

Directeur Pénitentiaire d'Insertion et de Probation

Les enjeux d'un accompagnement global de la PPSMJ en milieu ouvert

*Pour une meilleure appropriation du
parcours d'exécution de peine (PEP)*

Présenté par Koladé KOUFEIDJI

Mémoire
de recherche
et d'application
professionnelle

Mai 2014

Les enjeux d'un accompagnement global de la PPSMJ en milieu ouvert

*Pour une meilleure appropriation du parcours
d'exécution de peine (PEP)*

**« En faisant scintiller notre lumière, nous offrons aux autres la possibilité
d'en faire autant »¹**

Nelson Mandela

¹ Mandela N, Extrait du Discours d'investiture - 10 Mai 1994

Remerciements

Je tiens à remercier :

Laurence Bessières, enseignant-chercheur à l'ENAP, qui a supervisé ce mémoire de recherche et d'application,

Ilhem Grairia, Directrice Pénitentiaire d'Insertion et de Probation pour ces précieux conseils, son écoute et sa disponibilité,

Frédéric Vallat, Directeur adjoint du SPIP, pour son accueil, sa disponibilité et sa confiance,

Vos soutiens ont été déterminants dans la réalisation de ce projet. Je ne saurais vous témoigner toute ma gratitude.

Je tiens également à remercier très chaleureusement tous les personnels d'insertion et de probation, les autorités judiciaires et les personnels du service de prévention de la délinquance de la préfecture, rencontrés pendant mes différents stages pour leurs contributions à mon projet professionnel.

Merci à Catherine, Jean-Luc et à l'ensemble des personnes qui ont contribué à m'enrichir humainement et professionnellement tout au long de ma jeune carrière. Ma reconnaissance est sincère et entière.

Sommaire

<i>Introduction</i>	7
<i>Chapitre 1 : Un diagnostic du parcours d'exécution de peine en milieu ouvert</i>	14
1.1 La faible appropriation méthodologique du PEP en milieu ouvert	14
1.2 La diversité des pratiques professionnelles au sein des SPIP	18
1.3 Une pluralité d'acteurs dans des logiques professionnelles différentes	21
<i>Chapitre 2 : Le développement et la mobilisation du partenariat</i>	25
2.1 Le PEP et le partenariat	25
2.2 Diversité des partenaires et empilement des dispositifs de droits communs	30
2.3 Une démarche renouvelée du PEP en milieu ouvert : la synergie partenariale ..	33
<i>Chapitre 3 : La recherche d'une complémentarité dans la prise en charge</i>	36
3.1 L'inscription du DPIIP dans les instances de pilotage des dispositifs d'insertion et de formation	36
3.2 La promotion d'une prise en charge multimodale au sens des Règles Européennes relatives à la Probation (REP)	43
3.3 L'accompagnement au cœur du métier de conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation	47
<i>Conclusion</i>	51
<i>Bibliographie</i>	55
<i>Table des annexes</i>	59
Annexe 1: Processus de suivi élaboré pendant mon stage en SPIP	59
Annexe 2 : Guide d'entretien semi-directif	69
Annexe 3 : Fiche projet	70

Introduction

Mal connu du public, le parcours d'exécution de peine (PEP) est jalonné de plusieurs étapes, tant pour le devenir de la personne placée sous main de justice (PPSMJ) que pour sa place dans la société. Ce temps d'exécution de la peine ne peut déboucher sur une réinsertion efficace qu'en considérant l'individu dans sa complexité et sa place parmi ses concitoyens. La réinsertion devenant, « *un devoir pour la société car elle seule peut éviter que le délinquant ne retombe perpétuellement dans la délinquance, sans cesse plus dangereux et moins amendable* »². Pensé pour prévenir la récidive et optimiser les chances de réinsertion sociale et professionnelle de la personne condamnée, le parcours d'exécution de peine (PEP) ne trouve pas toujours de résonance à la hauteur des ambitions qu'il porte dans le paysage de la probation française. Nécessitant une approche organisationnelle, méthodologique et une pluralité d'acteurs et d'interventions dans sa mise en œuvre, il est l'outil central d'une prise en charge articulant la dimension pénale de la condamnation avec celle d'un accompagnement social. Cette double approche fait de ce projet une référence dans la prise en charge de la personne détenue.

