



École nationale  
d'administration  
pénitentiaire

DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DE LA DOCUMENTATION

# Directeurs Pénitentiaires d'Insertion et de Probation

## 5<sup>ème</sup> PROMOTION

Mémoire  
de recherche  
et d'application  
professionnelle

Faire vivre le partenariat  
autour de l'hébergement  
et du logement : une  
nécessaire adaptation du  
DPIP aux évolutions  
institutionnelles

Présenté par Nicolas Vialette

Juin 2013





**Faire vivre le partenariat autour de l'hébergement et du logement : une nécessaire adaptation du DPIIP aux évolutions institutionnelles**

## Sommaire

<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>I/ La refondation de la politique du logement et de l'hébergement et son effet sur la démarche partenariale des SPIP</b>	<b>9</b>
1) Le contexte de la refondation	9
a) De l'affirmation d'un droit au logement au logement d'abord	9
b) L'association du SPIP aux dispositifs de droit commun	11
2) Le service intégré d'accueil et d'orientation, outil de la Refondation et nouvel interlocuteur des SPIP	14
a) La mise en place des SIAO	14
b) Le SIAO comme passage obligé pour le SPIP en matière de demandes d'hébergement	16
3) Un fonctionnement en réseau ?	17
a) Le réseau et le partenariat	17
b) Une réponse lacunaire aux problèmes d'hébergement des PPSMJ	20
<b>II/ Les leviers d'action du DPIP pour dynamiser le réseau partenarial</b>	<b>25</b>
1) Adapter le réseau à ses besoins : l'évaluation et la pédagogie du cadre comme préalables	25
a) Une évaluation fine des besoins des PPSMJ en matière d'hébergement ou de logement	25
b) La nécessaire présence du cadre dans les instances de décision	28
c) La formalisation de la relation avec le SIAO	32
2) Les marges de progression qui existent autour du partenariat	34
a) La prospection partenariale	35
b) Le recours à la pluridisciplinarité	37
c) Assurer un meilleur suivi et contrôle des partenariats	39
<b>CONCLUSION</b>	<b>42</b>

## Glossaire

AHI : Accueil Hébergement Insertion

APPI : Application des Peines Probation et Insertion

ARAPEJ : Association Réflexion Action Prison et Justice.

AVDL : Accompagnement vers et dans le logement

CHRS : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale

CPIP : Conseiller Pénitentiaire d'Insertion et de Probation

DALO : Droit Au Logement Opposable

DAP : Direction de l'Administration Pénitentiaire

DISP : Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires

DIHAL : Délégation Interministérielle pour l'Hébergement et l'Accès au Logement des personnes sans abri ou mal logées

DPIP : Directeur Pénitentiaire d'Insertion et de Probation

DRIHL : Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement

FNARS : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

MOLLE : Loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion

PARSA : Plan d'Action Renforcé en direction des Sans Abri

PDAHI : Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion

PDALPD : Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées

PPSMJ : Personne Placée Sous-Main de Justice

SIAO : Service Intégré d'Accueil et d'Orientaion

SPIP : Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation

## **Introduction**

La circulaire du 1er mars 2010 relative à la prévention de l'errance à la sortie des établissements pénitentiaires est venue rappeler la nécessité de favoriser l'accès au logement de personnes sortant de prison. On estime ainsi que, sur les près de 85000 détenus sortant d'établissements pénitentiaires chaque année, 8 à 10% n'ont pas de solution de logement. Le logement revêt pourtant une importance pratique, facilitant les démarches dans la recherche d'emploi, la perception de revenus sociaux ou encore l'exercice de la vie familiale. Avec l'évolution de la réglementation pénale depuis 2004, être en possession d'un logement est également un motif d'octroi d'aménagement des peines privatives de liberté. En fait, le logement est un élément primordial pour une réinsertion réussie et son absence fait obstacle à la prévention de la récidive.

Outre les fonctions pénales, liées à l'exécution des décisions de justice, et d'ordre public avec la participation au réseau de prévention de la délinquance, les Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) interviennent pour faciliter la réinsertion des personnes placées sous-main de justice (PPSMJ). Comme en dispose l'article D.478 du Code de Procédure Pénale qui prévoit que le « service public pénitentiaire doit permettre au détenu de préparer sa libération dans les meilleurs conditions », le SPIP doit prendre toutes les mesures utiles pour la préparation à la sortie, l'accès à un hébergement ou à un logement pour le sortant de prison étant un axe essentiel.

Pour remplir cette mission de réinsertion sociale, le SPIP doit s'appuyer sur différents partenaires, publics ou privés, en prenant en considération les problématiques sociales des PPSMJ et donc répondre à ces besoins. L'article 3 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 prévoit notamment que le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées. De l'anglais « partner », le terme de partenaire, apparu dans le langage social dans les années 1970, se définit comme une « personne associée dans ». Ainsi, le partenariat peut être assimilé à une coopération entre des personnes ou des institutions

généralement différentes par leur nature et leur activité où l'apport de contributions mutuelles comme le financement ou le personnel permet de réaliser un projet commun<sup>1</sup>.

Considéré comme le nouveau paradigme de l'action publique, le partenariat s'est fortement développé depuis les années 1980 du fait d'un désengagement de l'Etat Providence et de la massification et la complexification de la précarité. Dans un souci de mieux appréhender le caractère multidimensionnel de l'exclusion, les pouvoirs publics ont souhaité favoriser le travail pluridisciplinaire car il devient impossible d'agir avec compétence en restant isolé et sans coopérer avec d'autres. La circulaire du 21 novembre 2000 relative aux méthodes d'intervention des travailleurs sociaux des SPIP mettait en avant l'évolution du travail des services en soulignant la « nécessité d'articuler leur action en complémentarité avec des partenaires concourant à des missions d'insertion ». L'accompagnement des PPSMJ implique un partenariat mobilisé et fiable à compétence locale et départementale notamment dans le domaine de l'hébergement, l'action sociale et sanitaire. Le partenariat, comme modalité d'intervention des services, a été réaffirmé par la circulaire du 19 mars 2008. Du fait de l'inscription du SPIP au sein du territoire départemental, l'articulation de sa mission de réinsertion avec les politiques publiques de cohésion sociale et les autres services de l'Etat est naturelle. Plus largement, la lisibilité et la visibilité de l'action du service sont réelles. Ce renforcement des liens avec les autres services favorise ainsi une politique de décloisonnement grâce au partenariat dans des domaines divers comme l'insertion par l'activité économique, la lutte contre les addictions mais aussi l'hébergement et le logement. Cela doit donc permettre d'améliorer l'accès des personnes suivies aussi bien en milieu fermé qu'en milieu ouvert aux dispositifs de droit commun. Le SPIP s'inscrit alors comme un acteur d'un réseau pluridisciplinaire et partenarial<sup>2</sup>.

Dans l'animation du réseau partenarial, le cadre du SPIP occupe une place déterminante. Si le DSPIP joue le rôle d'interface auprès des partenaires institutionnels

---

<sup>1</sup> Commission de terminologie et de néologie du domaine social, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Bulletin Officiel, Solidarité-Santé, Vocabulaire du domaine social, Ministère de l'Emploi et de la solidarité, n° 2002/1 bis, Fascicule spécial.

<sup>2</sup> Ministère de la Justice, Circulaire relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de de probation, 19 mars 2008.

et associatifs pour impulser une dynamique de projet, le Directeur Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (DPIP) met en œuvre, au niveau de la structure qu'il dirige, cette politique en recherchant un partenariat structuré et diversifié prenant en considération les problématiques des PPSMJ. La démarche partenariale devient donc un élément majeur de la pratique professionnelle du DPIP, le réseau devenant un outil privilégié des politiques d'insertion au profit des PPSMJ et de la prévention de la récidive.

En choisissant le thème du partenariat, il s'agissait d'analyser la marge de manœuvre du DPIP, à partir d'un angle particulier, pour dynamiser le réseau partenarial au sens de la circulaire du 19 mars 2008. Au cours des stages effectués au SPIP des Hauts de Seine, j'ai pu observer que la situation autour de l'accès à l'hébergement et au logement pour les PPSMJ est en pleine évolution.

Avec la mise en place d'un guichet unique en matière de demandes d'hébergement ou de logement en l'occurrence le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO), le SPIP doit adapter sa méthode de travail. Avant 2010, les services disposaient de places réservées pour le public-justice dans des structures d'hébergement. Les conventions partenariales prévoyaient que la décision d'admission était conditionnée à une évaluation de la situation de la personne par la structure. Le SPIP a également développé des formes originales pour élargir le réseau partenarial. Ainsi en est-il des commissions hébergement, souvent animées par des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), permettant de prospecter des lieux d'hébergement diversifiés et adaptés aux PPSMJ.

Désormais, le SPIP doit transmettre une fiche d'évaluation sociale au SIAO qui est chargé d'orienter la personne vers l'établissement adapté en fonction des indications apportées. Cependant, compte tenu des spécificités du public-justice liées souvent à des problématiques sociales lourdes et l'incertitude autour des dates de sortie de prison dépendant de la décision judiciaire, certains SIAO ont permis une certaine souplesse dans le dispositif ce qui peut être assimilée à une dérogation au droit commun. Ainsi, le maintien de places réservées et de conventions spécifiques, par exemple avec des

centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), à destination des sortants de prison est une possibilité. Cette « priorité » donnée aux PPSMJ se traduit aussi par une pleine association des SPIP à la planification territoriale du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion (AHI).

Le fonctionnement en réseau initié par le SIAO doit en tout cas permettre au SPIP d'élargir le champ des partenaires, les acteurs départementaux du logement et de l'hébergement devant être associés à cette démarche. Cela implique de vouloir coopérer. Dans ce cadre, comment rendre ce partenariat efficace et le développer ? Cela signifie pour le cadre du SPIP de dynamiser le réseau partenarial, c'est-à-dire prospecter, suivre les actions et l'animer, tout en sachant que le SPIP n'occupe pas la position de tête de réseau, mais aussi étendre son action avec d'autres partenaires.

**Dans quelle mesure l'équipe de cadres du SPIP peut-elle dynamiser le réseau partenarial dans le cadre de l'hébergement et du logement ?**

Afin de répondre à cette question, le choix a été fait de réaliser des entretiens semi-directifs avec des DPIP<sup>3</sup>, aussi bien sur le lieu de stage que sur le reste du territoire métropolitain. Par la lecture de rapports parlementaires et par des contacts téléphoniques à la Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires, j'ai pu repérer certains départements où des dispositifs spécifiques ont pu être mis en place. Permettant de faire un certain état des lieux sur la situation partenariale sur le territoire étudié, les échanges ont pu faire émerger des réflexions originales sur la relation entretenue avec le SIAO et les différentes actions menées par l'encadrement du SPIP pour impulser la politique partenariale. Les différentes réunions avec le SIAO et les structures d'hébergement des Hauts de Seine ont été l'occasion d'échanger sur ce que ces relations impliquent au quotidien.

La refondation de la politique du logement et de l'hébergement enclenchée en 2008 a fait évoluer la démarche partenariale des SPIP, le service étant davantage impliqué dans la planification territoriale de la prise en charge des personnes sans abri ou mal-logées et devant s'adapter à l'arrivée d'un nouvel interlocuteur avec le SIAO. Le SPIP est amené à s'impliquer dans ce réseau, fruit d'une volonté institutionnelle (I). Le

---

<sup>3</sup> Voir Annexe 1

DPIP peut disposer de plusieurs leviers d'action pour dynamiser les relations avec le SIAO et plus largement dynamiser son tissu partenarial en matière d'hébergement et de logement. L'évaluation fine des besoins des PPSMJ mais aussi de la pertinence des actions, la prospection de partenaires pour déterminer au mieux celui correspondant aux attentes du service et le rôle de pédagogie du cadre à l'intérieur comme à l'extérieur du service sont autant d'éléments à développer (II).

## **I/ La refondation de la politique du logement et de l'hébergement et son effet sur la démarche partenariale des SPIP**

### **1) Le contexte de la refondation**

Depuis le milieu des années 2000, les pouvoirs publics se sont emparés de la question de l'hébergement et du logement. Au-delà de l'affirmation d'un véritable droit au logement, l'objectif est de réduire de manière significative le nombre de personnes à la rue. C'est dans ce cadre qu'a été mis en œuvre le Chantier National Prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal-logées avec pour principe fondateur le « logement d'abord ». Il s'agit alors pour l'Etat d'adapter le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion (AHI) pour répondre au mieux aux besoins des usagers. Le SPIP est appelé à être associé à cette démarche, dans le cadre de la planification territoriale de l'offre, pour une meilleure prise en compte des PPSMJ.

#### **a) De l'affirmation d'un droit au logement au « logement d'abord »**

Devant l'importance revêtue d'avoir un chez-soi en matière d'insertion sociale, la reconnaissance d'un droit au logement s'est opérée de façon progressive dans l'Histoire. Si la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 est le premier texte à évoquer un tel droit, les réponses législatives au niveau national sont apparues plus tardivement. En 1982, la loi Guillot parle d'un droit à l'habitat. Ensuite, la loi Besson du 31 mai 1990 affirme dans son article premier que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation ». Ce droit est réaffirmé par la loi de lutte contre les exclusions du 28 juillet 1998 avec la mise en place des dispositifs renforçant l'action en faveur des personnes défavorisées telles que les mesures de prévention des expulsions locatives. Relancée par la pression médiatique autour du mouvement des enfants de Don Quichotte sur le canal St Martin à Paris, la situation des sans abri et des mal-logés est marquée par un tournant avec l'institution d'un droit au logement opposable issue de la loi DALO du 5 mars 2007. L'accès à un logement décent devient un droit que l'Etat français doit garantir à tous les citoyens. Dans le cadre de l'hébergement, la loi réaffirme aussi les principes de continuité de la prise en charge et de droit à l'accompagnement, déjà posés par le Plan d'Action

Renforcé en direction des Sans Abri (PARSA) adopté en janvier 2007. Ils disposent que toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer dès lors qu'elle le souhaite jusqu'à ce qu'une orientation, adaptée à sa situation, vers une structure d'hébergement stable ou de soins ou vers un logement soit effectuée.

