfet en charge des questions de sécurité et une ancienne directrice de cabinet du Préfet devenue DFSPIP. Ces échanges permettent aux services de se « nourrir » d'expériences diverses et d'enrichir les parcours professionnels de cadres de direction qui permettent de créer un essaimage des savoirs sur les différents lieux d'exercice. Ainsi, un DPIIP recruté par voie de détachement avait été précédemment délégué du Préfet et provenait, à l'origine, du corps des directeurs de la protection judiciaire de la jeunesse.

Enfin, certains Préfets n'hésitent pas à expliquer leur politique directement auprès des SPIP, comme dans un article extrait du journal du SPIP du Morbihan<sup>58</sup> où le Préfet répond à une interview en expliquant sa position sur le TIG, le placement extérieur et les stages de sécurité routière, trois champs où l'aide de la Préfecture est la bienvenue.

La responsabilité peut donc être partagée, entre un SPIP qui ne parvient pas à se faire reconnaître comme un interlocuteur légitime et une Préfecture qui ne considère pas ce service comme un service déconcentré utile et inévitable. Il faut donc tenter d'imaginer quelle stratégie le SPIP peut mettre en œuvre pour prendre toute sa place et quel rôle ses cadres peuvent y jouer car, même lorsqu'il n'y a pas de communication entre Préfet et DFSPIP, les cadres travaillent ensemble, ce que résume une DPIIP expliquant qu'« *en dessous, les techniciens échangent, se font des réunions* »<sup>59</sup>.

---

58 Annexe n°8 : Article du journal du SPIP du Morbihan. p.70.

59 Entretien du 19-04-13 avec une DPIIP, adjointe au DFSPIP dans un SPIP de grande taille.

## ***II Le rôle du cadre : un nécessaire travail sur la communication et l'image***

Il faut ici évoquer le positionnement professionnel du SPIP : celui qu'il se donne, celui qui lui est donné et en tirer la conclusion des possibilités de représentation qu'il engendre ou subi, de sa représentation sociale en tant que service, à distinguer de la celle de ses représentants.

L'image de chaque acteur est en évolution constante suivant les textes qui régissent ses actions et son travail avec ses partenaires et il faut sans cesse améliorer la connaissance croisée des attributions des différents acteurs.

Il faut ainsi passer de la représentation à la connaissance.

S'il existe un problème d'image du service le cadre doit essayer d'y remédier et tenter de l'améliorer et donc :

- avoir la capacité à exposer de manière simple et très claire le rôle du SPIP au sein du Ministère de la Justice et sa place dans la chaîne pénale, sujets souvent ardues pour les « profanes »,
- montrer, via les statistiques, combien de public le SPIP suit et replacer ces données dans un schéma départemental car ce public réside sur le département et, à ce titre, intéresse les services préfectoraux ,
- travailler dans l'idée d'une sorte d' « ergonomie de la relation » car, comme l'ergonomie améliore les conditions matérielles de travail, une meilleure image peut faciliter la mise en œuvre de projets et la communication entre les différents partenaires.

## **II.A La représentation d'un service et d'une politique de service**

En Préfecture, la représentation du SPIP est également liée au niveau de responsabilité de l'interlocuteur, première prise en considération du niveau de représentation que l'institution partenaire a choisi pour acter l'importance de l'action mise en œuvre.

Le DFSPiP impulse une politique et représente le SPIP lors des rencontres Préfet – DFSPiP. Dans le premier SPIP observé, les liens avec la Préfecture étaient considérés comme le domaine du DFSPiP mais ce sont les DPIP qui intervenaient sur les dossiers FIPD et représentaient le SPIP dans les CLSPD sur délégation du DFSPiP.

Jusqu'à mars 2013, le lien entre DFSPiP et Préfecture se concrétisait par une rencontre annuelle avec la Préfète à l'égalité des chances, surtout destinée à faire le point sur les crédits FIPD et MILDT. Pendant mon stage ces liens se sont toutefois renforcés avec la venue du nouveau Préfet au SPIP.

Dans l'autre SPIP dont j'ai rencontré l'équipe de direction, le DFSPiP indiquait n'être jamais invité par le Préfet, même lors des cérémonies officielles mais insistait sur sa patience pour continuer à informer le Préfet avec, parfois, l'aide du DPIPPR qui, au niveau régional, peut compenser ce manque de communication.

Le DPIP, par son action de représentation mais aussi son rôle opérationnel peut, sous l'autorité du DFSPiP, être considéré comme un « traducteur », interface permettant la rencontre de cultures professionnelles différentes, maîtrisant le langage « justice » et les mots de plusieurs autres champs, social, culturel, et du monde associatif.

Il peut se voir utilement aidé par ses partenaires préfectoraux et leur maîtrise du langage administratif pour monter des dossiers complexes de financement, ce qui permettra la mise en œuvre d'actions dans un contexte budgétaire restreint.

Pour assurer pleinement ses responsabilités le DPIP doit donc avoir une connaissance fine de son territoire afin de pouvoir mettre en œuvre les projets qui assureront sa légitimité et la reconnaissance de la compétence du service.

## **1 – Le rôle du DPIIP**

Le DPIIP intervient sur un territoire où il peut, selon les cas, être chef d'une antenne, en milieu ouvert, fermé ou mixte, directeur d'une structure, centre pour peines aménagées, centre de semi-liberté, ou encore adjoint d'un DFSPiP, ce territoire ira donc d'un établissement à une antenne ou à l'ensemble d'un département.

Il est donc important que le DPIIP connaisse ses missions et attributions afin qu'il sache quel est son rôle dans son institution et le DFSPiP qu'il représente à l'extérieur (partenaires institutionnels et autres) et à l'intérieur (agents, autres personnels de l'AP).

La délégation du DFSPiP au DPIIP peut être formalisée dans sa fiche de poste ou par une lettre de mission qui légitime hiérarchiquement l'intervention au nom du DFSPiP.

Cette délégation détermine dans le détail le champ d'action du DPIIP et le rend également légitime aux yeux des interlocuteurs préfectoraux dans le respect des usages administratifs ; elle marque la confiance que le DFSPiP accorde à son représentant. Les décisions et propos du DPIIP engagent le SPiP et les partenaires se font une image du service à travers son attitude et son comportement. Une DPIIP indique qu'avec la validation de rapports et la gestion des ressources humaines, évaluation-notation, « *la représentation constitue l'essentiel du travail du DPIIP* »<sup>60</sup>.

Il est également primordial que le DPIIP, « technicien » ou « spécialiste » dans son domaine, puisse s'ouvrir à d'autres visions et réalités professionnelles. Le DPIIP doit acquérir et réactualiser des connaissances, se maintenir au fait de l'actualité juridique, que ce soit sur le champ « justice » mais aussi sur ceux de ces partenaires préfectoraux, dans des domaines aussi variés que, par exemple, la réforme de l'État et l'évolution de la géographie prioritaire, savoirs qui lui permettent d'asseoir sa légitimité. Cette connaissance « fine » des différents acteurs, du territoire et du champ d'action du SPiP, qui est également demandée au DFSPiP<sup>61</sup>, doit être partagée avec l'équipe d'encadrement et les agents, par un exposé, un dossier documentaire ou en invitant les partenaires à intervenir en réunion de service. Enfin, le travail de communication peut être inscrit sur la fiche de poste du DPIIP, voire d'une spécialisation dans les grands SPiP.

---

<sup>60</sup> Entretien avec une DPIIP d'un SPiP de taille moyenne, le 3-05-2013.

<sup>61</sup> Circulaire du 19-03-08 : « *il appartient au DSPiP d'avoir une vue globale sur les ressources départementales et une connaissance exhaustive du territoire.* »

## **2 – Les réseaux et les projets : la reconnaissance à travers l'action**

Au travers des exemples cités, il apparaît valorisant et « légitimant » pour les DPIIP de s'inscrire dans une logique d'action et de projets ponctuels où ils peuvent gagner une reconnaissance, pour ne pas dire une réputation, dans un territoire où les différents acteurs se connaissent, échangent et apprécient leurs légitimités réciproques.