Initialement intitulé projet d'exécution de peine, le PEP a été formalisé par une note du 2 mai 1996 du Garde des Sceaux³. Il a été défini comme « *la formalisation des étapes qui jalonnent le parcours pénitentiaire du condamné* » objectivant « *les attentes de l'institution à son égard et les perspectives qui peuvent lui être proposées* »⁴ afin de donner du sens à la peine⁵. En 1997, une évaluation approfondie du dispositif expérimental au sein des établissements pilotes a été réalisée par un groupe d'experts. Ils ont particulièrement souligné son utilité dans le processus d'individualisation des peines des personnes détenues. Grâce aux enseignements positifs issus de cette expérimentation, le PEP a été généralisé par la circulaire du 21 juillet 2000 à l'ensemble

² Goislot L., *Le projet d'exécution de peine*, mémoire de DEA Droit et Justice, mention « Justice », Lille 2, 2000/2001, p 25

³ Note JUSE9640034N du 2 mai 1996 du Garde des Sceaux, Jacques Toubon

⁴ idem

⁵ La note ajoute que le processus d'élaboration du PEP s'effectue en lien avec la personne condamnée à partir de l'analyse des besoins du détenu.

des établissements pour peine⁶. La circulaire fixe au PEP les trois principaux objectifs suivants :

- Donner plus de sens à la peine privative de liberté en impliquant davantage le condamné dans l'évolution de celle-ci pendant toute la durée de son incarcération ;
- Définir des modalités de prise en charge et d'observation permettant une meilleure connaissance du détenu ; améliorer dès lors l'efficacité des actions visant à sa réinsertion et accroître la sécurité des établissements ;
- Améliorer l'individualisation judiciaire et administrative de la peine en proposant au juge ou à l'autorité administrative compétente, des éléments objectifs d'appréciation du comportement de chaque détenu sur lesquels ils peuvent asseoir leur décision.

Pendant la phase d'expérimentation, les sites pilotes ont été amenés à réexaminer et restructurer un certain nombre de principes d'organisation jugés particulièrement sensibles pour la mise en œuvre de ces trois objectifs : la phase d'accueil des personnes détenues, l'organisation du service, l'observation des détenus, la formation des personnels, en particulier à l'utilisation de l'écrit et à la transmission d'informations. Des instances d'échanges d'information où se sont formalisés les premiers projets d'exécution de peine ont également été créées et réunies régulièrement. Ces apports de méthodologie et d'organisation ont été ressentis comme un enrichissement des métiers, notamment par les personnels de surveillance appelés à participer aux commissions de bilan et d'orientation où sont examinés les résultats de leurs observations.

Par ailleurs, le projet d'exécution de peine a été perçu comme un moyen d'exécuter les peines de façon plus dynamique. Il a aussi contribué à inscrire la personne détenue dans une perspective d'évolution individuelle, notamment dans les établissements de longue peine. En impliquant ainsi la personne détenue dans la gestion de sa peine en co-construisant les étapes de sa réinsertion, le PEP devient un réel outil d'accompagnement

⁶ Circulaire JUSK0840001C du 21 juillet 2000 relative à la généralisation du projet d'exécution de peine aux établissements pour peine

mettant la PPSMJ au centre du dispositif au sens de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale⁷.