Pour concrétiser l'affirmation d'un droit au logement et donc d'un droit à l'hébergement, le Premier Ministre annonça le 22 février 2008 l'ouverture d'un Chantier National Prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal-logées. Placé sous le pilotage de l'Etat, le dispositif AHI n'a ainsi cessé de s'enrichir pour se donner les moyens dans la prévention de la mise à la rue en faisant du « logement d'abord » le nouveau marqueur de cette politique. Cette stratégie du logement d'abord trouve son inspiration dans un programme mené aux Etats-Unis dans les années 1990. « Pathways to Housing » s'adressait exclusivement à des personnes souffrant de troubles psychiques ou d'addiction dans la ville de Seattle. Les personnes à la rue se sont vu proposer un logement, sans aucune condition préalable de sevrage. Une fois installées dans leur logement, ces personnes ont réduit de moitié leur consommation d'alcool, se sont engagées dans des cures thérapeutiques. Des expériences similaires se sont déroulées en Europe dans les années 2000<sup>4</sup>.

Le logement d'abord signifie que l'hébergement ne doit pas être une étape indispensable et, lorsque la situation du ménage le permet, l'accès direct au logement ordinaire de droit commun doit être privilégié. L'accès direct au logement ordinaire de droit commun, le cas échéant avec le soutien d'un accompagnement social spécialisé, ou au logement intermédiaire, comme les résidences sociales ou les maisons-relais, doit donc être privilégié par rapport à une orientation vers l'hébergement sauf à ce que la situation de la personne le justifie.

Pour le public-justice, s'il est généralement admis dans des structures d'hébergement et d'accompagnement social du fait de facteurs de précarité multiples et

---

<sup>4</sup> Pliez E., « Les personnes à la rue et logement d'urgence, pour une nouvelle approche : le logement d'abord », *Esprit*, Octobre 2012, p.109-122.

de problématiques lourdes comme la désocialisation ou des pathologies psychiatriques<sup>5</sup>, l'accès au logement doit ainsi être aménagé lorsqu'il est une indication. La coopération entre les services de l'Etat et le conseil général doit permettre la construction de projet de sortie vers le logement adapté ou la mise en place de dispositifs d'accompagnement vers et dans le logement.

#### b) L'association du SPIP aux dispositifs de droit commun

Avant de s'intéresser à la participation des SPIP, dans les textes, aux actions interministérielles et partenariales dans le cadre de la définition de la prise en charge globale des personnes sans abri ou mal-logées, un retour sur la stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abri (2009-2012) est nécessaire.

Nouvelle étape dans la mise en œuvre du chantier national prioritaire, cette stratégie est le fruit d'un ensemble de réflexions issues de conférences et de rapports qui ont permis l'établissement d'un diagnostic sur la situation de l'hébergement et d'amorcer des réformes impactant les SPIP. Ainsi en est-il de la conférence de consensus « Sortir de la rue » organisée en décembre 2007 par la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) et du rapport Pinte publié en juillet 2008. La conférence a mis en évidence que les difficultés du secteur de l'hébergement étaient dues à des problèmes budgétaires mais surtout à l'absence de coordination des acteurs du secteur et de manque de diagnostic territorial pertinent en matière de besoins des usagers. Quant au rapport remis par le député Etienne Pinte, il préconisait notamment une augmentation de l'offre de logement, l'amélioration des outils de pilotage et une modernisation des dispositifs d'hébergement. Ce rapport appelait aussi à faire un effort particulier envers les populations les plus fragiles dont les sortants de prison. Face au constat d'un système éclaté en incapacité de réguler les flux d'entrées et de garantir une sortie vers le logement, il s'agit de simplifier l'architecture et la territorialisation de l'offre d'hébergement, cela passant par l'élaboration des Plans

---

<sup>5</sup> Un quart des personnes accueillies dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale a séjourné en prison ou a fait l'objet d'une condamnation pénale d'après l'Observatoire International des Prisons

Départementaux d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion (PDAHI) et la création d'un service unifié de l'accueil et de l'insertion<sup>6</sup>.

Dans un souci des pouvoirs publics de mieux adapter le dispositif d'hébergement aux besoins des usagers, la loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion (MOLLE) du 25 mars 2009 met en place les PDAHI. Outil stratégique pour les services de l'Etat dans le renouvellement de la conception de la prise en charge et de l'accompagnement des personnes en situation de précarité, ils constituent une programmation pluriannuelle et territoriale de l'offre d'hébergement et de logement. Le PDAHI exige dans son élaboration la coordination et l'interaction des différents champs d'intervention publique. Dans ce cadre, la circulaire du 9 décembre 2009 relative à la planification territoriale de l'offre d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile préconise aux préfets de créer le lien avec l'administration pénitentiaire pour favoriser en amont de la sortie l'accès des sortants de prison aux dispositifs de droit commun. Le repérage dès l'entrée en détention des situations à risque est particulièrement important. Dans la circulaire du 1<sup>er</sup> mars 2010, le ministre de la Justice et le secrétaire d'Etat au logement rappellent que l'association systématique des SPIP à la définition et la mise en œuvre des PDAHI et des Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD), outil de planification des conseils généraux, est souhaitée<sup>7</sup>. L'absence de logement faisant obstacle à une réinsertion sociale et à la prévention de la récidive, il s'agit par exemple d'établir dans le cadre du PDAHI des fiches actions à destination des PPSMJ avec l'objectif par exemple de développement de places d'hébergement réservées ou la création de logements adaptés à ce public, de type maisons-relais. Le renseignement des indicateurs trimestriels relatifs aux personnes sortant de prison doit permettre d'assurer l'évaluation de l'action. Les correspondants départementaux du chantier national prioritaire ont quant à eux vocation à assurer la bonne coordination entre les services et l'accès pour le SPIP à toute information utile sur l'ensemble des dispositifs d'hébergement et de structures adaptées de logement. Le principe initial posé par la Direction de l'Administration Pénitentiaire

---

<sup>6</sup> Cour des comptes, La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile, 2011.

<sup>7</sup> Ministère de la Justice et des Libertés, Circulaire relative à la prévention de l'errance à la sortie des établissements pénitentiaires, 1er Mars 2010.

(DAP) est de ne pas créer de procédure parallèle spécifique aux sortants de prison mais de les intégrer au droit commun : que la sortie soit définitive ou s'effectue dans le cadre d'un aménagement de peine, la demande d'hébergement doit être transmise au SIAO, nouveau service faisant office de guichet unique.

A l'image de l'intégration des SPIP aux dispositifs de sécurité publique et de prévention de la délinquance avec la participation aux instances locales et départementales, le service est donc appelé à s'impliquer au niveau décisionnel politique pour l'accès au logement et à l'hébergement. La filière insertion et probation acquiert une reconnaissance institutionnelle, la lisibilité et la visibilité de l'action des services aux yeux des acteurs sont promues. De par son expertise, le SPIP apporte les connaissances sur la nature du public suivi qui devient plus vaste. Les problématiques sont très variées, allant de la désocialisation à des questions sanitaires. Par cette analyse fine, le SPIP peut favoriser la mise en œuvre de dispositifs répondant à une meilleure appréhension du public. Il convient d'optimiser l'accompagnement vers l'insertion et faire en sorte que le temps de l'exécution de la peine soit compatible et favorable au processus de réinsertion<sup>8</sup>. Dans un contexte de contrainte budgétaire pesant sur l'ensemble des finances publiques, l'action de l'administration pénitentiaire dépend ainsi en partie des moyens d'intervention des autres administrations publiques et des collectivités territoriales.

Toute la question est la concrétisation de l'affirmation d'un principe d'accès des PPSMJ aux dispositifs de droit commun comme le souhaite la circulaire du 19 mars 2008. Les conseils généraux, qui sont en charge de l'action sociale, et les services de l'Etat, qui ont la responsabilité de l'exclusion sociale, se renvoient la responsabilité de la prise en charge des PPSMJ qui restent souvent dans des « zones grises ». Il est clair qu'il n'appartient pas au SPIP de se substituer aux services de droit commun, mais de veiller à l'inscription de la population suivie dans l'accès à l'emploi, la formation professionnelle, les soins et le logement. Le SPIP ne fait pas de l'insertion, mais la favorise. Les personnels d'insertion et de probation sont en ce sens recentrés sur leur cœur de métier c'est-à-dire l'exécution des mesures de justice. Cette évolution est

---

<sup>8</sup> Chales-Courtine S., *L'initiative LOTU : une démarche partenariale au service des personnes placées sous-main de justice*, Agen, ENAP, 2010, p.10.

encouragée par la DAP qui précise, dans cette même circulaire qu'en aucun cas, le SPIP ne doit procéder lui-même aux procédures d'ouverture de droits mais mobiliser les partenaires compétents comme les caisses d'allocations familiales, Pole emploi ou les associations. C'est la déclinaison au niveau local des conventions passées entre le ministère de la Justice et les différents organismes sociaux qui doit permettre de mener une politique de préparation à la sortie et de développement des aménagements de peine.

## **2) Le service intégré d'accueil et d'orientation, outil de la Refondation et nouvel interlocuteur des SPIP**

Outil stratégique de la politique du « logement d'abord », le SIAO, mis en place dans chaque département depuis 2010 constitue un guichet unique pour l'ensemble des institutions en matière de demandes d'hébergement ou de logement. En ce sens, il devient le « passage obligé » pour le SPIP.

### **a) La mise en place des SIAO**

Dans le cadre de la stratégie nationale (2009-2012) de prise en charge des personnes sans abri ou mal logées, les pouvoirs publics ont souhaité organiser un service public de l'hébergement et de l'accès au logement. Par la circulaire du 8 avril 2010, Benoist Apparu, secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme, demanda ainsi aux préfets de mettre en place dans chaque département un SIAO<sup>9</sup>. Ce dispositif de veille sociale doit permettre la mise en réseau du dispositif d'accueil, d'hébergement, d'insertion et d'accès au logement des personnes sans abri ou risquant de l'être et les personnes mal-logées. Dans ce cadre, le SIAO reçoit les demandes de prise en charge et orientent les personnes vers la solution la plus adaptée à leur situation, veille à la continuité de cette prise en charge et coordonne les acteurs locaux de l'hébergement et du logement. Dans chaque département, le SIAO répond à deux niveaux de prise en charge : l'urgence et l'insertion. Il a vocation à jouer le rôle de plate-forme unique organisant la fluidité entre l'urgence, l'insertion et le logement.

---

<sup>9</sup> Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, Circulaire relative au Service Intégré d'Accueil et d'Orientation, 8 avril 2010.

Le SIAO vise à rendre plus simples, plus transparentes et plus équitables les modalités d'accueil dans le dispositif de l'hébergement et à favoriser dès que possible l'accès au logement. En cela il constitue une organisation structurante sur les territoires visant à faire évoluer les procédures d'accueil, d'orientation et de prise en charge des personnes tout en préservant sa continuité. Leur objectif est d'organiser la réponse en fonction des besoins de l'utilisateur et non en fonction de la seule disponibilité des places. Le dispositif de veille sociale est l'outil décisif de la politique du « logement d'abord ». La création des SIAO doit aussi permettre d'améliorer la connaissance du parc d'hébergement, c'est en tout cas l'objectif assigné à l'observatoire local qui collecte et analyse les données départementales de manière de pouvoir ajuster au fil du temps l'offre aux besoins.

Si les services de l'Etat sont chargés du pilotage des SIAO, c'est-à-dire du suivi de son fonctionnement, ce sont des opérateurs qui contribuent à donner une réponse adaptée aux besoins des personnes, à optimiser leurs interventions, par la mutualisation des compétences et des moyens dans un souci de rationalisation économique, et participer à la mise en place des réponses identifiées dans les PDAHI. Dans les Hauts de Seine, différentes associations se sont regroupées : Coalia, Armée du Salut, ARAPEJ, APIL 92, Aurore, Amicale du Nid, Inser'toit, La Canopée. Certaines d'entre-elles ont été ou sont encore des partenaires privilégiés du SPIP en matière d'hébergement. Le Groupement de coopération sociale et médico-social (GCSMS)<sup>10</sup> gère ainsi les pôles Urgence et Insertion du SIAO, le pôle Urgence étant coordonné par le 115, assurant la mise à l'abri dans les centres d'hébergement d'urgence, et la Croix Rouge organisant les maraudes au niveau départemental.

Il est à noter qu'il existe une coordination régionale entre les SIAO d'Ile de France du fait que les dispositifs d'accès à l'hébergement et au logement peuvent difficilement se concevoir au simple échelon départemental. Cela prend la forme d'un comité régional de coordination opérationnelle, mis en place par la Direction Régionale

---

<sup>10</sup> Aucune forme juridique n'a été prescrite pour les SIAO. Concernant le GCSMS, il est un outil technique, issu de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, permettant de favoriser la coordination de la prise en charge des usagers assurés par les établissements et les services et de garantir sa continuité.

et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (DRIHL) et se réunissant tous les deux mois.