Afin d'être reconnu par l'équipe qu'il anime les agents doivent également savoir qu'il représente le service et ses « valeurs », déclinées dans la politique de service.

La légitimité institutionnelle conférée par le statut apporte un cadre d'intervention mais ne suffit pas à asseoir une légitimité acquise dans l'action, le regard des agents et des partenaires. La légitimité de compétence repose sur la capacité de l'individu à faire face à des situations imprévues en mobilisant ses savoirs-faire pour trouver des solutions aux difficultés rencontrées dans un cadre professionnel. Elle peut aussi se traduire par la capacité à mobiliser un réseau pour trouver une solution en commun.

Les deux exemples étudiés démontrent que les projets sont menés à bien lorsque les acteurs se reconnaissent une compétence sur les champs en jeu et cette compétence reconnue assure leur légitimité dans les actions futures.

A l'opposé, le travail en commun perd de sa pertinence et de son efficacité lorsque les acteurs se sentent « obligés » de travailler ensemble sans en apercevoir la plus-value et, surtout, sans avoir de réelle vision de ce que fait l'autre et dans quel but il le fait.

Il a été observé dans le cas du comité de pilotage sur les violences conjugales que la DPIIP référente demande parfois à ses collègues cadres de la remplacer aux réunions, ce qui crée l'image d'un service dont tous les cadres représentent la politique de service.

Le travail réalisé au quotidien, dans l'action, doit cependant être visible et lisible à l'intérieur et à l'extérieur du service et le DPIIP doit s'interroger sur la stratégie de communication à mettre en œuvre pour y parvenir.

## II.B Une stratégie de communication

L'administration pénitentiaire s'est depuis longtemps habituée à ne communiquer qu'en réaction à un contexte de « crise » ou sur des actions ponctuelles, culturelles ou sportives, mais n'a pas encore pleinement intégré l'importance de la communication autour de ses missions, des publics et des mesures dont elle a la charge.

Comme il est difficile de communiquer sur une institution à l'image souvent négative il est d'autant plus important de maîtriser cette image afin qu'elle corresponde la plus possible à la réalité, ceci afin de limiter les sources d'incompréhension et les représentations hâtives.

Il existe cependant certains postes axés sur la communication dans les grands établissements pénitentiaires, par exemple celui d'un DSP nommée « directrice des politiques partenariales et de la communication » dans une grande Maison d'arrêt.

L'équivalent n'a pas été observé en SPIP comme l'indique une chargée de communication en DISP.

Selon elle, les SPIP souffrent d'un « *déficit d'image important* »<sup>62</sup>, au sens d'un manque de représentation claire car ils sont encore rattachés à une mission sociale alors que la mission principale du SPIP a changé. Tous leurs partenaires ne le sachant pas, cela peut entraîner incompréhensions et critiques sur des actions alors mal comprises.

L'image doit donc s'adapter aux nouvelles missions et faire l'objet d'un travail secondaire de communication, d'où l'importance des mots choisis, des outils, supports de communication que l'on crée, montre, remet aux partenaires.

Mais la communication, pour être efficace, doit être le lieu d'une rencontre entre un message et son auditoire et le DPIP doit se préoccuper dans un second temps de trouver ou créer les lieux propices à cette rencontre.

---

<sup>62</sup> Entretien du 18-04-13 avec une chargée de communication en DISP.

## **1 – Les outils de communication**

Les administrations se repliant sur elles n'ont plus de temps à consacrer aux modalités d'échanges antérieurs. Il a donc fallu développer de nouveaux modes de communication qui prennent en compte ce changements des modes d'échange inter-institutionnel. Principalement informatiques, les nouveaux outils atteignent leurs limites et la masse de « mails » non traités freine l'information sur les nouvelles missions et orientations.

La communication sur ces missions peut se faire au niveau institutionnel central (décrets, circulaires, notes) ou régional mais doit surtout être portée et investie par les représentants locaux des institutions afin d'être traduite en actions.

Il faut donc distinguer trois niveaux : les textes à appliquer, les personnes amenées à les faire appliquer et, au delà, ce qui devra rester après le départ de ces personnes, les « outils » ou « traces » de ce qui a été ou doit être mis en œuvre.

Il est possible d'utiliser des outils existants, que ce soit le document national de présentation des SPIP de la DAP, les fiches thématiques sur les aménagements de peine, fiche synthétique sur l'activité des SPIP et rapport d'activité du SPIP <sup>63</sup>.

Le rapport d'activité annuel du SPIP est transmis au directeur interrégional des services pénitentiaires, au président du tribunal de grande instance, au procureur de la République et au(x) juge(s) de l'application des peines ainsi qu'au(x) chef(s) d'établissement pénitentiaire. La circulaire du 19 mars 2008 précise qu'il est un :

*«élément essentiel de présentation et d'analyse des politiques menées, des résultats et de valorisation de l'activité des services. Il doit donc être la transcription de l'analyse qualitative des objectifs fixés et des résultats du service».*

Bilan de l'activité du SPIP pour l'année passé, la forme et le contenu de ce rapport sont très disparates d'un SPIP à l'autre mais la DAP a récemment créé un modèle unique de rapport et ce document peut être utilisé à des fins de communication, sa rédaction peut aussi donner lieu à un travail d'équipe dans le service.

Il est cependant nécessaire de prendre attache avec la DISP pour éviter l'effet « bricolage » évoqué par Xavier de Larminat : *« les outils mobilisés par le SPIP tiennent plus du bricolage que d'une véritable stratégie de communication : quelques*

---

<sup>63</sup> Article D.584 du Code de procédure pénale : rapport annuel du SPIP.

*dépliants de présentation sont élaborés localement par le personnel administratif ayant peu de temps à y consacrer et font l'objet d'une diffusion artisanale par les agents »<sup>64</sup>.*

Ces documents sont des vecteurs de l'image du service et la façon dont ils sont rédigés ont un impact sur cette image. Il est important qu'ils puissent être diffusés afin de permettre de donner une visibilité à l'action du SPIP. Malgré les limites du logiciel APPI<sup>65</sup>, les données statistiques permettent d'avoir une vision des caractéristiques de la population suivie afin d'apporter des éléments pertinents lors de notre participation aux différentes instances de prévention de la délinquance.

Il est important de laisser des traces, des sources de documentation pour des outils réutilisables et adaptables par nos successeurs car l'image met du temps à se construire, se constituer, se « développer » comme une photographie, mais peut s'effacer ou se déformer très vite. Ces outils peuvent également être utiles à la communication interne et le travail sur l'image peut servir à la cohésion d'équipe et être un projet de service, comme dans le cas du journal du SPIP du Morbihan cité précédemment<sup>66</sup>.

En ce qui concerne la communication avec les partenaires, la règle européenne de la probation n°108 édicte que les déclarations officielles sur les politiques et pratiques soient mises à disposition des autres organismes<sup>67</sup>. Enfin, les SPIP peuvent utiliser les médias, avec l'aide de la DISP et de la DAP, pour sensibiliser la société à leur action et participer à une meilleure compréhension de l'exécution des peines, un article lu remplaçant nombre de documents non lus<sup>68</sup>. Ils seront en cela aidés par ce que la même responsable de communication de la DAP nomme l'effet « Conférence de consensus » pendant positif de ce que l'affaire de « Pornic » avait provoqué en négatif.

Mais, afin d'éviter que les documents distribués finissent au « fond du tiroir » ne vaut-il pas mieux que le cadre aille à la rencontre des partenaires pour partager avec eux, échanger des informations ?

---

64 de Larminat X, *La probation en quête d'approbation. L'exécution des peines en milieu ouvert entre gestion des risques et gestion des flux*, op.cit., p. 240.

65 Pour Application des peines, Probation, Insertion. Logiciel de communication entre magistrats et SPIP.

66 Annexe n°8, op.cit. p.70.

67 Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 20 janvier 2010.