Renommé parcours d'exécution de peine dans la circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'interventions des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)⁸, le dispositif a été élargi au milieu ouvert en ces termes : « *Le PEP, initialement projet d'exécution de peine, tel que défini dans la circulaire du 21 juillet 2000 et aux articles D. 74 et D. 94 du CPP, doit devenir plus largement, tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé, le moyen de structurer le parcours d'exécution de peine des personnes condamnées par une prise en charge globale et pluridisciplinaire* »⁹. De plus, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 en son article 89 est également venue élargir le PEP, stipulant qu'il « *est élaboré par le chef d'établissement (CE) et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation (DSPIP) pour les condamnés en concertation avec ces derniers, dès que leur condamnation est devenue définitive* »¹⁰. Cette accumulation de textes juridiques relatifs au PEP le pose clairement comme un outil central dans le traitement de la récidive. Son devenir dans les SPIP doit permettre une prise en charge globale et pluridisciplinaire de la PPSMJ traduisant ainsi la construction d'une démarche structurante en milieu ouvert car « *la condamnation en milieu libre s'inscrit dans un projet pour l'individu et non contre celui-ci. Le jugement pénal définit un cadre de travail, composé d'obligations spécifiques précises et limitées comme la durée de la mesure, sa nature, les obligations générales et particulières qui lui sont associées. Il définit la trajectoire d'un devenir possible, envisage pour et avec le condamné, un arc de travail temporel pour le travailleur social, un temps utile au condamné* »¹¹.

Ainsi, l'article 717-1 du code de procédure pénale prévoit ce dispositif, détaillé à l'article D.88 du même code en disant que « *le PEP décrit notamment, pour chaque*

⁷ LOI n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

⁸ Circulaire de la DAP n° 113/PMJ1 du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation

⁹ Idem

¹⁰ Loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, art 89

¹¹ Chauvenet Antoinette, Orlic Françoise, « Sens de la peine et contraintes en milieu ouvert et en prison », *Déviance et Société* 4/ 2002 (Vol. 26), p. 443-461

personne détenue condamnée, l'ensemble des actions qu'il est envisagé de mettre en œuvre au cours de sa détention afin de favoriser sa réinsertion. Il recouvre l'ensemble de la période de détention y compris la préparation à la sortie. Il est défini et le cas échéant actualisé à partir des éléments recueillis lors de la période d'observation puis tout au long de la détention, auprès de l'ensemble des services appelés à connaître de la situation de la personne détenue intéressée, ainsi que des souhaits exprimés par elle. Ces éléments sont consignés par écrit. Il fait l'objet d'un réexamen à la demande de la personne détenue ou au moins une fois par an ».

Pourtant, si les établissements pour peine sont très imprégnés du PEP¹² ayant été associés dès le départ à sa mise en place, force est de constater la faible appropriation méthodologique du dispositif en milieu ouvert. En effet l'histoire de ce dispositif avec les SPIP du milieu ouvert est relativement récente et se construit progressivement. Dans ce contexte, le PEP ne semble pas encore avoir une réalité dans la prise en charge globale de la PPSMJ au sens où le dispositif n'a pas suffisamment décliné de méthodologie formalisée d'accompagnement et d'outils de suivi. D'après un directeur pénitentiaire d'insertion et de probation (DPIP), « *le PEP est mis en œuvre en établissement et cette notion recouvre une faible réalité en milieu ouvert* ».

Si les établissements offrent un cadre matériel et organisationnel normé dans lequel tous les acteurs peuvent se retrouver avec la personne condamnée pour définir le PEP, la configuration est tout autre en milieu ouvert. En effet, les PPSMJ sont convoquées par les services du SPIP milieu ouvert et orientés vers d'autres acteurs et partenaires des dispositifs sociaux, d'insertion et de santé qui sont éloignés géographiquement. L'environnement est donc moins cadré et laisse plus d'autonomie aux personnels d'insertion et de probation et aux personnes condamnées (PIP).

Pour remplir ses missions et répondre aux exigences de la prise en charge, le SPIP milieu ouvert, comme en établissement, dispose en interne d'une équipe de

¹² Daumas A-C, le PEP en milieu ouvert, 5^{ème} promotion de DPIP, ENAP, 2013 « *Double constat fait dans les années 70 de l'augmentation du nombre de détenus condamnés à de longues peines et de la nécessité de valoriser les personnels de surveillance en faisant d'eux de véritables observateurs des détenus dont l'avis pourraient influencer sur le parcours de ceux-ci, Mémoire sur le PEP en milieu ouvert* ».

professionnels venant d'horizons divers dans leur cursus de formation et s'appuie aussi sur des partenaires à compétences et ressources spécifiques.