## b) Le SIAO comme passage obligé pour le SPIP en matière de demandes d'hébergement

La mise en place des SIAO implique un changement dans la pratique professionnelle des SPIP, les demandes d'hébergement et de logement adapté émanant des services devant transiter par le dispositif de veille sociale. Il est nécessaire de s'arrêter sur le fonctionnement au quotidien des SIAO avec les acteurs locaux.

L'article L.345-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit que le dispositif de veille sociale peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité. Le contact entre l'usager et le SIAO est ainsi opéré par le biais d'un prescripteur. Ce dernier est chargé d'engager une évaluation sociale du demandeur avant de l'orienter vers le pôle urgence ou insertion. La fiche d'évaluation sociale est alors l'outil référent qui permet le diagnostic et l'aide à la décision. Elle doit décrire la situation de l'usager et son parcours antérieur afin de proposer une solution adaptée. Cette fiche est complétée par un rapport social et une préconisation du travailleur social avec ou sans l'accord de l'usager.

Au sein du SIAO, un référent est chargé de suivre le parcours des usagers. Il est le garant de la cohérence des parcours et se trouve à l'interface des acteurs de l'hébergement et du logement. A partir de l'étude de la fiche d'évaluation, le référent SIAO préconise une orientation qu'il présentera au cours de la commission d'orientation. Cette dernière examine les situations et les préconisations. L'usager est ensuite positionné sur des listes de régulation se déclinant selon les types d'action (logement, intermédiaire et insertion) et les types d'hébergement (collectif, éclaté, spécialisé). De son côté, les structures offrant des places d'hébergement sont amenées à se coordonner avec le SIAO pour ajuster au mieux la gestion des flux.

Dans ce cadre, le SPIP, en tant que prescripteur évaluant les besoins des personnes placées sous-main de justice, doit obligatoirement passer par le SIAO pour effectuer une demande d'hébergement. Ce « passage obligé » doit rompre avec l'histoire de l'administration pénitentiaire de signer des conventions avec des structures

dans lesquelles elles réservent des places pour des anciens détenus et des personnes suivies en milieu ouvert. Le fonctionnement direct avec les gestionnaires d'hébergement est ainsi remis en cause et un profond changement des pratiques des acteurs s'ensuit. Compte tenu de l'égalité territoriale d'accès aux dispositifs d'hébergement et de logement, la pleine reconnaissance des publics spécifiques tels que les sortants de prison mais aussi les femmes victimes de violences conjugales, doit permettre d'élargir les possibilités d'orientation pour les CPIP. Tout en évitant les demandes multiples aux structures, la mise en place du SIAO doit permettre de toucher davantage de partenaires. Dès lors que l'évaluation est transmise, c'est au SIAO d'orienter la personne vers la structure qui lui semble la plus adaptée. Il est aussi mis fin à la règle qui prévalait selon laquelle les responsables d'établissement choisissaient eux-mêmes les personnes qu'ils hébergeaient. En ce sens, est combattue la notion de clientélisme. Cependant, les structures peuvent toujours, par refus motivé, décliner la proposition d'orientation.

### **3) Un fonctionnement en réseau ?**

Le SPIP est appelé à participer en tant que prescripteur au réseau créé. Le SIAO devient l'acteur le plus à même de réunir et fédérer les partenaires mobilisables autour des problématiques d'accueil, d'hébergement et d'insertion et de logement des personnes sans-abri ou mal logées : les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux, les usagers, le secteur de la santé mais aussi le SPIP. Cela implique donc une nouvelle manière de travailler ensemble, de travailler en réseau pour le service. Qu'entend-on par réseau partenarial ? Comment optimiser cette relation partenariale ? Avant de répondre à ces questions, il s'agit de définir plus précisément les termes de réseau et de partenariat pour distinguer ces modes de travail collectif.

#### **a) Le réseau et le partenariat**

La pratique du partenariat s'étant développée dans l'action publique pour devenir un outil professionnel majeur, différents théoriciens se sont penchés sur les niveaux de travail collectif différenciant le réseau et le partenariat, ce dernier terme étant souvent utilisé comme expression générique. Ainsi, Fabrice Dhume a opéré une gradation en fonction de l'engagement vers le collectif : le réseau relevant du faire faire, c'est-à-dire de la délégation et une orientation dans le cadre d'un réseau structuré, et le

partenariat qui se caractérise par un projet collectif et un véritable partage des responsabilités. La forme du travail en réseau est apparue dans l'intervention sociale bien plus récemment que celle du partenariat<sup>11</sup>.

La notion de réseau vient du latin *retis*, qui signifie filet. Cela renvoie à un maillage supposant des connexions et des échanges. Guy Le Boterf définit ainsi le réseau comme « un ensemble de relations entre des points ou des nœuds sans que l'un d'entre eux occupe une position centrale »<sup>12</sup>. Le réseau se caractérise par son potentiel de circulation et de mise en liaison et donc sa capacité à développer des connexions nouvelles avec d'autres réseaux. Dans un sens instrumental, cette mise en circulation implique un ensemble de ressources, de personnes, d'institutions ou de services avec lesquelles les acteurs sont en lien. Le réseau permet donc de mobiliser les différents professionnels, disposant d'autres compétences, d'autres moyens et donc une autre légitimité à agir pour une problématique qui les mobilise, sur un territoire donné autour des besoins des personnes. Le réseau intervient pour pallier les limites d'action des acteurs, par l'utilisation d'un tiers identifié comme qualifié pour prendre le relais. En ce sens, il évite l'isolement.

L'interaction entre ces professionnels peut être formalisée ou non. Dans le cadre d'une simple relation habituelle de travail sur un territoire, c'est la notion de « cercle de proximité » qui entre en jeu. Elle correspond à une absence d'aspects structurels. C'est l'environnement institutionnel avec lequel est engagée une relation de travail plus ou moins régulière et facilitée par des contacts déjà construits dans le temps. L'idée de formalisation du lien implique quant à elle une coordination. Elle désigne une mise en ordre, une organisation des démarches et des pratiques entre les différents intervenants. La structuration du réseau implique alors une tête de réseau pour garantir qu'il fonctionne et qu'une réponse satisfaisante est effectivement apportée par rapport à la sollicitation. Voie médiane entre l'organisation hiérarchique et le marché décrits par Michel Crozier dans *Le phénomène bureaucratique*, le travail en réseau est flexible : on

---

<sup>11</sup> Dhume-Sonzogni F., *Du travail social au travail ensemble*, Editions ASH, 2010, p.121.

<sup>12</sup> Le Boterf G., *Travailler efficacement en réseau. Une compétence collective*, Paris, Editions d'Organisation, 2008, p.3.

doit aussi pouvoir y entrer et en sortir à tout moment ce qui permet une adaptabilité permanente des compétences à l'objet du réseau.

Concernant le partenariat, c'est l'idée d'un engagement dans une action commune négociée qui s'impose. Le dictionnaire critique de l'action sociale parle ainsi de respect et de reconnaissance mutuelle des contributions et des parties impliquées dans un rapport d'interdépendance. Fabrice Dhume décrit quant à lui le partenariat comme une méthode d'action coopérative fondée sur un engagement libre, mutuel et contractuel d'acteurs différents et égaux pour faire autrement ou faire mieux sur un objet commun élaborant un cadre d'action adapté au projet.

Pour résumer, le réseau est très souvent mis en œuvre pour répondre à une injonction institutionnelle quand le partenariat, au sens strict, est une démarche volontairement coopérative. La coopération ne se décrète pas mais doit réclamer au contraire une adhésion libre de tous ces membres. Pourtant, les partenaires ne sont souvent pas choisis mais restent incontournables pour que chacun puisse exercer ses missions. Au fond, l'acteur doit dépasser cette injonction en repérant ce qu'il gagne à coopérer. Pour l'organisation, l'inquiétude concerne la délimitation de ses marges de manœuvre dans l'action ou comment défendre ses champs de compétence et garder au maximum la maîtrise de ses pratiques. Cela demande à s'adapter à une nouvelle donne, à accepter une situation initiale d'instabilité. Ce travail en réseau est source de changement dans le sens où tous les acteurs doivent se mettre en mouvement, voire à sortir de positions trop figées, dominées par une inertie face à de nouvelles manières de faire<sup>13</sup>. Cela vise à modifier ou à abandonner les relations perturbées, à renforcer les relations saines, à apaiser les désaccords et à mieux définir les limites. Cette nécessité de travailler ensemble découle en principe des limites que les acteurs identifient et qu'ils attribuent à leur propre action, la perception du collectif doit être vécue comme un outil positif de résolution des problèmes et d'évolution des pratiques. Une fonction de pilotage comme garant du fonctionnement du réseau ou du partenariat est alors indispensable pour évaluer les résultats au regard de la mission confiée. Cette fonction se comprend dans la mise en place d'une instance de régulation, d'un comité de pilotage

---

<sup>13</sup> René J-F., Gervais L., « Les enjeux du partenariat aujourd'hui », *Les nouvelles pratiques sociales*, vol. 14, n°1, 2001, p.25.

pour assurer la synthèse des travaux, définir des indicateurs pour l'évaluation de l'action. Dans le cadre des conventions entre le SPIP et les partenaires privés, une évaluation annuelle doit être ainsi obligatoirement formalisée pour juger des prestations assurées comme le prévoit la circulaire du 19 mars 2008. Dans cette optique de contrôle, l'article D.578 du Code de Procédure Pénale prévoit que le Juge d'application des peines et le DSPIP visitent chaque année les divers foyers ou organismes d'hébergement accueillant les PPSMJ. Plus largement, l'importance de l'évaluation des partenaires associatifs a été réaffirmée dans le cadre interministériel par la circulaire du Premier Ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations.

#### b) Une réponse lacunaire aux problèmes d'hébergement des PPSMJ

Fruit d'une injonction institutionnelle, le SIAO constitue une mise en réseau des acteurs de l'hébergement et du logement à l'échelle départementale. Il a vocation à orienter les personnes vers des places d'hébergement d'urgence, de stabilisation et d'insertion. En tant que prescripteur, le SPIP est amené à intégrer les PPSMJ dans le dispositif. Cela peut être vécu comme un moyen de rationaliser l'activité du service, évitant les sollicitations multiples de structures pour trouver une solution. Ce guichet unique est en tout cas perçu comme un outil efficace par certains membres du SPIP. « C'est un dispositif plus confortable, je pense que c'est une procédure administrative qui nous protège » m'a déclaré un DPIIP au cours d'un entretien<sup>14</sup>. Au fond, cela répond à une obligation de moyens pas forcément de résultats. Dans le cadre de la réinsertion des PPSMJ et de la prévention de la récidive, le SPIP doit permettre l'accès des personnes suivies aux dispositifs de droit commun en les orientant vers les structures ou les partenaires adaptés. La circulaire du 19 mars 2008 précise que, tout au long de la prise en charge, les personnels d'insertion et de probation doivent veiller à ce que les difficultés relatives à l'insertion, dont le logement fait partie, soient traitées. Se pose alors la question de l'efficacité de cette relation avec le SIAO pour répondre aux besoins de ce public. Cela génère-t-il des contraintes pour le SPIP ? Quels sont les changements observés par la mise en place du SIAO dans la réponse aux besoins des PPSMJ ? Il

---

<sup>14</sup> Entretien n°5, Mars 2013.

s'agit d'abord d'étudier les freins et les problèmes qui peuvent se poser dans la relation SPIP-SIAO avant de traiter des pistes d'amélioration dans la deuxième partie. Le SPIP doit forcément s'adapter à cette nouvelle donne, accepter une situation initiale d'instabilité avec des habitudes forcément remises en question. Plusieurs problèmes semblent perturber cette relation.

Le premier d'entre eux est le manque de clarté autour du fonctionnement et des missions du SIAO. Le bilan d'étape de l'Inspection générale des Affaires Sociales (IGAS), remis en février 2012 parle d'un dispositif flou et non optimisé<sup>15</sup>. Le SIAO est perçu comme seulement centré sur les sans-abris alors qu'il s'inscrit comme un outil d'insertion et d'accès au logement pour les mal-logés.

Le SPIP doit s'adapter à ce nouvel acteur. Plus généralement, les acteurs tels que les collectivités territoriales ou les bailleurs sociaux appelés à se coordonner dans le cadre du SIAO expriment des doutes quant à sa mise en place. Le dispositif de veille sociale viendrait perturber des partenariats existants et se rajouterait aux dispositifs déjà en œuvre dans le cadre du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD). C'est le cas par exemple des commissions locales de régulation et d'orientation existantes et se révélant efficaces. Ainsi en est-il de la commission locale de l'habitat de Rennes ou la commission de l'accord collectif départemental d'attribution en matière de logement à Paris. Dans les Hauts de Seine, le fonctionnement du SIAO n'est lui pas sans rappeler celui de la commission hébergement du conseil général des Hauts de Seine. Créée en 1984, elle se voulait une instance de régulation qui centralisait les offres et les demandes d'hébergement, les comités de probation et d'assistance aux libérés et services socio-éducatifs de l'époque leur transmettant les demandes. Elle se composait d'associations, des CHRS, et d'opérateurs et était en lien direct avec la commission logement de la préfecture dans le cadre du plan d'accès au logement des personnes en difficulté. Le projet fut abandonné au début des années 2000.