68 « 5 minutes au JT de 20h valent deux années de plaquettes d'information ». Entretien avec une responsable de la communication, Sceri, DAP, le 10-05-13.

## **2 - Améliorer les échanges à travers de nouveaux espaces de dialogue**

De telles rencontres inter-services peuvent prendre la forme de visites, formations en commun, participation à des moments de vie du service. Le Conseil d'évaluation des établissements pénitentiaires est aussi un lieu où le Préfet peut être sensibilisé à nos actions, s'intéresser à nos publics. Ces moments permettent aux différents partenaires de mieux se connaître, comprendre ce qu'ils peuvent faire ensemble mais aussi attendre les uns des autres.

La DISP informe le Préfet de toute nomination d'un nouveau DFSPPI. Il apparaît également utile que le DPIP aille, lors de sa prise de fonction et avec l'aval du DFSPPI, se présenter aux autorités préfectorales comme il est coutume qu'il le fasse à l'égard des autorités judiciaires.

Lors de ces moments d'échange, le DIP pourra, en accord avec le DFSPPI, présenter le service, expliquer ses missions et ses actions.

Une autre approche intéressante fût l'organisation de la journée nationale du TIG du 11 octobre 2011 qui a permis de communiquer sur l'action du SPIP dans la perspective du développement de cette alternative à l'incarcération. Cette communication était ciblée à destination des maires et représentants des collectivités territoriales et la Préfecture pourrait y participer afin d'être un relais entre ces partenaires locaux et le SPIP.

D'autres moments de rencontre et d'échanges peuvent toutefois être créés, ce qui fût le cas sur un département où le chef d'établissement a proposé au nouveau Préfet que la DFSPPI les accompagne lors de la visite de son établissement et a ainsi mis sa collègue sur un pied d'égalité lors de la réunion qui a clôt cette visite, présentant ainsi au Préfet l'unité du « discours pénitentiaire » et la complémentarité des services.

### **3 – Vers une nouvelle image du SPIP sur le champ de la sécurité publique?**

Au-delà de la participation du SPIP à la prévention de la délinquance se pose clairement pour une DPIP interrogée la question de son rôle dans la politique départementale de sécurité, en lien, pour elle avec le Code de déontologie de l'administration pénitentiaire indiquant que celle-ci participe au « *maintien de l'ordre et à la sécurité intérieure* »<sup>69</sup>.

Ce cas particulier a été observé sur l'agglomération marseillaise où l'application de la circulaire « Taubira-Valls » a mis en avant le « *renforcement des moyens de l'administration pénitentiaire pour lutter contre la récidive* »<sup>70</sup> et l'intérêt accordé aux aménagements de peine et tout particulièrement au PSE. Se pose aussi la question du lien entre renseignement pénitentiaire et sécurité publique comme dans la cellule Justice-Ville de la Préfecture de police de Marseille, animée par un Préfet à la sécurité. Cette cellule, décrite par une DPIP, comme un « *canal de prise de parole des procureurs* » permet de réunir les services de l'État, Ministères de l'Intérieur et de la Justice et représentants des services du département. Le DFSP et le SPIP prendraient donc un nouveau rôle aux yeux du Préfet sous l'angle des aménagements de peine donc mais aussi du renseignement sur les PPSMJ.

Selon un chef d'établissement et une DPIP du même département, le SPIP doit s'articuler dans un plus grand ensemble, celui de la politique de sécurité publique. Il est toutefois noté que ce service n'est pas encore totalement intégré dans une structure départementale de sécurité comme peut l'être le chef d'établissement participant aux réunions de l'état major de sécurité départemental.

Ce modèle a du sens dans une politique nationale où sera reconnue le rôle du SPIP comme acteur de la sécurité mais, comme l'exprimait déjà Gilbert Bonnemaïson en 1982, le triptyque « *prévention, répression, solidarité* »<sup>71</sup> est toujours d'actualité et le dernier terme ne doit pas être oublié car il fonde la part « insertion » des politiques de prévention de la délinquance.

---

69 Code de déontologie de l'administration pénitentiaire, Article 2.

70 Circulaire du 23-11-2012 relative à la politique pénale territoriale pour l'agglomération marseillaise.

71 Bonnemaïson G. *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*. Rapport au Premier ministre. Paris, La Documentation française, 1982.

## ***Conclusion générale***

Dans la diversité des liens possibles avec une Préfecture nous observons qu'il y a autant de type de relations que de SPIP et qu'il est difficile de déceler pourquoi tel service n'est pas reconnu par ce partenaire, au delà du refus par un Préfet de reconnaître et d'inviter ce service.

Une part de la réponse peut cependant être trouvée en recherchant quelle est la place que le SPIP lui-même se reconnaît sur ce territoire.

Il existe des moyens pour un service voulant s'intégrer dans un schéma départemental de participer aux instances auxquelles les textes l'invitent et, ainsi, in situ, de démontrer qu'il a une technicité à apporter sur ses champs de compétence.

Ainsi, les actions mises en œuvre en commun créent la légitimité qui ne peut découler de la seule application des textes et cette légitimité irriguera en retour l'image du service et de ses représentants pour les actions à venir.

La légitimité du SPIP n'est donc pas seulement dans les textes mais dans la reconnaissance du professionnalisme de ses représentants et de leur place pleine et entière d'acteurs dans la chaîne de la prévention de la délinquance et de la lutte contre la récidive sur un territoire donné.

La Conférence de consensus pour la prévention de la récidive a été l'occasion de débattre de l'idée d'améliorer la visibilité et le positionnement des SPIP dans un schéma départemental d'insertion et de prévention de la récidive. La proposition qui en a découlé est de créer une direction départementale pénitentiaire de l'insertion, de la probation et de la prévention de la récidive qui pourrait enfin donner au SPIP toute sa place sur son territoire et auprès de la Préfecture, chargée elle du pilotage local de l'action des autres services de l'État concernés.

Cette piste est intéressante car, au delà du contexte particulier des relations Préfecture – SPIP, elle permet de dégager des lignes de conduite applicables à d'autres exemples de relations inter-institutionnelles.

Dans l'attente de textes positionnant clairement le SPIP, il a été observé qu'émerge le risque que l'inter-personnel ne vienne dicter les relations de travail futures.

Ce risque laisse planer le doute sur la capacité du SPIP à maintenir sa politique partenariale d'une année sur l'autre et à mener à bien ses objectifs de service.

Afin d'assurer ou de tenter de préserver cette politique et de pérenniser ses actions les cadres du SPIP peuvent développer une logique de projet et des moyens de communication qui permettront de maintenir le lien avec les partenaires au-delà de l'arrivée ou du départ de représentants plus ou moins sensibles à son action. Les deux exemples analysés nous ont donné des « pistes » sur ce qui fonctionne et, à ce titre, peuvent être source d'enseignement.

Poussée à l'extrême, une trop grande personnalisation peut s'avérer un frein à l'appropriation d'un projet par le service et ramener l'image de celui-ci au seul « visage » de celui qui le représente dans l'action. Il est donc essentiel pour le DPIIP de toujours se rappeler qu'au delà de la reconnaissance de son action, désir légitime en soi, il engage et représente un service entier par ses actes.

Des cadres conscients de leur rôle et de l'image qu'ils donnent de leur structure et de leur administration sauront ainsi être les porteurs et promoteurs du professionnalisme des SPIP au sein et en dehors de l'administration pénitentiaire car, s'il n'y a rien de plus impalpable qu'une image, celle-ci peut avoir des conséquences concrètes et la réputation qui y est rattachée peut avoir des répercussions sur la réalité.

A ne pas maîtriser l'information on risque toujours de se voir dépassé par la rumeur et à ne pas se préoccuper de son image on peut n'être vu qu'au travers du prisme des à-priori. A voir la différence entre le travail au quotidien des SPIP et la représentation médiatique de leur action on a parfois l'impression que ces services encore jeunes ne savent pas encore maîtriser leur image et commencent pour certains l'apprentissage difficile de la communication, qu'elle soit publique ou institutionnelle.