Sous la direction du directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DSPIP), le DPIP, à l'instar du chef d'établissement, doit chercher à initier et formaliser une ingénierie sociale et judiciaire de l'accompagnement des publics qui lui sont confiés par les autorités judiciaires en proposant des outils d'accompagnement social, d'évaluation criminologique ainsi que des instances territoriales de coordination des parcours des PPSMJ en milieu ouvert. Cette ingénierie est un levier conceptuel et pragmatique sur lequel les SPIP milieu ouvert peuvent s'appuyer pour construire et formaliser un référentiel d'accompagnement métier en vue d'articuler les dimensions judiciaire, sociale et de coordination territoriale de la prise en charge.

La formalisation des modalités de prise en charge globale en milieu ouvert reste une étape importante de l'achèvement de l'harmonisation des pratiques professionnelles en SPIP. Le DPIP en tant que cadre intermédiaire, et sous la responsabilité du DSPIP, devient un rouage essentiel dans la mise en œuvre de cette approche. Il convoque ainsi le partenariat extérieur dans la prise en charge globale et l'articule avec les compétences internes au SPIP. La réflexion autour d'un tel dispositif ne peut donc être envisagée sans une mobilisation des ressources partenariales du territoire départemental du SPIP et sans la notion d'internalisation des compétences. Cette dernière fait référence à la manière dont les différents savoirs, savoir-faire et savoir-être en interne vont pouvoir dialoguer et se compléter pour viser l'objectif ultime de la prévention de la récidive. Le DPIP est donc un maillon important, garant du bon fonctionnement des différents acteurs.

En intervenant dans la coordination des dispositifs, la mobilisation du partenariat et la gestion du personnel d'insertion et de probation, il organise la mise en cohérence de la dimension partenariale et l'internalisation des compétences avec l'obligation de faire vivre la pluridisciplinarité sans induire de logique concurrentielle. Ce qui le place face aux enjeux de la nécessaire définition d'une méthodologie d'accompagnement global de la PPSMJ dans un environnement partenarial soumis par ailleurs à de fortes contraintes structurelles et budgétaires.

La circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation indique que « *le DSPIP joue le rôle d'interface auprès des divers partenaires institutionnels et associatifs* »¹³. En matière de partenariats privés, le DSPIP fixe « *les prestations de services attendues. Il prospecte le réseau partenarial susceptible de prendre en charge ces personnes et de dégager des financements* »¹⁴.

Le développement partenarial est devenu un enjeu suffisamment important dans l'atteinte des objectifs de prévention de la récidive qu'« *on ne peut pas travailler de manière isolée* ». C'est ainsi qu'une CPIP¹⁵ rencontrée lors de mon stage définit son mode de travail. Elle confirme ainsi la nécessité de travailler en collaboration avec les acteurs associatifs et institutionnels d'un territoire pour permettre une prise en charge efficace des personnes placées sous main de justice (PPSMJ).

C'est pourquoi le partenariat dans sa diversité d'approche revêt des enjeux stratégiques pour le DSPIP dans la conduite de sa politique de service. Il définit ainsi les contours d'une politique partenariale permettant la réalisation des suivis des PPSMJ et facilite le travail des personnels d'insertion et de probation. C'est aussi un levier d'action essentiel pour le DPIP dans la définition de sa politique de service. Il assure la promotion d'une véritable ingénierie partenariale pour faire connaître les missions et actions du SPIP.

Malgré cette place affirmée du partenariat dans l'action du SPIP, la prise en charge de la PPSMJ est aujourd'hui prioritairement assurée en interne. A l'heure de la pluridisciplinarité illustrée par la présence de psychologues, assistants de service social, conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation et agents de placement sous surveillance électronique (PSE), plusieurs profils produisent donc le service public pénitentiaire et contribuent tous à la réussite de ses missions.