---

<sup>15</sup> Inspection générale des affaires sociales, Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), Paris, février 2012.

Le manque de visibilité et de clarté des missions du SIAO s'inscrit dans un problème plus global de « bureaucratisation continue des dispositifs de lutte contre l'exclusion ». Le secteur de l'hébergement et de l'insertion est ainsi fortement éclaté entre les services de l'Etat et les collectivités territoriales. Le sociologue Julien Damon s'est penché sur les réformes successives conduisant à un empilement des dispositifs et des structures ce qui rend la gouvernance et la cohérence difficile. Le niveau décisionnel politique se borne bien souvent à une fonction d'orientation généraliste et n'assume pas ces décisions. Alors que le SIAO doit recevoir toutes les demandes de prise en charge des personnes sans abri ou risquant de l'être, il n'est pas rare de voir le SPIP effectuer des démarches auprès du SIAO mais aussi auprès de structures liées au Conseil Général s'occupant de l'insertion par le logement. C'est le cas dans les Hauts de Seine avec les Circonscriptions de Vie Sociale alors que leurs missions sont uniquement centrées sur le maintien dans le logement et la lutte contre les expulsions locatives.

L'autre point d'achoppement dans la relation entre le SPIP et le SIAO est lié aux particularités du public-justice qui rend difficile sa prise en charge par le dispositif de veille sociale. Les différences de temporalité dans l'action engendrent des difficultés. Ainsi, la date de sortie de détention dépendant de la décision judiciaire, avec les commissions d'application des peines et les débats contradictoires, il n'est parfois possible de définir la date d'entrée de la PPSMJ dans une structure d'hébergement que tardivement. Du fait de l'incompatibilité avec l'organisation du SIAO avec des délais entre les commissions d'admission relativement longs, cette impossibilité de programmation alors qu'un projet de sortie est organisé amène à des admissions du public en urgence. Le cas des sorties sèches, sans octroi d'un aménagement de peine, est aussi un problème. C'est le service régional d'accueil, d'insertion et d'orientation des sortants de prison, plate-forme de premier accueil et d'évaluation des personnes sortant d'incarcération depuis moins de six mois, qui pouvait en assurer la mise à l'abri mais il se révèle inopérant. Le principe validé sur certains territoires est le gel de places par les structures pour le public justice sur des périodes plus ou moins longues. Par exemple, certains CHRS acceptent d'héberger pour quelques jours une personne supplémentaire au maximum dans l'attente qu'une place se libère. Certains SPIP ont pris le parti de négocier des protocoles d'accord avec les opérateurs urgence et insertion du SIAO et la DDSCPP. Cela peut se traduire par la formalisation de la procédure de sortie en urgence

en lien avec le 115 permettant de repérer les places immédiatement disponibles ou encore la clarification des modalités de saisine du SIAO. En établissant un cadre d'action spécifique, cela contribue à clarifier les responsabilités, les moyens et les objectifs.

Autre frein dans cette collaboration, l'impossibilité pour le dispositif de veille sociale de répondre à toutes les orientations du SPIP, impossibilité due à l'organisation du guichet unique et au problème de saturation des structures d'accueil. Le SIAO ne peut d'abord répondre à toutes les orientations sur certains départements, sa compétence n'étant pas étendue aux personnes libres sous écrou, ce qui est le cas pour les individus suivies dans le cadre d'un placement sous surveillance électronique ou d'un placement extérieur. Dans cette situation, les commissions SIAO restent destinataires des informations relatives aux entrées et sorties dans les structures dédiées dans un souci de connaissance réelle des places disponibles. De plus, l'organisation départementale du SIAO est un obstacle car les propositions d'orientation émanant du SPIP peuvent viser parfois des structures implantées sur des départements extérieurs, pour des personnes incarcérées souhaitant par exemple se rapprocher de l'environnement familial à la sortie. La seule réponse apportée par le dispositif de veille sociale est la transmission de la demande au SIAO compétent par le guichet départemental d'origine. Lorsqu'aucune solution d'hébergement n'a pu réellement être trouvée, le SPIP peut être amené en ultime recours à faire appel aux services de la préfecture ou à la juridiction pour certaines situations difficiles. En raison d'un risque sérieux d'atteinte à l'ordre public, le préfet peut ainsi réquisitionner une place dans une structure d'hébergement. Toujours dans cette idée de particulière dangerosité et de risque important de récidive pour la PPSMJ concernée, le juge d'application des peines peut procéder dans l'exercice de ses attributions à toute réquisition sur l'ensemble du territoire national en application de l'article 712-16 du Code de Procédure Pénale. Cela permet de s'assurer qu'un condamné respecte les obligations qui lui incombent à la suite d'une décision d'individualisation de la peine.

Pour l'encadrement du SPIP, il s'agit donc de faciliter l'accès à l'hébergement et au logement pour les PPSMJ au vu de ces contraintes spécifiques sans pour autant paralyser le fonctionnement du SIAO, et donc déroger au droit commun. Si

l'impossibilité de réserver des places d'hébergement pour le public justice garantit un égal accès pour les personnes en difficulté au dispositif de veille sociale, l'absence d'un chez-soi peut augmenter le risque de récurrence. En outre, il est difficile de mettre en œuvre et contrôler les obligations fixées par le tribunal pour des personnes à la rue ou dont l'hébergement est très précaire. Comme tout acteur d'un réseau, le SPIP revendique donc comme condition le respect des logiques et des modes d'intervention du service.

Comme tous les autres acteurs impliqués dans une démarche d'insertion vis-à-vis de son public, les SPIP se trouvent confrontés à une même problématique : il manque des places d'hébergement. Le déséquilibre que l'on peut observer entre l'offre et la demande de logement et d'hébergement est un constat, notamment en Ile de France. Il ne s'agit pas ici de donner les recettes miracles mais de faire valoir les besoins des PPSMJ et d'essayer d'y répondre en donnant des leviers d'action pour faire vivre et renforcer le réseau partenarial.

## **II/ Les leviers d'action du DPIIP pour dynamiser le réseau partenarial**

### **1) Adapter le réseau à ses besoins : l'évaluation et la pédagogie du cadre comme préalables**

Dans la recherche du renforcement du réseau partenarial, le repérage des besoins de la population prise en charge est le préalable à toute démarche aussi bien dans le cadre du SIAO qu'avec d'autres partenaires. S'agissant plus spécifiquement de sa relation avec le dispositif de veille sociale, le cadre du SPIP doit logiquement s'engager dans un travail de pédagogie auprès des autres acteurs du réseau, en s'impliquant dans les différentes réunions ou commissions. Cette mise en avant du public-justice peut également faire émerger les spécificités du fonctionnement judiciaire qui rend nécessaire la négociation de protocoles avec le SIAO pour assurer une meilleure prise en charge de ce public.

#### **a) Une évaluation fine des besoins des PPSMJ en matière d'hébergement ou de logement**

Dans le cadre de la dynamisation du réseau partenarial par l'encadrement du SPIP, l'évaluation des besoins du public-justice en amont de l'implication dans le réseau se révèle déterminante.

Les différents entretiens réalisés auprès des DPIIP ont fait pourtant l'état d'un manque d'informations suffisantes pour évaluer au mieux les besoins du public suivi en matière d'hébergement ou de logement. Ce constat peut paraître étonnant dans le sens où un diagnostic de la situation du service constitue une condition d'engagement dans le travail collectif. Ce préalable peut cependant être rendu compliqué par la situation de certaines maisons d'arrêt où le flux de sortants est très important mais aussi plus généralement par l'origine géographique très éclatée de la population pénale. L'exemple le plus frappant étant celui de Fleury-Merogis où seulement 15% des détenus sont originaires ou domiciliés dans le département de l'Essonne. Or l'organisation départementale des SIAO, évoquée dans la partie précédente, représente un frein pour trouver une solution d'hébergement.

Cette logique de diagnostic prend tout de même sens pour justifier de la recherche d'établissements adaptés et pour orienter la stratégie de travail. Le fonctionnement en réseau vise à augmenter son pouvoir d'action sur des problèmes, en l'occurrence la réinsertion sociale des PPSMJ du point de vue du logement. Même si les données peuvent être très fluctuantes d'une période donnée à une autre, il paraît donc essentiel d'identifier les besoins de ce public pour justifier aussi de la spécificité donnée au SPIP dans les dispositifs de droit commun. Pour faire valoir cette nécessité de places fléchées dans les structures d'hébergement, encore faut-il pouvoir le quantifier, chiffrer tout au moins une échelle de besoins. Alors que certains CHRS acceptent de bloquer les listes d'attente pour recevoir en priorité des sortants de prison sans solution alternative, ces places doivent être effectivement utiles et utilisées, d'autant plus qu'elles font l'objet d'un financement. «De façon légitime, le SIAO peut alors s'interroger sur la cohérence et l'opportunité du maintien d'une procédure particulière dans le cadre de l'orientation du public suivi par le SPIP en l'absence de données précises. Il ne se prive pas pour nous le faire savoir.<sup>16</sup>».

Dans cette optique, la direction de l'administration pénitentiaire souhaite systématiser, automatiser cette évaluation des besoins. Par l'intermédiaire des directions interrégionales, elle fait ainsi diffuser dans les services des enquêtes flash, établies conjointement avec la délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (DIHAL), pour dénombrer les sortants de prison sans solution de logement ou d'hébergement. Toujours par rapport à cet objectif d'évaluation, le groupe de travail DRIHL/DISP sur la prise en charge des publics spécifiques par le SIAO a entrepris de réaliser une cartographie des orientations du public-justice dans les guichets uniques d'Ile de France afin d'apprécier la répartition de l'offre et la demande.

Il est à noter que, de son côté, le SIAO ne dispose pas encore d'un outil d'observation fiable et efficace. Le logiciel PROGDIS 115 permet de comptabiliser les demandes d'hébergement sur le volet urgence mais n'est pas encore pertinent du fait d'une connaissance limitée de l'offre. Le fonctionnement de l'observatoire, qui doit

---

<sup>16</sup> Entretien n°4, mars 2013

exploiter les données statistiques recueillies à travers les fiches d'évaluation, est en suspens sur de nombreux territoires. Le financement d'actions par la DRIHL pour ajuster les dispositifs en fonction des besoins observés ne peut donc être réalisé de façon cohérente.

Au niveau du SPIP, le cadre doit donc rendre efficace un recueil de données auprès des CPIP pour pouvoir analyser ces besoins. Cela s'inscrit pleinement dans le cadre du management par objectifs avec le souci d'efficacité et de réactivité dans l'action du service. Il en découle une identification des structures les mieux adaptées à la situation de l'individu ce qui suppose aussi une connaissance exhaustive des partenaires sur le territoire. Pour certaines situations, le choix de la structure ne doit pas seulement se résumer à la problématique de l'hébergement, l'orientation peut être dictée par des problématiques connexes comme des problèmes de santé ou des ressources financières insuffisantes.

Les entretiens réalisés par le CPIP permettent de repérer les éventuels besoins. Ainsi, la prise en charge du probationnaire ou du détenu par le CPIP au cours du premier entretien permet de poser les jalons d'un diagnostic criminologique et d'une évaluation de la situation individuelle. A côté des préoccupations sur la situation administrative, professionnelle et pénale de la PPSMJ, le CPIP s'intéresse alors à d'éventuels problèmes d'accès à l'hébergement et de logement. Les grilles d'évaluation établies au sein des services permettent de spécifier la situation : stable, précaire ou sans-domicile. En milieu fermé, le travail amorcé autour de l'entretien arrivant et le partage d'informations en commission pluridisciplinaire unique facilite le repérage des situations à risque et permet de prévenir une sortie sans solution d'hébergement. Les commissions suivantes permettent de faire un point sur le parcours d'exécution de peine et notamment de savoir si la situation s'est décantée au regard du logement à la sortie. Si un assistant de service social est présent au sein du service, il peut également intervenir à ce stade en relais du CPIP pour déterminer plus précisément avec la personne la solution adaptée à sa situation pour la sortie et donc affiner le besoin. Cependant, du fait de peines souvent très courtes en maison d'arrêt, il ne peut parfois être évité une sortie sèche sans solution. Pourtant, une période charnière pour l'évaluation et le diagnostic est nécessaire, les DPIP l'estimant d'un à deux mois.

Pour exploiter ce recueil de données, il faut ensuite pouvoir disposer d'un outil d'analyse. Certains cadres des SPIP s'en tiennent à la réalisation d'un tableau de bord, sous format papier ou informatique, recensant les personnes sans domicile fixe ou n'ayant qu'un hébergement précaire grâce au repérage du CPIP. Un renseignement exhaustif du logiciel APPI (Application des Peines Probation et Insertion) semble plus approprié pour une exploitation fine des résultats. Il s'agit de sensibiliser les équipes sur l'importance de retranscrire sur APPI les données recueillies et ne pas les conserver uniquement dans les rapports. Chargés de la gestion administrative et informatique des dossiers, les adjoints et les secrétaires administratifs ont également un rôle à jouer pour rendre APPI fiable et pouvoir l'utiliser comme véritable base de données. L'enregistrement dans les onglets correspondants de toute information utile sur la situation autour du logement doit être ainsi préconisé au sein des services. Le logiciel INFOCENTRE doit aussi pouvoir optimiser cette exploitation des données.