## Bibliographie

### Ouvrages :

- Barra, M-G. Bruston, P. Lenoir, E. *Recueil d'actions locales, politique de la ville et prévention de la délinquance*. Saint Denis la Plaine, Collection Repères, 2004.
- Bonnemaison, G. *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*. Rapport au Premier ministre. Paris, La Documentation française, 1982.
- Colloque. *Prévention de la délinquance, bonnes pratiques et coopérations*. 2009.
- FORS Recherche sociale – Acsé, *Rapport de synthèse étude FORS-Acsé*. Acsé, 2010.
- Froment, J-C. *L'administration pénitentiaire et les politiques de sécurité : vers une participation effective. Les états à l'épreuve de la sécurité*. Grenoble, PUG, 2003.
- Goulard, F et Pouponni, F. *Rapport d'information sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*. Paris, Présidence de l'Assemblée Nationale, 21-10-2010.
- Inspection générale des finances – Inspection générale des services judiciaires. *Les services pénitentiaires d'insertion et de probation*. Rapport, Juillet 2011.
- Jodelet, D. *Les représentations sociales*. Paris, PUF, 1990.
- Mbongo, P. Latour, X. *Préfets, procureurs et maires. L'autorité publique au début du XXIème siècle*. Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2011.
- Ministères de la Ville et de la Justice. *La politique judiciaire de la ville*. Paris, 2010.
- Perrier, Y. *La probation de 1885 à 2005*. Paris, Dalloz, 2012.

### Articles :

- Dieu, F. et Bousquet A. « Regard sur l'évaluation de la prévention de la délinquance en France ». *Cahiers de la sécurité*, octobre-décembre 2010, n°14.
- Lefèvre, I. « Les systèmes locaux d'action publique de la sécurité. Comprendre les politiques locales de sécurité par les contextes locaux ». *Cahiers de la sécurité*, avril-juin 2009, n°8.
- de Maillard, J. « De l'administration républicaine à la gouvernance locale de la sécurité ». *Cahiers de la sécurité*, avril-juin 2009, n°8.
- Palacio, M. « Savoir. Agir. Communiquer. La politique face à l'expertise ». *Cahiers de la sécurité*, décembre 2012, n°22.

Portet, J-P. « Contractualisation et territorialisation comme réponses à la demande locale de sécurité ». *Cahiers de la sécurité*, avril-juin 2009, n°8.

Textes de loi :

Recommandation CM/Rec du 20 janvier 2010 du Comité des Ministres aux États membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation, Strasbourg, Conseil de l'Europe.

Loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire.

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

Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance:

Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

Décret n° 99-276 du 13 avril 1999 portant création des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Décret n° 2010-1640 du 23 décembre 2010 portant statut particulier des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation.

Décret n° 2010-1711 du 30 décembre 2010 portant création du code de déontologie de l'administration pénitentiaire.

Circulaire NOR : JUSE9940065C du 15-10-1999 relative aux missions des SPIP et à leurs relations avec les autorités judiciaires.

Circulaire NOR : JUSE9940287C du 27 décembre 1999 relative aux relations des SPIP avec les autres services pénitentiaires et leurs partenaires.

Circulaire NOR : JUSE0240143C du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation

Circulaire NOR : INTKC du 20 mars 2012 relative à la prévention de la délinquance.

Circulaire NOR : INTK1229181C du 31 octobre 2012 relative aux orientations de la politique de prévention de la délinquance et d'emploi des crédits du FIPD en 2013.

Circulaire NOR : JUSD1234034C du 23 novembre 2012 relative à la politique pénal territoriale pour l'agglomération marseillaise.

Circulaire NOR : JUSD1311867C du 7 mai 2013 relative aux Zones de Sécurité Prioritaires.

Mémoires/thèses :

Briswalter, F. *A quand une politique pénitentiaire de la ville ?* Mémoire de master2, Université de Bordeaux - ENAP, 2009.

Berthet, R. Bornet, E. Dodier, C. Lefebvre, A. *Place et identité du SPIP : un rôle d'interface porteur d'une identité relationnelle.* DPIP3, ENAP, 2010.

Ginesta, J. Hankus, F. Simon, S. Rossi, S. Vrinat, P. Zamboni, C. *La construction de l'identité professionnelle du Directeur d'insertion et de probation.* DIP1, ENAP, 2009.

de Larminat, X. *La probation en quête d'approbation. L'exécution des peines en milieu ouvert entre gestion des risques et gestion des flux.* CESDIP-Université Versailles, 2012

*Le SPIP dans le territoire.* DPIP3, ENAP, 2010.

Liens internet :

Ministère de la justice (France), *Conclusions de la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive*, Site du Ministère de la Justice , <http://conference-consensus.justice.gouv.fr> , (page consultée en février 2013).

Ministère de la justice (France), *La lutte contre les violences faites aux femmes*, Site du Ministère de la justice, [http://www.justice.gouv.fr/publication/guide\\_violences\\_conjugales.pdf](http://www.justice.gouv.fr/publication/guide_violences_conjugales.pdf), (page consultée en novembre 2012).

Ministère de l'intérieur (France), *La prévention de la délinquance*, Site du Ministère de l'intérieur, <http://www.prevention-delinquance.interieur.gouv.fr/champs-daction/justice.html>. (page consultée le 12 mai 2013).

Préfecture du Val d'Oise (France), *La lutte contre les violences faites aux femmes*, Site de la Préfecture du Val d'Oise, <http://www.valdoise.fr/9730-contre-les-violences-faites-aux-femmes.htm>. (page consultée en mai 2013).

Préfecture du Val d'Oise (France), *Le bilan d'activité des services de l'État*, Site de la Préfecture du Val d'Oise, <http://www.val-doise.pref.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Prefecture-et-sous-prefectures/Prefecture-de-Cergy/Les-bilans-d-activites-des-services-de-l-Etat-dans-le-Val-d-Oise/Bilan-d-activite-des-services-de-l-Etat-2011>. (Page consultée le 16 novembre 2012).

Ministère de la ville (France), *La géographie prioritaire*, Site du Ministère de la ville, <http://www.ville.gouv.fr/?Territoires-prioritaires>, (Page consultée en février 2013).

## Table des annexes

- Annexe n°1 : Liste des personnes rencontrées en entretien.....p.59
- Annexe n°2 : Grille pour les entretiens semi-directifs.....p.60
- Annexe n°3 : Présentation par la Préfecture du « Téléphone grand danger ».p.61
- Annexe n°4 : Compte-rendu de la réunion du Comité de pilotage organisée par la Vice-procureur le 19-02-2013 sur le TGD.....p.63
- Annexe n°5 : Fiche de signalement au procureur pour un TGD.....p.65
- Annexe n°6 : Invitation à la journée Service civique du 28-05-13.....p.66
- Annexe n°7 : Protocole projet Service civique.....p.67
- Annexe n°8 : Article du journal du SPIP du Morbihan.....p.70
- Annexe n°9 : Article de la Lettre des cadres de l'administration pénitentiaire sur la réunion du 24-09-12 organisée par le SPIP 13.....p.71

## **Annexe n° 1 : Liste des personnes rencontrées en entretien**

SPIP de « taille moyenne » (50 agents dont 40 CPIP, 4 DPIP, siège et antenne Maison d'arrêt) :

- DFSPPIP : entretien du 15-03-13
- Adjoint au DFSPPIP : entretien du 3-05-13
- DPIP référente « violences faites aux femmes » : entretien du 14-05-13
- DPIP référent « Service civique » : entretien du 23-01-13
- Chef d'établissement (Maison d'arrêt) : entretien du 21-05-13

Préfecture du même département :

- Préfète déléguée à l'égalité des chances : entretien du 18-02-13
- Délégué du Préfet : entretien du 14-11-12 et échange du 17-05-13
- Directeur de la DDCS : entretien du 20-02-13
- Chargée de mission sur le Service civique : entretien du 21-02-13
- Cadre de service social en charge du dossier l'hébergement d'urgence/SIAO : entretien du 21-02-13

SPIP de « grande taille » (80 agents dont 60 CPIP, 5 DPIP, siège, antenne milieu ouvert et antenne Maison d'arrêt) :

- DFSPPIP : entretien du 19-04-2013.
- Adjointe au DFSPPIP: entretien du 19-04-2013 et échange du 7-05-13
- Chef d'établissement (Maison d'arrêt) : entretien du 11-04-13

Autres personnes interrogées :

- Ancienne directrice de cabinet d'un Préfet : échanges du 14-05-13
- Ancien DFSPPIP : entretien du 10-05-13
- Responsable de la communication à la DAP : entretien du 10-05-13.
- Chargée de communication en DISP : entretien du 18-04-13

## **Annexe n° 2 : Grilles d'entretiens semi-directifs**

Ce questionnaire n'est pas remis à la personne rencontrée, il sert de trame pour l'entretien. Les personnes sont bien informées que leurs propos seront anonymes.