Pour le milieu fermé, certaines antennes de SPIP ont trouvé des alternatives. Préparés en collaboration avec le chef d'établissement, le DPIP peut réaliser avec ses équipes des enquêtes « état des lieux » qui peut être un outil intéressant pour évaluer les besoins. Ce genre d'enquête a en tout cas le mérite de « faire tomber des idées reçues »<sup>17</sup>. Sous forme de questionnaires anonymes, les personnes sortant de détention doivent renseigner leur situation au regard du logement, s'ils ont changé de département par exemple. Cela permet d'explorer des pistes d'amélioration et d'accentuer les efforts en faveur de certains types d'hébergement.

#### b) La nécessaire présence du cadre dans les instances de décision

Pour faire vivre le réseau partenarial, le cadre du SPIP doit s'investir lors des différentes réunions relatives au SIAO et au PDAHI. Si certains DPIP ne voient pas l'intérêt de s'impliquer dans ces rencontres mais tiennent à conserver des contacts privilégiés, d'autres ont pu au cours des entretiens faire part d'une volonté de s'engager dans ces temps d'échanges, « d'aller plus loin que le simple mail ou le coup de téléphone » pour reprendre une formule<sup>18</sup>. Les rapports entre les acteurs doivent aussi

---

<sup>17</sup> Entretien n° 4, mars 2013

<sup>18</sup> Entretien n°3, février 2013

passer par des activités de communication même si le travail en réseau demande à dégager du temps ce qui est parfois difficile avec une équipe professionnelle réduite. De plus, ces réunions formelles peuvent paraître chronophages, certaines personnes n'hésitant pas à parler de réunionnite ou d'arbre à palabres. Mais, le temps passé pour échanger reste le moyen essentiel pour communiquer, redéfinir les modalités du travail en réseau et identifier des nouveaux partenaires.

La participation de la filière insertion et probation aux diverses instances locales et départementales pour favoriser l'accès des personnes aux politiques publiques est en tout cas préconisée dans la circulaire du 19 mars 2008. Une circulaire inter-service DIHAL/DAP devait également préciser aux responsables des SPIP les conditions de collaboration dans les instances de suivi des PDAHI et le fonctionnement du SIAO<sup>19</sup>. S'ils ne sont toujours pas clairement définis, la participation et l'engagement des SPIP sont bel et bien souhaités. Au niveau francilien, la DRIHL a souhaité, par exemple, établir une liste de référents « personnes ressources » par département, appelés à participer à titre représentatif aux instances locales et régionales assurant dans ce cadre un rôle d'expertise autour des questions liées au suivi judiciaire. La participation aux réunions de synthèse et aux groupes de travail peut donc s'avérer particulièrement intéressante. Ces référents deviennent des correspondants relais du SIAO pour les difficultés particulières liées au cadre judiciaire dans l'évaluation de situations individuelles<sup>20</sup>.

Revenons à l'engagement du SPIP par l'intermédiaire du DPIP dans la conception du PDAHI. Alors que l'association à sa planification ne se résume souvent plus qu'à un simple transfert de statistiques auprès de la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), on peut déplorer que la participation à l'élaboration de fiches-action à destination des PPSMJ n'a été réelle qu'immédiatement après la publication de la circulaire du 9 décembre 2009 relative à la planification territoriale de l'offre AHI. L'implication des SPIP dans la définition des politiques publiques permet pourtant d'assurer une place grandissante des services au

---

<sup>19</sup> Rapport Cour des comptes, La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile, 2011

<sup>20</sup> Groupe de travail DRIHL/DISP sur la prise en charge des publics spécifiques par le SIAO

niveau départemental. Il est donc nécessaire de renforcer les liens avec les services déconcentrés de l'Etat, en investissant davantage les lieux politiques de détermination des orientations, d'être acteurs ou co-auteurs des projets et des politiques qui s'y développent.

La transmission d'informations sur les missions du SPIP et le public suivi par le service est le deuxième point que je souhaite évoquer. Certaines institutions semblent encore méconnaître le cadre d'intervention du SPIP, dont la création ne remonte au fond qu'à l'année 1999. Au cours d'une réunion organisée avec le SIAO des Hauts de Seine, j'ai pu observer que le SPIP est certes identifié comme acteur du réseau mais que ses missions paraissent assez brouillonnes. Le DPIP est donc amené à effectuer un travail pédagogique auprès des acteurs impliqués dans le réseau mais aussi d'autres structures pour expliquer les missions du service et les particularités de la prise en charge du public-justice. Définir les différentes mesures de justice et les aspects juridiques des suivis paraît primordial du fait de l'évolution récente de la réglementation pénale depuis 2004. L'activité de l'administration pénitentiaire est souvent réduite par le monde extérieur à la prison. Il s'agit de faire connaître et comprendre des mesures comme le sursis avec mise à l'épreuve ou le suivi socio-judiciaire. La sensibilisation des partenaires aux difficultés inhérentes à l'incertitude des dates de sortie de prison, avec des crédits de réduction de peine qui peuvent entrer en jeu ou des aménagements de peine accordés à la suite des débats contradictoires, est également à réaliser. C'est l'occasion aussi de faire valoir les besoins qui peuvent exister en milieu ouvert et pas seulement à la sortie de la détention.

Par ce travail de pédagogie, les établissements peuvent mieux connaître les difficultés et les particularités des PPSMJ, la collaboration avec le SPIP ne pouvant que s'améliorer. Pour élargir les possibilités d'orientation et ne pas travailler uniquement avec des CHRS « labellisés sortants de prison », le SPIP doit changer le regard porté sur la population pénale encore plein d'aprioris ce qui constitue forcément un frein dans le travail en réseau. Il demeure ainsi une forme de rejet du fait de l'étiquette justice, les personnes suivies étant réduites à un acte de délinquance<sup>21</sup>. Les personnes sortant de

---

<sup>21</sup> Entretien n°1, janvier 2013

prison sont certes reconnues comme « fragiles mais aussi menaçantes », pour reprendre la formule d'Hélène Chalmeton. L'engagement du cadre dans les temps de rencontres et d'échanges peut alors modifier la perception des acteurs vis-à-vis du public-justice et faciliter son intégration dans les dispositifs de droit commun. Dans les Hauts de Seine, cette démarche d'information a été entreprise au début de l'année 2013. Cette logique d'ouverture à des structures non spécialisées dans le suivi du public-justice est désirée par l'encadrement du SPIP, le SIAO et l'unité territoriale de la DRIHL. Si cela ne permet pas de surmonter la tension entre les besoins et l'offre disponible, elle permet aux équipes de CPIP d'envisager de nouvelles orientations pour le public.

Mais, l'échange doit être réciproque : la présentation par les structures d'accueil de la façon dont ils travaillent et de leurs critères d'accueil permet d'éviter de réaliser une orientation inopportune, autrement dit savoir ce que l'on peut attendre de tel ou tel partenaire. Par une connaissance exhaustive de l'environnement partenarial en matière d'hébergement et de logement, le cadre peut alors identifier les établissements qui paraissent pouvoir répondre à chaque situation des PPSMJ, ce qui révèle aussi l'importance d'établir une évaluation fine des besoins au niveau du service. Cette vue globale sur les ressources départementales en matière de logement et d'hébergement permet d'élargir les possibilités d'orientation du public suivi et de proposer d'autres solutions aux SPIP que celles utilisées aujourd'hui, comme les maisons relais. Appelées aussi pensions de famille, elles font partie de l'offre de logements adaptés et sont dédiées à des personnes isolées voire très désocialisées, fréquentant ou ayant fréquenté de façon répétitive les structures d'hébergement provisoires. Ce sont des logements privés dotés d'espaces collectifs où l'accueil est lui sans limitation de durée.

On remplit avec ce travail de pédagogie la condition du savoir coopérer, chère à Guy le Boterf. Ce savoir repose sur la possession d'un langage commun, d'un référentiel partagé indispensable pour apprendre des autres tout en partageant la spécificité de son point de vue. Le but est de construire des représentations communes plus riches car plus apte à prendre en compte la complexité d'un problème à résoudre<sup>22</sup>. Langage commun ne signifie pas unité culturelle mais plutôt une capacité à comprendre

---

<sup>22</sup> Le Boterf G., « Assurer l'efficacité des réseaux », in Le Boterf G., *Travailler efficacement en réseau. Une compétence collective*, Paris, Editions d'Organisation, p.74-92.

le travail de l'autre, à analyser les pratiques, mutualiser les connaissances. Les équipes de CPIP doivent être incitées à aller à la rencontre des travailleurs sociaux des structures et des référents SIAO pour concrétiser ce lien.

C'est en quelque sorte poursuivre la logique développée par les commissions hébergement, qui ont pu ou peuvent encore exister au sein des SPIP, avec les visites partenaires qui permettent de faire connaître le service, d'effacer l'inquiétude des structures par rapport au suivi des PPSMJ et acquérir des ressources supplémentaires pour favoriser la réinsertion de ces derniers. S'il se révèle impossible de maintenir une telle commission au sein du service du fait de l'impossibilité de mobiliser des agents pour son animation, les réunions organisées dans le cadre du SIAO peuvent être le prétexte de cette transmission d'informations d'autant plus que d'autres acteurs, comme les bailleurs sociaux ou les structures de santé, peuvent être sensibilisés.

#### c) La formalisation de la relation avec le SIAO

Ce travail de pédagogie auprès des structures peut montrer ses limites. La recherche de collaboration se heurte ainsi souvent à des logiques de fermeture de la part des acteurs, refusant de recevoir le public-justice. Les différentes difficultés évoquées, inhérentes au fonctionnement judiciaire, n'incitent pas également d'autres structures à s'engager. Face à cette réalité, le cadre du SPIP gagnerait à négocier des protocoles avec le SIAO pour améliorer la prise en charge des PPSMJ. Il s'agit d'établir une stratégie générale dans une logique de rationalisation des démarches et d'éviter une simple résolution de situations individuelles au quotidien mais aussi pérenniser des dispositifs qui survivront au départ des individus qui les ont créés. Certes, le SPIP est un service bénéficiaire parmi d'autres dans le cadre du dispositif de veille sociale où l'égalité face au service rendu et un traitement équitable des demandes sont des principes fondamentaux. Mais, la désignation des PPSMJ comme public prioritaire dans les dispositifs d'hébergement et de logement peut justifier cette dérogation au droit commun pour surmonter la stigmatisation à laquelle peut être confrontée les personnes suivies par le SPIP.

Si une formalisation de la procédure avec le volet urgence géré par le 115 pour identifier un premier niveau de réponse en termes d'hébergement d'urgence de courte

durée et immédiatement mobilisables pour le public sortant de prison sans solution est assez difficile, la marge de manœuvre du DPIP est réelle sur le volet insertion. L'établissement d'une procédure partagée entre le SPIP, le SIAO, les structures et la DDCSPP ou la DRIHL pour les services franciliens, peut ainsi porter sur la réservation de places fléchées pour le service. Il s'agit de geler des places au sein des CHRS, avec qui le SPIP travaille régulièrement et qui connaissent les difficultés et les particularités de ce public. Le versement d'un prix de journée est prévu dans le cadre de conventions locales, l'aide au logement temporaire couvrant une partie de la prise en charge. Le SPIP 92 envisage de reconduire ce type de dispositif avec l'ARAPEJ, avec des places en hôtels sociaux pour six semaines qui assurent une véritable transition entre la détention et la vie libre. La DRIHL y serait plutôt favorable. Cela permet de conserver une certaine souplesse dans le dispositif et d'envisager un passage devant le SIAO durant cette période de transition. Le PDAHI du Haut-Rhin prévoit par exemple ce genre de modalités. Cette pratique de places réservées n'est cependant pas pleinement utilisable sur l'ensemble des départements, la saturation des places gérées par certains CHRS l'empêchant. L'autre possibilité est la transmission directe par le SPIP des demandes d'hébergement à quelques structures. Dans le cadre de cette dérogation, l'information systématique du SIAO par le SPIP et la structure de ces entrées est la condition pour favoriser la connaissance en temps réel des besoins et des demandes d'hébergement. Cette procédure de demande directe doublée d'un signalement au guichet unique peut être privilégiée par le DPIP. Dans les Hauts de Seine, il en est de même pour les réorientations opérées en amont au moment de la commission d'admission réunie par l'ARAPEJ 92 vers d'autres structures ou en aval après une prise en charge par l'association. L'unique renseignement du logiciel géré par le SIAO est aussi le cas sur certains départements pour des PPSMJ sous écrou suivies dans le cadre d'un placement extérieur ou d'un placement sous surveillance électronique. Sur les terrains, les SPIP peuvent se trouver confrontés à une absence d'harmonisation des pratiques des structures d'accueil : lorsque certaines appliquent la nouvelle réglementation exigeant le passage de la demande devant le SIAO, d'autres acceptent des demandes directes. En harmonisant et surtout en clarifiant les procédures de saisine, le travail des CPIP et des assistants de service social peut être rendu plus efficace.

En outre, ce passage direct devant les structures et donc la transmission de l'évaluation sociale sans transfert au SIAO permet d'éviter certains écueils liés aux orientations. Fort de son expertise sociale et criminologique, le CPIP déterminait auparavant la structure qui lui semblait la mieux adaptée pour répondre aux différentes problématiques de la PPSMJ. Avec le passage devant le SIAO, s'il est possible de faire une proposition de pré-orientation ce qui réclame une connaissance et une maîtrise des dispositifs existant en matière de logement et d'hébergement au sein des équipes, comment identifier dans la fiche d'évaluation sociale que le demandeur a besoin d'une structure spécialisée ? La crainte, pour le SPIP en tant que prescripteur, est de mentionner des éléments superflus susceptibles d'écarter des candidatures. La question du secret professionnel autour des informations pénales, conformément à l'article D.581 du Code de Procédure Pénale, est également posée, tout en sachant que certains éléments doivent y figurer car ils vont forcément conditionner l'orientation pour des PPSMJ qui ont par exemple une interdiction de séjour ou de fréquenter certains lieux. La mention des communes à éviter est clairement énoncée dans la fiche d'évaluation sociale. Le fait de travailler avec des structures habituées à collaborer avec le SPIP facilite alors l'orientation vers le partenaire adéquat. Pour les autres orientations qui transitent par le SIAO, l'axe de travail à envisager pour le DPIP est de négocier et déterminer avec le référent SIAO les modalités de l'orientation afin de la rendre efficace et adaptée, en y associant les CPIP qui sont amenés à effectuer ces orientations. L'intervention du SIAO en détention pour mieux anticiper et prévenir les risques d'exclusion sociale peut être souhaitée par l'encadrement du SPIP, pour favoriser cette coordination avec les CPIP.

## **2) Les marges de progression qui existent autour du partenariat**

Du fait d'une réponse partielle apportée par le SIAO dans le cadre de l'insertion des PPSMJ autour de la question de l'hébergement et de l'accès au logement, le DPIP doit envisager de prospecter d'autres partenaires. Des solutions nouvelles peuvent être apportées dans le cadre de la prise en charge de la population pénale. L'action du cadre du SPIP pour dynamiser le réseau partenarial peut aussi se jouer autour de l'organisation du service, l'aspect pluridisciplinaire des équipes étant un facteur d'amélioration en matière de coopération et de connaissance des dispositifs. Enfin,

l'évaluation des démarches partenariales est l'ultime étape pour assurer l'efficacité du réseau. Cette action de pilotage apparaît comme essentiel dans la détermination d'actions futures.

#### a) La prospection partenariale

Comme dans toute démarche partenariale, la connaissance des problématiques et des besoins des PPSMJ sert de base pour pouvoir décliner des objectifs de service qui doivent être réalistes au regard des caractéristiques propres au territoire d'action, ici les capacités d'hébergement et de logement. Avec la mise en place du SIAO, le SPIP n'a logiquement plus l'intérêt de développer des contacts privilégiés avec des structures d'hébergement pour négocier des conventions puisque, dès lors que la demande d'orientation est soumise par le prescripteur, c'est au dispositif de veille sociale de définir parmi les acteurs du réseau le type d'hébergement le plus adapté à la personne. Cependant, nous l'avons vu, le SIAO n'interdit pas le maintien de conventions bilatérales avec les CHRS et des transmissions directes de l'évaluation sociale à certaines structures. Cette possibilité est d'autant plus justifiée du fait de l'absence de compétence de certains SIAO pour l'orientation de personnes sous écrou. Plus largement, le SPIP peut aussi prospecter de nouveaux partenaires.

Concernant l'orientation des personnes sous écrou, les aménagements de peine tels que le placement sous surveillance électronique et le placement extérieur, sont appelés à se développer avec la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Dans le cadre de l'octroi de cet aménagement de peine, le juge d'application des peines se soucie particulièrement de l'hébergement, qui tend à devenir une condition supplémentaire à celle d'exercer une activité professionnelle ou de suivre un traitement médical en vue de la réinsertion sociale. Alors que la solution adoptée est souvent un retour chez les parents ou un hébergement chez un ami, le SPIP doit donc se mettre en relation avec des structures conventionnées pour les aménagements de peine pour faire valoir les besoins non satisfaits. Ce sont des structures associatives qui ont généralement porté une réflexion en amont sur la question de l'aménagement de peine et peuvent offrir une prise en charge globale des PPSMJ du fait de réseaux qu'ils ont construits dans les domaines de l'insertion professionnelle, du logement et médico-social. Ce conventionnement est lui réalisé à l'échelon interrégional. La dérive observée est le

refus par les CHRS de recevoir des personnes suivies en PSE préférant accepter de prendre des placements extérieurs en vue d'obtenir des financements. Les pratiques observées quant au déploiement du partenariat associatif diffèrent entre les DISP. Elles jouent un rôle qui va de la simple incitation, à un accompagnement soutenu des SPIP dans la recherche active de partenariats régionaux ou interrégionaux déclinés ensuite au niveau départemental. Ce n'est que lorsque les DISP constatent qu'une activité s'étend à plusieurs départements qu'une convention-cadre est parfois passée au niveau régional. Au-delà de la mise en commun des structures relevant de la DISP, il serait intéressant d'étendre cette pratique aux départements n'appartenant pas à la même DISP pour élargir les possibilités de réponse pour des personnes n'ayant pas d'attache dans le département. Cela réclame une coordination entre les SPIP qui repose notamment sur la mutualisation des informations. Alors que la fonctionnalité existe sur APPI, le renseignement des structures d'aménagements de peine conventionnées n'est pas réalisé de façon exhaustive. Cela a pourtant vocation à être un véritable recueil des conventions accessible aux personnels d'insertion et de probation.

En outre, le SPIP peut développer une coopération avec d'autres acteurs pour répondre aux besoins des PPSMJ en se rapprochant des associations et de bailleurs sociaux de plus en plus sollicités dans des projets visant à élaborer des nouvelles stratégies et de nouveaux instruments de politiques sociales du fait de l'existence d'un schéma actuel ne répondant pas à toutes les situations. Ainsi en est-il de l'appel à projet « innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement » piloté par la DIHAL depuis le début de l'année 2013 et qui fait suite à la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. L'objectif est de développer des solutions nouvelles d'accompagnement pour des personnes sortant d'établissements pénitentiaires sans solution mais aussi des personnes présentant des troubles de santé mentale. Il s'agit de favoriser les partenariats et les conventionnements entre le monde judiciaire, les acteurs de l'accompagnement de l'insertion et les bailleurs. Ce sont des crédits dédiés du budget opérationnel de programme 177 qui ont été dégagés pour la réalisation des projets. L'opportunité de monter un tel projet est par exemple à l'étude avec l'ARAPEJ dans les Hauts de Seine.

Il en revient au DPIP de concrétiser cette participation des acteurs en milieu ouvert ou en milieu fermé sous des formes originales. Ces projets se traduisent par la mise en place de commissions réunissant l'ensemble des acteurs ayant attrait à l'insertion, évitant ainsi la parcellisation des institutions dans une approche globale et transversale de l'accompagnement des personnes. Si l'initiative n'est pas liée directement à cet appel à projets, l'antenne du milieu fermé du SPIP des Pyrénées-Atlantiques a par exemple mis en place une commission pluridisciplinaire pour les sortants de prison rassemblant le bailleur Pact, le responsable local d'enseignement du milieu fermé, la mission locale, la caisse primaire d'assurance maladie permettant de construire des projets cohérents et durables. Cette commission permet aux PPSMJ de trouver une solution directe de logement de droit commun, répondant à la logique du « logement d'abord ». On peut imaginer que des projets semblables peuvent se monter autour de la question de la continuité des soins avec le développement d'appartements de coordination thérapeutique pour des personnes souffrant de pathologies mentales.

#### b) Le recours à la pluridisciplinarité

L'activité des SPIP tend à s'inscrire dans un cadre pluridisciplinaire. Outre l'arrivée de surveillants PSE et de psychologues dans les services, des assistants de service social sont amenés à intervenir pour compléter l'action des CPIP. Si ces derniers ont vu leurs missions se recentrer sur le cœur de métier, c'est-à-dire l'exécution des décisions de justice dans le cadre d'un mandat judiciaire, l'action de l'assistant de service social doit permettre de favoriser l'accès des PPSMJ aux dispositifs de droit commun notamment par le biais de permanences en milieu fermé. Orientées par le CPIP en charge de leur suivi, les PPSMJ du milieu ouvert ont logiquement moins de difficultés d'accès aux organismes et dispositifs. Comme les sortants de prison sont reconnus comme public prioritaire suite au rapport Pinte, les départements des Yvelines et de l'Essonne ont expérimenté depuis 2008, sous l'impulsion des services de la préfecture, la présence d'un « référent Hébergement/Logement » au sein de la détention. Des postes Accompagnement vers et dans le logement (AVDL) spécifiques, ne travaillant qu'à la demande du SPIP, ont également vu le jour sur le reste du territoire, dans les Bouches du Rhône par exemple. Ces accompagnateurs sont davantage dédiés au public proche du logement, relevant du DALO. La présence de ces travailleurs

sociaux au sein des services a un effet plutôt bénéfique quant à la dynamisation du réseau partenarial, il peut « apporter un vrai plus dans l'organisation de service »<sup>23</sup>. Si le choix de mettre en place et financer des postes de référents reste dépendant de la volonté politique, c'est un levier qui semble être à renforcer et consolider car il favorise une meilleure prise en charge des PPSMJ. L'augmentation du nombre de suivis par CPIP avec la pleine affectation des dossiers rend aussi nécessaire cette organisation spécifique. Cela fait partie des limites que le DPIP peut identifier dans la propre capacité d'action du service, le cadre devant envisager une pratique différente, plus efficace. L'arrivée de ces nouveaux personnels pose la question de l'interaction entre ces professionnels et les CPIP. Par son action managériale, le DPIP doit créer une dynamique de groupe créatrice de synergie.

Souvent rattaché à l'association gestionnaire du SIAO et financé par la DDCSPP, ce travailleur social est un interlocuteur privilégié et reconnu qui permet la transition entre la fin de détention, la probation, le retour à une vie dans la cité afin de faciliter l'insertion sociale et d'éviter la récidive. Il intervient à la demande et en lien avec les CPIP afin de travailler le projet personnel du détenu avant sa sortie et de l'accompagner au moment de la levée d'écrou vers l'hébergement ou le logement. Concrètement, dès lors qu'une situation à risque est repérée par un CPIP, ce dernier oriente la PPSMJ concernée vers l'assistant de service social. Travaillant de concert, le référent et le CPIP doivent se tenir informés des actions menées auprès de chaque personne, la préparation d'admissions en séquentiel dans les structures d'hébergement durant une permission de sortie sont par exemple souvent envisagées. L'implication du référent en milieu ouvert doit être aussi renforcée notamment dans le cadre des mesures de sursis mise à l'épreuve avec l'obligation de trouver un logement.

Le DPIP se doit de définir les objectifs de travail et le positionnement du référent pour éviter un éventuel chevauchement sur le partage des compétences même si la marge d'intervention de ce dernier est largement déterminée par la DDCSPP. Le dialogue avec ces services déconcentrés est tout aussi essentiel pour envisager d'étendre certains dispositifs qui pourraient s'avérer bénéfique dans le suivi des PPSMJ comme

---

<sup>23</sup> Entretien n°6, Avril 2013

l'intermédiation locative qui constitue une solution de transition vers le logement ordinaire et pérenne avec le principe d'une sous-location dans le parc social. De par sa connaissance fine des spécificités de chaque structure d'hébergement du département, le référent intervient aussi en appui des CPIP. Il tend à devenir le premier interlocuteur pour les demandes concernant le SIAO pour un DPIP interrogé. Le référent n'a pas pour autant de places réservées pour le public justice. Il a en tout cas un rôle pédagogique à jouer à côté du cadre du SPIP dans la transmission d'informations sur les dispositifs existants autour de l'hébergement et du logement auprès des équipes mais aussi des temps d'échanges sur des situations complexes rencontrées. Le référent peut intervenir sur certaines situations ou domaines moins maîtrisés par les CPIP qui réclament une certaine technicité, une certaine expertise. Son action contre la dégradation des situations autour du logement des PPSMJ incarcérées est particulièrement intéressante. La prolifération d'opérations et de réglementations a abouti à un univers relativement obscur comprenant une myriade de sigles ésotériques et des dispositifs variés. Il s'agit d'intervenir en appui technique notamment pour l'explication des mesures de prévention des expulsions locatives, de la négociation avec les bailleurs privés ou publics ou encore la prévention du surendettement. Enfin, dans l'objectif d'évaluation, le référent peut remplir une fonction d'observateur permettant de réaliser un état des lieux de la situation et d'émettre des préconisations.

### c) Assurer un meilleur suivi et contrôle des partenariats

Aussi bien dans le cadre d'un partenariat direct avec une structure d'hébergement que dans la relation avec les acteurs du SIAO, une évaluation du projet est essentielle pour faire vivre et renforcer le réseau partenarial. C'est l'ultime étape dans le processus d'animation du réseau permettant de se pencher sur l'intérêt et la pertinence de la coopération. Alors que les conventions restent parfois un peu vagues quant aux modalités de contrôle et d'évaluation, le DPIP doit s'en emparer pour impulser ou non de nouveaux projets prenant en considération les problématiques sociales des PPSMJ. Le SPIP attend ainsi que les partenariats bilatéraux et la participation au SIAO soient efficaces en termes de prise en charge du public. La nature de l'évaluation n'est forcément pas la même dans les deux situations.