### **Grille d'entretien Préfecture :**

- Connaissez-vous le SPIP ?
- A quelles actions rattachez-vous ce service ?
- Quelle image avez-vous de ce service ?
- Connaissez-vous le/la DFSPIP ?
- Si oui à quelle occasions le/la rencontrez-vous ?
- Si non qu'elles en sont les raisons selon vous ?
- Travaillez-vous avec ce service ?
- Si oui, sur quels types d'actions ?
- Si non qu'elles en sont les raisons selon vous ?
- Pensez-vous qu'il y a des domaines où il serait possible de travailler avec ce service ?

Questions à préciser :

- le lien SPIP prévention de la délinquance
- le lieu où le SPIP intervient : territoire, établissement pénitentiaire
- le rôle de la Préfecture dans et hors les EP : la commission d'évaluation en MF, les TIG et autres actions « citoyennes » en MO

### **Grille d'entretien SPIP :**

- Connaissez-vous les services de la Préfecture ?
- A quelles missions les rattachez-vous ?
- Quelle image avez-vous de la Préfecture ?
- Connaissez-vous le/la Préfet(e) ?
- Si oui à quelle occasions le/la rencontrez-vous ?
- Si non qu'elles en sont les raisons selon vous ?
- Travaillez-vous avec les services préfectoraux ?
- Si oui, sur quels types d'actions ?
- Si non qu'elles en sont les raisons selon vous ?
- Pensez-vous qu'il y a des domaines où il serait possible de travailler avec ce service ?

Questions à préciser :

- le lien Préfecture - prévention de la délinquance
- le(s) lieu(x) où Préfecture et SPIP travaillent ensemble
- le rôle que pourrait avoir la Préfecture dans les champs couverts par le SPIP
- Si problème d'image du SPIP, que faire ?
- Pour les DPIIP : leur rôle dans les actions menées avec les services préfectoraux

## **Annexe n° 3 : Présentation par la Préfecture du Téléphone grand danger**

### **Les violences faites aux femmes dispositif de protection des femmes en très grand danger expérimentation dans le Val d'Oise**

L'ampleur des violences faites aux femmes et leur spécificité exigent une mobilisation constante des pouvoirs publics. Dans le Val-d'Oise, quelques chiffres suffisent à alerter sur la constance de ce phénomène condamné par la Loi :

- 5 000 violences intrafamiliales entre 2009 et 2011 ;
- 4 500 coups et blessures commis contre les femmes en 2011 ;
- 1 629 plaintes déposées par les femmes victimes de violences en 2011.

Le 23 janvier 2012, la Préfecture du Val-d'Oise a proposé une rencontre consacrée aux violences faites aux femmes, présidée par Pierre-Henry Maccioni, Préfet du Val-d'Oise, et Fatiha Benatsou, Préfète déléguée pour l'égalité des chances.

Deux jours avant dans la ville de Domont, Naïma est morte sous les coups de son compagnon sous les yeux de ses deux enfants.

Organisée par la mission départementale aux droits des femmes et à l'égalité, elle a permis de clarifier la mise en œuvre de l'ordonnance de protection sociale, les nouveaux textes européens pour la protection des femmes victimes de violences, et de présenter les dispositifs existants ou à venir pour agir auprès des victimes.

De nombreux intervenants, institutionnels et associatifs, se sont exprimés afin d'apporter leur expertise et témoigner de leur expérience.

En outre, la rencontre fut ponctuée par la signature, par le Préfet, d'une convention relative à la lutte contre les violences au sein du couple, et par la présentation d'une plaquette « Ne restez pas seule ! Ne gardez pas le silence ! Dites non ! », informant sur le réseau des structures mobilisées dans le Val d'Oise, pour aider et soutenir les femmes victimes de violences.

Le dispositif expérimental Femmes en très grand danger (FTGD) sera mis en place le 8 mars 2012 dans le département du Val-d'Oise. Il permet, sous certaines conditions, d'attribuer un téléphone portable d'alerte aux femmes victimes de violences de la part de leurs compagnons.

Ce dispositif d'urgence permet aux femmes les plus exposées aux agissements de leurs compagnons poursuivis pour violences de disposer d'un téléphone portable équipé d'un bouton d'appel préprogrammé qui renvoie directement vers des écoutants professionnels. Le téléopérateur (Mondial-Assistance) a en sa possession toutes les informations relatives à la personne bénéficiaire du téléphone. Quand le numéro s'affiche, il connaît donc immédiatement son nom, ses coordonnées, les lieux qu'elle fréquente, etc.

En cas de danger avéré, l'opérateur prend contact directement avec les services de police ou de gendarmerie, ce qui permet leur intervention dans des délais très rapides. Les services de police et de gendarmerie disposent eux aussi d'informations, non seulement sur la victime mais également sur l'auteur (condamnations, domicile, interdictions auxquelles il est soumis).

La mise en place de ce dispositif est rendu possible grâce à la signature d'une convention pluripartite entre le Conseil général, le procureur de la République, opérateurs téléphoniques et associations.

Implantées sur les secteurs d'Argenteuil, Cergy et Sarcelles, ces associations sont des lieux d'accueil, d'écoute d'accompagnement et d'orientation pour les femmes en difficulté et victimes de violences conjugales. Elles permettent à ce public très fragilisé de rompre leur isolement, d'acquérir de l'autonomie et de les aider dans leurs démarches administratives et/ou personnelles et de recherche d'emploi.

Deux d'entre-elles, du Côté des Femmes et l'association pour l'accompagnement et la formation des femmes et des familles (AFAVO) sont signataires de la convention.

Du Côté des Femmes bénéficie de trois postes de référents « femmes victimes de violence au sein du couple », ce dispositif permet notamment de sensibiliser les professionnels et les former à la problématique des violences faites aux femmes. L'AFAVO, oriente ses actions vers la prévention et la lutte contre les discriminations, la gestion des conflits de normes et de culture et la lutte contre la polygamie.

### **Modalités d'attribution**

Le procureur de la République décide de l'attribution du téléphone TGD sur la base des critères suivants :

- la victime doit avoir déposé plainte pour violences intra familiales ;
- la victime doit résider séparément du mis en cause ;
- le mis en cause doit faire l'objet d'une interdiction judiciaire de rencontrer la victime (dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'une ordonnance de protection, d'une mesure d'exécution de peine).

D'autres critères sont également pris en compte :

- la gravité des violences commises par l'auteur, leur répétition, le profil psychiatrique ou psychologique et les antécédents de l'auteur ;
- l'isolement, la fragilité de la victime la rendant particulièrement vulnérable.

### **Financement**

Le budget annuel de fonctionnement est estimé, pour la période d'expérimentation, à près de 8 200 € pour 5 téléphones (abonnement et forfait téléassistance). L'Etat et le Conseil général participent financièrement à cette opération, l'opérateur France Télécom/Orange sera le fournisseur des portables.

## **Annexe n° 4 : Compte rendu de la réunion du Comité de pilotage sur les violences faites aux femmes du 19-02-13**

### **Lutte contre les violences faites aux femmes : Copil du 19 février 2013**

Mme la Vice-procureur ouvre la réunion et passe la parole à la représentante du Conseil général pour l'annonce de l'extension de la convention à 10 téléphones grand danger. Pour elle, cette augmentation se fait à la mesure des besoins pour un dispositif qui doit rester exceptionnel. Pour rappel, quatre attributions de TGD se sont faites sur **information provenant du SPIP**, du service d'application des peines, de l'association Du côté des femmes ou du Parquet.

Le renouvellement de la convention est donc acté et l'intervention du CIDFF validée par tous pour ajouter un nouveau « filtre » aux signalements effectués ; il est noté que 3 des 4 bénéficiaires du TGD ont déjà un suivi par le CIDFF qui annonce qu'il proposera une nouvelle demande.

La représentante du Conseil Général annonce le calendrier à venir :  
22 février : délibération sur l'égalité femmes-hommes,  
26 février : journée départementale sur l'égalité femmes-hommes ; elle relève un souci sur le choix de cette date à laquelle elle souhaiterait faire signer la convention.

Point sur la présence d'un travailleur social (TS) en zone gendarmerie :  
La réflexion s'engage sur un financement possible de ce TS par les communes, la représentante du Conseil Général expliquant que la règle est celle des trois tiers : un tiers État, un tiers CG et le dernier par l'employeur de l'intervenant concerné. Il n'y a pas de poste de TS prévu pour l'instant mais le schéma n'est pas complètement arrêté du fait d'un seul TS « police » sur la zone Fos-Louvres

L'aide juridictionnelle :  
Une convention doit être signée avec le barreau pour l'octroi rapide de l'aide juridictionnelle aux défenseurs, auteurs présumés ou condamnés.

Les lieux de rencontre neutres :  
Comme l'indique la représentante de l'association ASEMO, l'organisation de ces lieux de rencontre neutres parents-enfants est conditionnée par leur financement par la Préfecture ; elle estime les besoins à 1000 euros par mois alors que la subvention actuelle est de 3500 euros pour l'année.  
Il est répondu par les représentants de la Préfecture que le financement n'est pas encore arrêté au niveau de la Préfecture de région, que le dossier de demande de subvention est très détaillé et que les projets présentés doivent impérativement prendre en compte les problématiques des violences au sein de la famille, ce qui devrait correspondre au travail réalisé par les associations présentes.

Les alternatives aux poursuites :

Mme la Vice-procureur a rencontré deux déléguées du Procureur pour les sensibiliser au rappel à la loi, en recevant séparément auteur et victime, la médiation étant à proscrire sur les violences conjugales. Elle envisage une composition pénale avec **participation aux groupes de paroles du SPIP.**

**Le bilan des groupes de parole (PPR) du SPIP :**

**Le directeur adjoint du SPIP, remplace sa collègue DPIIP pour reprendre le bilan des PPR envoyé aux membres du COPIL.**

**Il indique qu'il n'est pas relevé de difficultés sur le fonctionnement et que sont notés des progrès incontestables sur le comportement des auteurs et un recul de leur déni par rapport aux faits.**

Il est repéré le problème lié à l'absence de certaines pièces judiciaires, Mme la Vice-procureur répond qu'elle essaiera d'intervenir auprès des autres parquets si besoin.

Quatre sessions sont prévues sur 2013 avec environ huit participants par session.

Le Conseil Général note un manque d'outil d'information des hommes au sortir du groupe de parole.

**La représentante de l'association Du côté des femmes indique qu'un travail est en cours avec le SPIP sur une fiche de liaison et des outils de signalement communs.**

Sujets divers :

Mme la Vice-procureur demande si les participants ont des choses à ajouter.

L'avocate représentant le barreau a eu une des femmes bénéficiaires du TGD le matin même et insiste sur la « protection psychologique », tout aussi importante que la protection physique.

La représentante des JAP, insiste sur l'importance de faire remonter le nom des condamnés et leurs adresse du fait de la sectorisation des JAP.

La juge aux affaires familiales présente évoque l'ordonnance de protection et l'importance de la motivation du danger vraisemblable.

En conclusion, Mme la Vice-procureur fait un point rapide sur le tournage en cours dirigé par Stéphane MERCURIO, réalisatrice du documentaire « A l'ombre de la République » sur le travail du contrôleur général des lieux de privation de liberté.

L'association Du côté des femmes intervient en indiquant sa gêne devant l'accord donnée par une femme pour être filmée, elle ne souhaite pas que l'association porte la responsabilité d'un documentaire sur le TGD.

Le représentant de Mondial Assistance fait un point sur les TGD remis et les appels reçus. Il est noté qu'une seule demande d'aide a été émise

Mme la Vice-procureur conclue la réunion en indiquant qu'une seule procédure de violation d'ordonnance de protection est à ce jour en cours d'enquête et que deux autres cas vont être étudiés ou faire l'objet d'un réquisitoire supplétif.

Le prochain COPIL aura lieu en juin, la date restant à définir.

## Annexe n° 5 : Fiche de signalement au procureur pour un TGD

### COUR D'APPEL DE VERSAILLES

### TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE PONTOISE

### FICHE DE SIGNALEMENT TELEPHONE GRAND DANGER

Mise à jour :

#### QUELS SONT LES CRITERES D'ATTRIBUTION DU TGD ?

##### Conditions de droit

- 1 l'attributaire et le "tiers signalé" résident séparément sur le fondement d'une décision judiciaire : divorce, décisions du juge aux affaires familiales, ordonnance de protection, CJ ou SME
- 2 et l'attributaire a déposé plainte

##### Conditions de fait

- dangerosité du "tiers signalé" : le mis en cause sort de prison etc
- fragilité de l'attributaire

#### QUI SAISIT LE PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE ?

- 3 les services enquêteurs ; le SPIP
- 4 les magistrats du siège et du parquet ayant traité une procédure révélant la situation de danger
- 5 les associations partenaires ; les partenaires institutionnels : Conseil général, préfecture, avocats etc

#### COMMENT SAISIR LE PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE

Adresser un rapport circonstancié sur la base des critères d'attribution à :

- 6 la permanence téléphonique du parquet (nécessairement via un service de police/gendarmerie)

#### QUELLES SONT LES INFORMATIONS A TRANSMETTRE AU PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE ?

**Les critères d'attribution sont réunis :** les préciser, indiquer ceux qui manquent, préciser pourquoi le TGD est nécessaire

##### Identités B situations personnelles

##### **Mis en cause et victime**

- Identité. Adresse. Tel ; profession et revenus ; Coordonnées de l'employeur
- Maîtrise de la langue ? Famille à proximité ? situation administrative sur le territoire ?

##### **Situation matrimoniale / lien entre les parties**

- 7 Vie commune ? date, lieu Mariage ? concubinage ? Séparation ? JAF saisi ? décisions rendues ?

**Enfants vivant au foyer :** Nombre ; Identité, lien avec les parties

**Logement familial :** location, propriété ; titulaire du bail, loueur (social/privé) ; possibilité d'hébergement ?

**Suivi social :** Suivi par association d'aide aux victimes généraliste/spécialisée, les services sociaux, le JE ? lequel et depuis quand ?

##### Les faits

- Date, lieu et nature
- ancienneté/répétitions des violences ? : mentions/production des plaintes/mains-courantes antérieures.