Dans le cadre d'un partenariat avec une association chargée de venir en appui du SPIP pour la prise en charge de la question de l'hébergement, cette collaboration fait l'objet d'une convention si un engagement financier est passé. L'encadrement en porte la responsabilité sur délégation de la DISP. Une évaluation annuelle est sensée être formalisée, la structure devant rendre compte d'un bilan annuel qui conditionne la poursuite ou non du financement. En principe, les procédures d'évaluation ont été définies précédemment au regard des objectifs. Outre la communication régulière qui peut s'opérer entre les deux entités notamment pour la résolution de situations individuelles, le cadre doit s'engager dans le bilan de l'action et les perspectives éventuelles d'amélioration qui peuvent toucher aussi bien les modalités d'hébergement, le profil des personnes hébergées que les modalités de prise en charge. Il faut sans cesse optimiser les relations avec les partenaires, assumer la charge de faire vivre le partenariat. Il est vrai que les SPIP peuvent se trouver confrontés à un manque de personnel, d'encadrement et de CPIP, et des contraintes budgétaires qui empêchent de poursuivre certains projets. Cela peut expliquer le manque de suivi par les cadres de la démarche partenariale<sup>24</sup>. Les moyens à réunir en interne pour l'exécution du partenariat sont pourtant primordiaux. Cela ne passe pas uniquement par la nomination d'un référent. La mise en place d'indicateurs doit permettre de prendre des décisions sur l'éventuel renouvellement du partenariat. A titre d'illustration, le calcul du nombre de personnes orientées par le SPIP vers le partenaire et le taux d'acceptation par rapport au nombre de demandes instruites par le partenaire est prévu par certains SPIP. Il me semble aussi qu'il ne faut pas réduire l'évaluation du projet sur des éléments chiffrés mais valoriser des outils d'analyse sur d'autres dimensions comme l'accompagnement social de la PPSMJ c'est-à-dire les prestations offertes par le partenaire, le travail sur le profil des personnes hébergées. Une logique d'évaluation dynamique et constructive sous la forme d'un véritable retour d'expérience et de l'enregistrement du travail quotidien par la réalisation de comptes rendus détaillés des échanges est à développer. Si cela prend du temps en terme de travail, cette démarche a le mérite de prendre en compte ce que l'on n'a pas prévu, ce qui se passe autrement dans la relation partenariale quotidienne. D'un point de vue stratégique, le cadre du SPIP doit alors fixer l'attention

---

<sup>24</sup> Entretien n°7, Avril 2013

sur les désaccords, les conflits. Ces dissonances faisant échouer un projet, il s'agit de les mettre en évidence pour tenter de régler les litiges<sup>25</sup>.

Avec le SIAO, la conclusion de protocoles d'accord sur les modalités de fonctionnement n'est pas effective sur l'ensemble du territoire. Cela se révèle, comme nous l'avons vu, pourtant capital pour améliorer la prise en charge des PPSMJ. Cette situation n'interdit pas au SPIP de définir en amont ses propres intérêts et de repérer si la relation avec le dispositif de veille sociale peut être adaptée non. Quelles conséquences peuvent-elles être tirées quant aux relations de travail ? Le cadre du SPIP doit adopter une méthodologie de suivi, c'est-à-dire se soucier de certains éléments propres à l'orientation de la PPSMJ et donc construire des outils d'analyse pour les faire valoir auprès du SIAO mais aussi des comités de pilotage du PDAHI. Ce sont autant d'éléments qui doivent faire l'objet de modification, de négociation pour mieux adapter le dispositif au public justice. Cette conception des indicateurs de réalisation et d'évaluation de l'action permet d'établir un taux de satisfaction quantitatif et qualitatif. Encore une fois, la démarche de renseignement d'APPI et de remontées d'informations est essentielle. Plusieurs éléments peuvent présider à cette évaluation : le nombre de personnes adressées au SIAO par le SPIP, le nombre d'orientations effectivement réalisées vers une structure d'hébergement, le nombre de situations pour lesquelles le recours au 115 a été la seule solution, le délai d'attente avant la réalisation effective de la demande, la prise en compte des propositions de pré-orientation. Ce dernier indicateur est discutable dans le sens où la saturation des structures d'accueil empêche bien souvent de tenir compte des propositions d'orientation et entraîne une orientation par défaut.

---

<sup>25</sup> Dhume-Sonzogni F., Du travail social au travail ensemble, Editions ASH, 2010, p.198.

## Conclusion

A travers l'étude de l'impact sur les SPIP de la mise en place du SIAO, j'ai pu observer que la marge de manœuvre du DPIP pour dynamiser le réseau partenarial autour de la question de l'hébergement et de l'accès au logement est réelle sans pour autant occulter le contexte de crise économique, avec l'augmentation de la précarité et de la pauvreté, et les particularités de chaque département. Du fait de la coopération désirée entre les différents acteurs départementaux du secteur que sont les structures d'urgence et d'insertion ou encore les bailleurs sociaux, le SPIP peut trouver de nouvelles opportunités pour répondre aux besoins des PPSMJ en déléguant l'orientation des personnes au dispositif de veille sociale. Cela tend aussi à bouleverser les pratiques des SPIP, le problème étant celui de l'harmonisation de la saisine et de l'admission avec des structures d'hébergement qui exigent le passage devant le SIAO quand d'autres acceptent de recevoir directement la demande. Mais, la réponse apportée par le SIAO aux besoins des PPSMJ n'est que partielle. Malgré la volonté affichée, encore récemment lors de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive, d'inscrire les problématiques d'insertion du public-justice dans le cadre des dispositifs sociaux de droit commun qui évite la stigmatisation, la difficile compatibilité de l'organisation du SIAO avec les spécificités du suivi judiciaire amène ainsi bien souvent à une dérogation au droit commun. La situation décrite au cours de cette conférence de services sociaux de droit commun n'intégrant pas la population pénale au cœur de ses dispositifs présumant d'une prise en charge spécifique de l'administration pénitentiaire n'est en tout cas pas réelle pour la question de l'hébergement et du logement<sup>26</sup>. Le public-justice est bel et bien reconnu comme public prioritaire dans la planification de l'offre du secteur AHI. Cela justifie donc l'adaptation du dispositif aux particularités de ce public et rend nécessaire la participation effective de l'équipe de cadres du SPIP aux PDAHI et aux PDALPD pour faire valoir cette spécificité. La volonté politique des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'Etat est malgré tout la condition pour

---

<sup>26</sup> Conférence de consensus, pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive, Principes d'action et méthodes, p.26-28

inciter une meilleure prise en compte des PPSMJ. Les partenariats des SPIP autour de la question de l'insertion des PPSMJ fait en tout cas l'objet de réflexions au moment où la conférence de consensus propose la création d'un service public départemental de l'insertion des PPSMJ, piloté par le SPIP, regroupant les associations agissant sous mandat judiciaire. Cela s'inscrit dans l'optique d'un recentrage de l'activité des services sur leur cœur de métier.

A la suite des travaux de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale en décembre 2012, si les SIAO ont vu leurs missions et leurs capacités d'intervention renforcées par la circulaire du 4 janvier 2013, la reconnaissance d'une relative absence de réponses adaptées dans le dispositif de l'hébergement et de l'accès au logement pour des personnes sortant d'établissements pénitentiaires induit de nouvelles approches pluridisciplinaires et le développement de nouvelles synergies. En se liant à d'autres acteurs, le DPIP peut y voir un moyen de renforcer le réseau partenarial pour répondre à des besoins des PPSMJ non couverts. C'est la logique impulsée par les Règles Européennes de Probation, concernant la nécessité d'un « travail pluridisciplinaire et inter-organisationnel, coordonné et complémentaire pour répondre aux besoins complexes des auteurs d'infraction »<sup>27</sup>, qui est suivie.

Dans le cadre de ces nouveaux projets partenariaux, un critère est particulièrement essentiel : l'amélioration de la connaissance des publics qui ne trouvent pas de réponse adaptée. L'engagement du DPIP dans une meilleure analyse des besoins des personnes suivies par le service, évoqué dans le mémoire, s'inscrit alors dans un souci de performance de l'action de la structure et de définition d'objectifs clairs. Cela amène à évoquer la nécessaire mise en place d'un management par objectifs au sein des SPIP. Par la circulaire du 31 juillet 2002, les DPIP sont appelés à pouvoir effectuer un état des lieux du service, notamment l'analyse de la population pénale prise en charge, pour définir des axes d'amélioration avec la volonté de mettre en œuvre des actions et de développer des stratégies de pilotage. A travers le Diagnostic Orienté de la Structure et le Plan d'Objectifs Prioritaire de la Structure, le cadre du SPIP doit alors avoir une vision claire et partagée des objectifs à initier ou à poursuivre ainsi que des actions à

---

<sup>27</sup> Recommandation n°13 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation

mener ou à impulser dans sa structure tout en conservant un regard sur les moyens, aussi bien humains que matériels, et les indicateurs qui seront utilisés. En réalisant une véritable analyse de la population prise en charge, cela doit faire émerger ce qui va influencer sur les orientations et les objectifs opérationnels en matière de prospection partenariale. A côté de l'évaluation du profil de la personne condamnée en matière de dangerosité et de risque de récidive, la prise en compte des facteurs sociaux à l'échelle de la structure doit permettre d'adapter le réseau de partenaires. Cela marque la volonté d'inscrire une culture du résultat, impulsée par la loi organique relative aux lois de finances, dans les services. L'ensemble des activités conduites par les SPIP nécessite une évaluation afin d'en mesurer la pertinence, de garantir un meilleur suivi des projets et d'assurer une visibilité du travail réalisé comme le souligne la circulaire du 19 mars 2008. Le rapport annuel d'activité est alors la transcription de l'analyse des politiques menées et de ses résultats mais c'est le travail en amont du DPIIP autour des indicateurs de l'activité qui est primordial. Pour le groupe de travail Camus-Lemaire qui a remis son rapport en mai 2011, l'enjeu majeur de demain pour les SPIP est de pouvoir détenir un véritable outil de gestion dans un souci d'efficacité organisationnelle. C'est la question de la fiabilité et du perfectionnement de l'application APPI qui est posée, avec pour le moment, une maîtrise partielle de l'outil qui rend ainsi les restitutions statistiques difficiles.

## **Bibliographie**

### **Textes juridiques**

- Loi n°2009-1436 pénitentiaire du 24 novembre 2009
- Ministère de la Justice, Circulaire relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de de probation, 19 mars 2008.
- Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, Circulaire relative à la planification territoriale de l'offre d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, en liaison avec la politique d'accès au logement, 9 décembre 2009.
- Ministère de la Justice et des Libertés, Circulaire relative à la prévention de l'errance à la sortie des établissements pénitentiaires, 1er Mars 2010.
- Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, Circulaire relative au Service Intégré d'Accueil et d'Orientation, 8 avril 2010.

### **Ouvrages**

- Brosse N. Dumoulin P., Masclat G., *Travailler en réseau. Méthodes et pratiques en intervention sociale*, Paris, Dunod, 2006.
- Chales-Courtine S., *L'initiative LOTU : une démarche partenariale au service des personnes placées sous-main de justice*, Agen, ENAP, 2010.
- Dhume-Sonzogni F., *Du travail social au travail ensemble*, Editions ASH, 2010.
- Ion J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Paris, Dunod, 2005.
- Le Boterf G., *Travailler efficacement en réseau. Une compétence collective*, Paris, Editions d'Organisation, 2008.
- Vidalenc E., *Le défi du partenariat dans le travail social*, L'Harmattan, 2002.

### **Articles**

- « Positionnement professionnel et éthique dans le travail d'équipe », *Les cahiers de l'actif*, n° 402-403, Novembre-Décembre 2009, p.209-219.
- Calvet M., « Le partenariat...articulation ou coordination entre les professionnels ? Un exemple : le DERPAD », *Vie Sociale*, n°1, 2010.

- Damon J., « La dictature du partenariat, vers de nouveaux modes de management public », *Futuribles*, mars 2002.
- Fevre L., « Travailler en réseaux : de l'individuel au partenariat », *Les cahiers de l'actif*, n°354-355, Novembre-Décembre 2005, p. 103-114.
- René J-F., Gervais L., « Les enjeux du partenariat aujourd'hui », *Les nouvelles pratiques sociales*, vol. 14, n°1, 2001.
- Pliez E., « Les personnes à la rue et logement d'urgence, pour une nouvelle approche :le logement d'abord », *Esprit*, Octobre 2012, p.109-122.

### **Mémoires**

- Atlan L., Chevalier C., Danna V., Lespiauc M-L., M'Buta S., *Le partenariat comme révélateur de la pratique professionnelle du DPIIP : vers une expertise du métier*, Mémoire de recherche et d'application professionnelle de la 3<sup>ème</sup> promotion de DPIIP, Agen, ENAP, 2011.
- Loisel S., *Favoriser le droit au logement des personnes incarcérées proche de la sortie*, Projet d'action de la 14<sup>ème</sup> promotion de CPIP, Agen, ENAP, 2011.
- Robin Y., *Le partenariat : un outil actif pour optimiser le parcours de réinsertion professionnelle des personnes placées sous-main de justice*, Mémoire de recherche et d'application professionnelle de CPIP, Agen, ENAP, 2007.

### **Rapports**

- Cour des comptes, La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile, 2011, 505 pages.
- Inspection générale des Finances, Rapport sur les services pénitentiaires d'insertion et de probation, Juillet 2011, 24 pages.
- Inspection générale des affaires sociales, Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation, Paris, février 2012, 199 pages.
- Ministère de la Justice, Rapport sur l'amélioration du fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation, Paris, 2011, 25 pages
- Ministère de la Justice, Rapport du groupe de travail Camus-Lemaire, Mai 2011, 36 pages.