## Annexe n° 6 : Invitation à la journée Service civique du 28-05-13



PRÉFET DU VAL-D'OISE



service-civique.gouv.fr



MINISTÈRE DE LA JUSTICE  
ET DES LIBERTÉS

www.justice.gouv.fr

DIRECTION DÉPARTEMENTALE DE LA COHESION  
SOCIALE du Val d'Oise  
Service Jeunesse, Egalité des Chances et Sport  
Affaire suivie par : Sophie LAVERGNE  
[sophie.lavergne@val-doise.gouv.fr](mailto:sophie.lavergne@val-doise.gouv.fr)  
T : 01 77 63 61 63  
Suivi administratif : Céline VAUTROT  
[celine.vautrot@val-doise.gouv.fr](mailto:celine.vautrot@val-doise.gouv.fr)  
T : 01 77 63 61 67

Cergy-Pontoise, le 29 avril 2013

**Objet : Service Civique - Réunion départementale SPIP/MAVO**

P.J : Présentation du projet  
Fiche CUCS expérimentaux

Madame, Monsieur,

Dans le cadre de l'expérimentation territoriale (inscrite dans le cadre des CUCS expérimentaux) portée par la DDCCS et le SPIP 95, permettant à des jeunes détenus de la Maison d'Arrêt du Val d'Oise âgés de 18 à 25 ans de bénéficier d'un aménagement de peine avec bracelet électronique pour effectuer une mission de Service Civique (voir projet en pièce jointe), une réunion départementale vous est proposée dans les locaux de la Préfecture du Val d'Oise le :

**mardi 28 mai 2013 à partir de 15h00**

Ordre du jour :

- 15h00 – 15h15 : - Accueil / café
- 15h15 – 17h00 : - Ouverture par M. Prieto – Directeur du cabinet du Préfet – qui présidera la réunion
  - Présentation générale de l'expérimentation (objectifs, mise en œuvre, partenaires)
  - Présentation des missions par les structures d'accueil agréées
  - Analyse, bilan et perspectives du projet

Nous vous prions de bien vouloir confirmer votre présence avant le **15 mai 2013**. Une validation d'inscription vous sera alors adressée vous précisant la salle de réunion.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le directeur du cabinet du Préfet  
du Val d'Oise

Gilles PRIETO

## **Annexe n° 7 : Protocole projet Service civique**

**PREFET DU VAL D'OISE**

**Direction Départementale de la Cohésion Sociale**

Service de la Jeunesse, de l'Égalité des Chances et du Sport.

Bureau Jeunesse et Education Populaire

Affaire suivie par : **Sophie LAVERGNE**

01 77 63 61 63

[sophie.lavergne@val-doise.gouv.fr](mailto:sophie.lavergne@val-doise.gouv.fr)

**Objet : Projet d'expérimentation départementale du Service Civique à la  
Maison d'Arrêt du Val d'Oise à Osny**

**Références :**

- loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au Service Civique
- décret n°2010-485 du 12 mai 2010 relatif au Service Civique
- décision du 28 mai 2010 du conseil d'administration de l'Agence du Service Civique
- instruction ASC-2010-01

**Le service civique institué par la loi n°2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique a pour objectif de renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale en offrant à toute personne de plus de 16 ans l'opportunité de s'engager au service des autres et de la collectivité. Les dispositions de ce texte ont été codifiées au sein du code du service national.**

Le **Service Civique** apparaît comme un outil pertinent et indispensable à la lutte contre la récidive au travers d'une insertion sociale des jeunes, tremplin vers une insertion sociale et professionnelle durable.

Objectif : favoriser la réinsertion sociale et permettre à des jeunes sortant de prison en aménagement de peine ou en sortie sèche d'effectuer une mission de Service Civique.

Public : sur l'ensemble de la population carcérale de la MAVO, environ 42% de personnes ont entre 18 et 25 ans, et sont de nationalité française.

L'expérimentation porterait sur une dizaine de jeunes détenus VOLONTAIRES, pour des contrats d'engagement de Service Civique d'une durée de 6 mois.

Coordination :

- Conseillères pénitentiaires d'insertion et de probation à la Maison d'Arrêt du Val d'Oise (MAVO)

Mission : lutter contre la récidive en favorisant la mise en place d'aménagements de peine.

- DDCS du Val d'Oise : Service Jeunesse, Egalité des chances et Sport

Mission : accompagnement à la mise en œuvre et au développement du Service Civique dans le département

Enjeux :

- Un questionnaire élaboré par le SPIP est envisagé à la fin de la mission de service civique
- Etudier le bénéfice de faire son aménagement de peine dans le cadre d'un service civique
- Mise en place de critères d'évaluation de l'expérimentation départementale afin de pérenniser l'action :
  - Respect du cadre et des obligations
  - Cas de récidive pendant la mission
  - Nécessité de faire un bilan statistique (âge, situation sociale, insertion sociale, professionnelle et familiale)
  - Si le jeune trouve du travail ou une formation
  - Mission menée à son terme
  - Comparer le bilan de compétences avant et à la fin de la mission pour voir l'évolution

## Projet :

### **Phase 1 : définition de la mission avec les structures**

- Quatre domaines : environnement, solidarité, sport, mémoire et citoyenneté
- Mission adaptée au profil du public MAVO : on part de la mission pour arriver au jeune
- Mission réservée au public MAVO

### **Phase 2 : recrutement du volontaire**

- Pré-sélection par le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) d'environ 5 personnes pour une mission selon des critères préétablis :
  - infraction commise
  - quantum de peine restant à subir
  - hébergement stable
  - compétences
  - investissement
  - bon comportement en détention (respect du règlement et des personnels et non commission d'infractions pendant la détention)
  - volontaire et motivé pour le projet
- Entretien de sélection avec la future structure d'accueil au sein de la MAVO (parloir avocat)
- Choix par la structure du volontaire qu'elle souhaite recruter
- Elaboration du projet d'aménagement de peine par le SPIP (bracelet électronique)
- Transmission aux magistrats pour décision (juge d'application des peines-*JAP*)

### **Phase 3 : dans le cadre d'un aménagement de peine**

- Seul le jeune est responsable de sa mesure d'aménagement de peine, application du droit commun
- **La structure n'a pas à intervenir dans le cadre de cette mesure de justice, elle n'a aucune responsabilité à cet égard, pas de nécessité de mise en place d'un suivi renforcé, pas obligation de travail sur un lieu unique**
- Les horaires d'assignation à domicile du jeune sont proposés par le SPIP en fonction des horaires et des lieux de la mission
- Le SPIP intervient dans le cadre d'un mandat judiciaire
- **Le SPIP assure un suivi régulier et mensuel qui consistera en la vérification du respect des obligations liées à la mesure de placement sous surveillance électronique**
- **EVALUATION :**
  - Le SPIP évaluera l'apport du dispositif du service civique (évolution du comportement, apport du service civique sur la qualité de vie, vie sociale et familiale et professionnelle, apport de nouvelles compétences, évaluation origine sociale, géographique, critères financiers)
  - La DDCS fera l'évaluation de la structure d'accueil

### **Phase 3bis : dans le cadre d'une sortie sèche**

- Le SPIP n'a plus de mandat judiciaire
- Il n'y aura pas de suivi judiciaire assuré
- La seule évaluation sera celle de la structure et sera assurée par la DDCS

## **Annexe n° 8 : Article du journal du SPIP du Morbihan**

**Extrait de SPIP infos 56, numéro 3, février 2011**

### **Le point de vue du Préfet du Morbihan**

**Le SPIP 56 est un acteur de la politique de prévention de la délinquance. A ce titre, il participe notamment aux instances que vous présidez.**

**Comment percevez-vous sa contribution et quelles sont vos attentes ?**

« Le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) du Morbihan joue un rôle déterminant dans la prévention de la récidive. Son action spécifique dans ce domaine et notamment sur certaines thématiques comme la drogue, les violences intra familiales ou la délinquance routière permet aux personnes bénéficiaires de ce service de ne pas retomber dans l'engrenage carcéral et favorise leur réinsertion dans la société. Le SPIP contribue à l'articulation nécessaire entre les services œuvrant pour cette réinsertion parmi lesquels la direction départementale de la cohésion sociale. »

**C'est le Préfet qui autorise l'ouverture des placements extérieurs collectifs de détenus.**

**Dans le Morbihan, 3 placements existent. Vous avez eu l'occasion de visiter celui de Bubry.**

**En quoi pensez-vous que ces dispositifs participent à une politique efficace de prévention de la récidive ?**

« Je suis persuadé depuis très longtemps de l'efficacité de ces placements extérieurs. Ils constituent une sorte de sas très profitable à ses bénéficiaires. Ils créent une réelle transition entre vie carcérale et vie « civile » et offrent l'opportunité de remettre les personnes en activité. Ce changement d'horizon est souvent l'occasion d'un travail sur la personnalité des pensionnaires. La structure, du fait qu'elle regroupe des cas similaires, permet de faire évoluer un grand nombre d'entre eux collectivement ce qui est plus difficile dans un dispositif pénitentiaire habituel. Le placement extérieur collectif de Bubry en est un très bon exemple avec sa spécialisation au profit des personnes souffrant d'addictions.

Ce régime particulier de détention illustre parfaitement l'un des aspects particuliers de la politique pénitentiaire française qui vise non seulement à appliquer la sanction mais également à préparer leur réinsertion. »

**Vous avez montré par le financement accordé au titre du FIPD votre intérêt à l'action « éloignement des auteurs de violences conjugales ». Cette action se met en place et sera mise en œuvre en 2011. Quels sont les autres chantiers sur lesquels vous souhaiteriez que nous nous engagions ?**

« Nous ne connaissons pas, à l'heure actuelle, les moyens financiers qui seront alloués au Morbihan pour cette démarche. Néanmoins, mon souhait serait de mener des actions autour du plan alcool et de la citoyenneté. Mon expérience passée m'a démontré l'efficacité de certaines actions comme le réapprentissage de la règle par le sport ou la sensibilisation à l'éducation routière, au sein même du système pénitentiaire. »

**En qualité de représentant de l'État dans le département, quelles initiatives pourriez-vous prendre pour impulser la création de postes de Travail d'Intérêt Général ?**

« La première initiative à prendre pour impulser la création de postes de TIG est de mobiliser les collectivités locales et les associations. Cette mobilisation ne peut venir que par l'information et la sensibilisation de ces partenaires incontournables mais aussi par une structuration de l'offre de TIG dans le cadre des comités locaux de prévention de la délinquance. En second ressort, des aides financières attribuées au démarrage des opérations peuvent ponctuellement participer à la concrétisation de certaines créations de poste. »

**Annexe n° 9 : Article de la Lettre des cadres de l'administration pénitentiaire sur la réunion du 24-09-12 organisée par le SPIP 13**

**Extrait de la  
Lettre des Cadres de l'Administration Pénitentiaire N° 537 du 1er au 5  
octobre 2012**

Réunion des services de sécurité publique, chefs d'établissement et magistrats de l'application des peines au SPIP des Bouches-du-Rhône

Lundi 24 septembre, à l'initiative du SPIP des Bouches-du-Rhône et du département de la sécurité et de la détention de la DISP de Marseille, les principaux partenaires institutionnels concernés par la question du grand banditisme à Marseille se sont réunis.

Après l'ouverture par [REDACTED], DIA, assisté de [REDACTED], DFSPIP, c'est en présence de l'ensemble des cadres du SPIP, des chefs d'établissement du département, de représentants du parquet et des juges de l'application des peines des TGI de Marseille et d'Aix-en-Provence, que des représentants de la DCRI, de la DDSP, de la DOD, de la PJ et de la Gendarmerie ont exposé le fonctionnement de leurs services respectifs et leur analyse synthétique de la délinquance dans le bassin de Marseille.

La trentaine de participants présentes a ensuite débattu sur le sujet de la délinquance à Marseille et dans le département. Cette grande première, qui a pu avoir lieu grâce au soutien du procureur de la République de Marseille en particulier, a été l'occasion pour chacun de prendre la mesure des enjeux et répercussions sur les personnes placées sous main de justice dans le cadre des aménagements de peines.

Le SPIP des Bouches-du-Rhône, qui s'est déjà inscrit dans une procédure de liaison avec le DSD, souhaite maintenir ces échanges, dans un souci de protection des personnes qui sont confiées à l'administration pénitentiaire.

## Table des matières

Sommaire.....	3
Glossaire .....	4
Introduction.....	5
Partie I : Les relations inter-institutionnelles entre SPIP et Préfecture dans le domaine de la prévention de la délinquance.....	8
I Des cadres textuels nécessaires mais insuffisants.....	8
I.A Les textes et leur mise en œuvre.....	9
1- Le SPIP est un acteur de la prévention de la délinquance.....	9
2 – Le SPIP doit interagir avec d'autres acteurs.....	11
3 – Les différents domaines d'intervention du SPIP.....	13
I.B Le développement des relations inter-personnelles au service de la politique inter-institutionnelle.....	14
1 – Les causes du développement des relations interpersonnelles.....	15
2 – Les risques liées à la réputation et aux interférences d'autres acteurs.....	16
II Les interactions entre représentants du SPIP et de la Préfecture.....	18
II.A De la participation à la coopération.....	18
1 – La participation aux « dispositifs territoriaux de concertation ».....	19
2 – La coopération au sein d'un réseau.....	20
3 – Le travail autour d'un projet.....	22
II.B L'évolution de l'image du SPIP et le risque de représentations croisées.....	24
1 – Le SPIP à la recherche d'une identité territoriale.....	26
2 – Les services préfectoraux, entre complexité structurelle et question d'image.....	27
3 – Des rationalités différentes, voire opposées.....	28
Conclusion de partie.....	30

Partie 2 : Améliorer les relations entre SPIP et Préfecture, un travail sur la connaissance croisée.....	32
I La mise en œuvre de cadres pour améliorer la connaissance et favoriser l'action...	33
I.A Le SPIP doit « faire sa place », trouver sa légitimité.....	34
1- Une nécessaire formalisation par la contractualisation.....	34
2 – La participation aux instances de coopération .....	37
3 – Un rapprochement utile avec les autres acteurs de la Justice.....	38
I.B Le rôle de la Préfecture.....	40
1 – Une démarche vers la connaissance.....	41
2 – Un intérêt pour les publics et les mesures.....	41
3 – La communication de la Préfecture.....	42
II Le rôle du cadre : un nécessaire travail sur la communication et l'image.....	44
II.A La représentation d'un service et d'une politique de service.....	45
1 – Le rôle du DPIIP .....	46
2 – Les réseaux et les projets : la reconnaissance à travers l'action.....	47
II.B Une stratégie de communication.....	48
1 – Les outils de communication.....	49
2 - Améliorer les échanges à travers de nouveaux espaces de dialogue.....	51
3 – Vers une nouvelle image du SPIP sur le champ de la sécurité publique?....	52
Conclusion générale.....	53
 Bibliographie.....	 55
Table des annexes.....	58
Résumé.....	74

## Résumé

### LES RELATIONS ENTRE SPIP ET PREFECTURE A L'EPREUVE DES REPRESENTATIONS CROISEES

Les SPIP, services déconcentrés à vocation départementale, ont tenté de trouver leur place dans le schéma départemental et à se faire reconnaître des Préfets mais ces derniers ne les ont pas toujours intégrés dans les dispositifs de prévention de la délinquance.

Le SPIP semble donc ne pas toujours être repéré comme légitime malgré le recentrage de son action sur la prévention de la récidive par la circulaire du 19 mars 2008, ce qui pourrait être lié à son image et à des représentations éloignées de sa réalité.

Dans les exemples étudiés, le SPIP a pourtant su faire reconnaître sa légitimité mais l'image du service est apparue très fortement liée à la personne qui le représente.

Ces relations inter-personnelles, très présentes dans les relations SPIP-Préfecture, sont à la fois un atout et un frein pour les relations inter-institutionnelles lorsque aucune procédure ne vient formaliser les actions menées.

Il s'agit donc pour le DPIP de repenser les modes de contractualisation et de communication inter-institutionnelles existants afin d'élaborer une stratégie de communication du SPIP auprès des partenaires préfectoraux et, au-delà, sur son territoire.

**MOTS CLES :** PREVENTION DE LA DELINQUANCE - PREFECTURE

IMAGE - COMMUNICATION - REPRESENTATIONS