### **Sites Web**

- Ministère de la Justice (France), conférence de consensus sur la prévention de la récidive, <http://conference-consensus.justice.gouv.fr> (pages consultées le 16 mars)

## **Table des annexes**

- Annexe 1 : Grille d'entretien
- Annexe 2 : Liste des entretiens
- Annexe 3 : Groupe de travail SIAO/DRIHL/DISP sur la prise en charge des publics spécifiques
- Annexe 4 : Fiche de poste du référent « Hébergement-Logement » du SPIP 91

## **Annexe 1 : Grille d'entretien**

1°) Pouvez-vous évoquer la situation partenariale autour de la question de l'hébergement et du logement dans votre département ?

2°) Comment s'articule la coordination entre le SPIP et les partenaires hébergement ?

Quels sont les outils qui fonctionnent et ceux à développer ?

3°) Avez-vous les informations suffisantes pour évaluer les besoins des PPSMJ en matière d'hébergement ou de logement ?

4°) Quels sont les liens établis avec le SIAO ?

Participez-vous aux comités de suivi ou à certaines commissions d'orientation ?

Existe-t-il une convention avec le SPIP ?

Comment sont évaluées les demandes émanant du service ?

5°) Le SPIP est-il associé au PDAHI et au PDALPD ?

Si oui, sous quelles modalités ?

## **Annexe 2 : Liste des entretiens**

Entretien n°1 en janvier 2013: DPIP de Nanterre

Entretien n°2 en février 2013: CPIP de la DISP de Paris

Entretien n°3 en février 2013: DPIP de l'Aube

Entretien n°4 en mars 2013: DPIP de l'Essonne

Entretien n°5 en mars 2013: DPIP de l'Aisne

Entretien n°6 en avril 2013: DPIP de l'Essonne

Entretien n°7 en avril 2013 : DPIP des Pyrénées Atlantiques

### Annexe 3 : Groupe de travail SIAO/DRIHL/DISP

<p>Lorsque ce public ne fait pas l'objet d'une mesure de suivi judiciaire:</p> <p><b>Evaluation, Orientation :</b></p> <p>Dès lors qu'il ne fait plus l'objet d'une mesure de suivi judiciaire, le SPIP n'est pas le référent attribué de ce public.</p> <p>Le Service Régional d'Accueil, d'Insertion et d'Orientation des Sortants de Prison qui constituait une plate-forme de premier accueil, d'évaluation et d'orientation des personnes sortantes d'incarcération depuis moins de 6 mois, sans domicile et sans mesure judiciaire est aujourd'hui peu opérant.</p>	<p><b>Principe à valider:</b></p> <p>Le SIAO exerce, pour cette catégorie de public, sa compétence de droit commun : orientation adaptée vers les dispositifs, sur la base d'une validation de l'évaluation sociale et de la proposition émise.</p>
<p>Dans ce cadre:</p> <p>Quelle procédure d'évaluation adopter s'agissant des sortants de prison (sorties sèches) en l'absence de référent social, notamment quand ils sont mis à l'abri au 115 ?</p> <p>Comment assurer à ce public, souvent accueilli par défaut dans les structures d'hébergement d'urgence, une orientation adaptée ?</p>	<p><b>Principe à valider :</b></p> <p>En l'absence de référent social prescripteur, il appartient au SIAO urgence d'orienter, par l'intermédiaire de l'opérateur qui l'a saisi de la situation, ce public vers une structure d'accueil de jour, généraliste ou spécialisée, à même d'effectuer l'évaluation sociale ou d'intervenir en soutien.</p> <p>Il appartient au SIAO d'identifier le public en sorties sèches accueilli de manière récurrente en hébergement d'urgence.</p> <p>Au stade de l'urgence comme de l'insertion, le SIAO apprécie l'opportunité d'une orientation de ce public vers les structures spécialisées ou généralistes adaptées à sa situation.</p>
<p>Lorsque que ce public fait l'objet d'une</p> <p>1/Evaluation, orientation:</p>	<p><b>Principe à valider :</b></p> <p>Evaluateur auprès des magistrats, le SPIP est prescripteur auprès du SIAO. Il préconise à l'aide des outils développés à cet effet (demande d'admission en structure d'hébergement)) l'orientation la mieux adaptée aux personnes concernées : type d'établissement dédié ou non, site géographique.</p> <p>Les propositions d'orientation dans des structures dédiées notamment émises par le SPIP font l'objet d'un examen par le SIAO pour validation.</p>

<p>2/Comment aménager le circuit d'orientation et la procédure d'admission dans les structures dédiées, liées à la décision judiciaire, et à priori difficilement compatibles avec l'organisation du SIAO (compétence géographique, délais des commissions, optimisation des places)</p> <p>Difficultés repérées :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le juge n'autorise la sortie des détenus que dans la mesure où un certain nombre de garanties sont rassemblées en particulier celle de l'hébergement qui doit être clairement identifié.</li> <li>-L'impossibilité de programmation des dates d'entrée dans les structures d'hébergement alors qu'un projet de sortie est organisé(en cas de comparution immédiate, ou parce que la date du jugement ou la date effective de fin de peine est imprévisible) amène à des admissions du public en urgence, ou à contrario à geler les places pendant une durée de 15 jours à 1 mois.</li> <li>-Les structures admettent parfois en séquentiel, pour une période probatoire (mesures de permissions de sorties)</li> </ul> <p>Les propositions d'orientations émanant de l'administration pénitentiaire visent parfois des structures implantées sur des départements extérieurs au territoire du SIAO(public incarcéré hors département de domicile, nécessité d'éloignement de l'environnement ,de rapprochement familial,...)</p>	<p><b>Principe à valider :</b></p> <p>Les commissions statueront dans un cadre adapté</p> <p>Elles seront en particulier destinataires des informations relatives aux entrées/ sorties dans les structures dédiées, et de toute information qualitative de nature à favoriser leur connaissance, en temps réel, des orientations de ce public.</p> <p>Mise au pot commun des places vacantes dans l'attente de la fixation de la date d'entrée dans la structure par le juge; ce principe, déjà opérationnel pour ARAPEJ91, ne peut être appliqué qu'à l'hébergement hôtelier. De ce fait :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Mise en place d'une veille sur les difficultés liées au gel des places dans l'hébergement collectif.</li> <li>. Tendre vers la mutualisation des places, hôtelières d'urgence, et collectives d'insertion, au sein des structures spécialisées;</li> </ul> <p>Dès que la date d'entrée est fixée par le juge, l'information doit être relayée par le SPIP auprès des associations et du SIAO.</p> <p><b>Axe de travail proposé</b></p> <p>Mise en œuvre d'une cartographie des orientations du public-justice ressortissant des SIAO d'Ile de France, afin d'apprécier la répartition de l'offre et de la demande d'hébergement au niveau national.</p>
<p>Comment coordonner l'action SPIP/SIAO?</p>	<p><b>Axe de travail proposé :</b></p> <p>Une liste de référents « personnes ressources » par département sera communiquée aux SIAO par l'administration pénitentiaire. Ces référents participeront, à titre représentatif, aux instances locales ou régionales, assureront</p>

	<p>un rôle d'expertise s'agissant des questions liées au suivi judiciaire. S'agissant de l'évaluation de situations individuelles, ils seront les correspondants relais des SIAO sur des difficultés particulières liées au cadre judiciaire.</p>
<p>Comment optimiser la qualité des structures généralistes en s'appuyant sur l'expertise des structures spécialisées ?</p>	<p><b>Axe de travail proposé:</b></p> <p>Transmission des connaissances des associations spécialisées dans le cadre de réunions de travail organisées localement.</p> <p>Partage des pratiques au sein des commissions d'admission des SIAO et à terme, identification de référents au sein des structures.</p>
<p>Comment optimiser l'accueil de ce public notamment dans les structures généralistes (accueil de jour en espace-solidarité-insertion, places dédiées en CHRS, jeunes en errance,...)</p>	<p><b>Axe de travail proposé :</b></p> <p>Identification des besoins, des capacités et des moyens mis en œuvre à l'échelle du SIAO, voire régionale (enquête de la DRIHL en cours).</p>
<p>Comment favoriser l'accès de ce public au logement de droit commun?</p> <p>Ce public cumule des facteurs de précarité multiples, des problématiques lourdes (parfois désocialisation, pathologies psychiatriques)</p> <p>Il est pour ce motif généralement admis dans des structures d'hébergement et d'accompagnement social.</p> <p>Cependant, l'accès au logement, lorsqu'il est une indication, doit être aménagé:</p> <p>Des expérimentations ont été ou seront mises en œuvre :</p> <p>sur certains départements(78,91), des référents logement ont été financés par la DRIHL afin d'aménager des sorties vers le logement des personnes incarcérées, en lien avec les maisons d'arrêt.</p> <p>ce public est éligible, sous certaines conditions, à l'expérimentation « <i>housing first</i> »</p>	<p><b>Axe de travail proposé</b></p> <p>Evaluer les résultats de la mise en place des référents logement en lien avec les opérateurs et l'administration pénitentiaire, avant d'envisager, le cas échéant, de la réactiver</p> <p>Etudier l'applicabilité de l'expérimentation « <i>housing first</i> » à ce public.</p> <p>Envisager, en lien avec les structures dédiées, et sur indication, la mise en œuvre de mesures d'accompagnement vers le logement (AVDL), en alternative à l'hébergement en CHRS.</p>

## **Annexe 4 : Fiche de poste du référent Hébergement/Logement**

1- Assurer des permanences au sein des services pénitentiaires en lien très étroit avec le SPIP de l'Essonne:

- Evaluer la situation de chaque détenu afin de proposer une sortie adaptée en matière d'hébergement ou de logement.
- Mettre en place un accompagnement individualisé afin de préparer l'entrée en structure d'hébergement (droits et devoirs des hébergés) ou en logement (droits et devoirs du locataire).
- Accompagner le détenu vis-à-vis des démarches administratives nécessaires (demandes d'hébergement, demande de logement, constitutions des dossiers DALO volet hébergement, volet logement, constitutions des dossiers A.P.L, F.S.L, Locapass)

2- Accompagner le détenu lors de la levée d'écrou :

- Assurer l'accompagnement lors de la sortie (admission en structure, signature du bail...).
- Transmettre les informations nécessaires à la suite du parcours du détenu (assurer le relais vis-à-vis des partenaires concernés tels que les référents sociaux hébergement, assistants sociaux de secteurs...).

3- Développer, renforcer et animer un partenariat entre les acteurs concernés :

- Travailler en étroite collaboration tout au long de la mission avec les acteurs du SPIP en particulier avec les CIP.
- Avoir connaissance des places disponibles dans chaque structure.
- Maintenir une connaissance fine des spécificités de chaque structure d'hébergement du département (rencontres régulières avec les équipes).
- Rencontrer régulièrement les acteurs des dispositifs liés au logement (CAPLOGY, Lien Yvelinois...) pour favoriser l'accès au logement.

4- Evaluer l'activité :

- Organiser des rencontres régulières avec les services du SPIP afin d'ajuster les actions et un comité de suivi deux fois par an avec les différents acteurs du réseau.
- Réaliser un bilan d'activité annuel en direction de la Préfecture et des services compétents de l'Etat.

## Table des matières

<b>SOMMAIRE</b>	<b>2</b>
<b>GLOSSAIRE</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>I/ La refondation de la politique du logement et de l'hébergement et son effet sur la démarche partenariale des SPIP</b>	<b>9</b>
1) Le contexte de la refondation	9
a) De l'affirmation d'un droit au logement au « logement d'abord »	9
b) L'association du SPIP aux dispositifs de droit commun	11
2) Le service intégré d'accueil et d'orientation, outil de la Refondation et nouvel interlocuteur des SPIP	14
a) La mise en place des SIAO	14
b) Le SIAO comme passage obligé pour le SPIP en matière de demandes d'hébergement	16
3) Un fonctionnement en réseau ?	17
a) Le réseau et le partenariat	17
b) Une réponse lacunaire aux problèmes d'hébergement des PPSMJ	20
<b>II/ Les leviers d'action du DPIP pour dynamiser le réseau partenarial</b>	<b>25</b>
1) Adapter le réseau à ses besoins : l'évaluation et la pédagogie du cadre comme préalables	25
a) Une évaluation fine des besoins des PPSMJ en matière d'hébergement ou de logement	25
b) La nécessaire présence du cadre dans les instances de décision	28
c) La formalisation de la relation avec le SIAO	32
2) Les marges de progression qui existent autour du partenariat	34
a) La prospection partenariale	35
b) Le recours à la pluridisciplinarité	37
c) Assurer un meilleur suivi et contrôle des partenariats	39
<b>CONCLUSION</b>	<b>42</b>

<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>45</b>
<b>TABLE DES ANNEXES</b>	<b>47</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES</b>	<b>54</b>

Faire vivre le partenariat autour de l'hébergement et du logement : une nécessaire adaptation du DPIP aux évolutions institutionnelles

Résumé : Dans l'objectif d'une meilleure prise en charge des besoins des personnes placées sous-main de justice en matière d'insertion sociale, le DPIP est amené à s'ouvrir vers l'extérieur en nouant des partenariats avec d'autres acteurs publics ou privés. Concernant la question de l'hébergement et du logement, la mise en place du service intégré d'accueil et d'orientation en tant que guichet unique change la donne pour les SPIP. Il s'agit, à travers ce mémoire, de repérer les moyens d'intervention du cadre pour donner la plus grande efficacité à la participation du service au réseau organisé par le SIAO et pour renforcer le tissu partenarial. Cela nécessite notamment une évaluation fine des besoins des PPSMJ et des actions menées.

Mots-clés : DPIP-Partenariat-SIAO-Hébergement-Evaluation