De ce fait, le principe d'accompagnement global, qui implique non seulement la mobilisation des compétences internes au SPIP, mais aussi la mobilisation de plusieurs partenaires externes en vue de permettre une prise en charge efficace et articulée de la

¹³ Circulaire du 19 mars 2008

¹⁴ Idem

¹⁵ Entretien CPIP 1

PPSMJ, reste complexe dans la mesure où il faudra faire travailler des cadres ayant des références ou éthiques différents.

Comment bien articuler l'internalisation et l'externalisation de la prise en charge des PPSMJ ? Y a-t-il une tension entre les deux approches ? Comment le DPIIP positionne son équipe pluridisciplinaire dans cette approche globale de l'accompagnement ? Quel soutien méthodologique apporte-t-il pour accompagner les équipes et enrichir leurs pratiques professionnelles ? Quelle organisation au sein des services faut-il penser pour construire un parcours d'exécution des peines adapté aux PPSMJ du milieu ouvert ? Comment diversifier, structurer et professionnaliser le réseau des partenaires susceptibles d'accompagner le SPIP dans le développement de son offre d'insertion en réponse aux besoins identifiés des PPSMJ ? Quelle méthodologie de travail faut-il initier en direction des partenaires pour atteindre la synergie partenariale ?

Au vu de ces éléments d'interrogation et de réflexion, il me semble important d'analyser la dynamique du DPIIP face aux enjeux d'un accompagnement global des PPSMJ au travers du parcours d'exécution de peine (PEP) en milieu ouvert.

Afin d'apporter des éléments de réponses et des pistes de propositions à la problématique soulevée par ces questionnements, j'ai recueilli et analysé des informations documentaires que j'ai confrontées à la réalité et aux observations de terrain. Pour cela, j'ai réalisé des entretiens semi-directifs auprès de directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (DPIIP), de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, de psychologues et d'assistants de service social.

L'ensemble des informations collectées permet d'approcher une certaine efficacité dans la mise en œuvre d'une politique de service qui s'articule autour d'un management pertinent tourné vers la valorisation de l'humain et la construction d'une réponse durable avec la PPSMJ et pour la PPSMJ. Cette volonté de renouveler la réflexion passe par un diagnostic du PEP en milieu ouvert (I) pour lequel le DPIIP développe et mobilise le partenariat (II) afin d'envisager une complémentarité des modes d'intervention dans la prise en charge (III).

Chapitre 1 : Un diagnostic du parcours d'exécution de peine en milieu ouvert

Le parcours d'exécution de peine rencontre dans les SPIP milieu ouvert, un certain nombre de difficultés liées à une faible appropriation méthodologique (1), une diversité des pratiques professionnelles (2) et une pluralité d'acteurs agissant dans un cadre pluridisciplinaire (3).

1.1 La faible appropriation méthodologique du PEP en milieu ouvert

En établissement, la mise en œuvre du parcours d'exécution de peine a d'abord été confiée au chef d'établissement. Il a construit les outils et les moyens de son opérationnalité avant qu'une harmonisation des méthodes et un développement d'outils communs à tous les établissements ne soient initiés par l'administration pénitentiaire dans l'optique d'appliquer les règles pénitentiaires européennes.

L'idée du PEP dans les prisons remonte à la réforme inspirée par l'Ecole de la Défense Sociale Nouvelle¹⁶ et conduite par Paul Amor en 1945 dont l'objectif était de donner du sens à la peine privative de liberté par l'individualisation et la progressivité de celle-ci.

Il résulte de cette historicité que le PEP, tel qu'il est organisé aujourd'hui, s'est construit sur la durée en plusieurs étapes. Ainsi le PEP est décliné autour de l'observation du comportement de la personne détenue et la définition d'un circuit arrivant, au cours duquel la personne condamnée rencontre des professionnels différents tels que le personnel d'insertion, le personnel de soins, un surveillant pénitentiaire, le défenseur des droits et des partenaires associatifs pour effectuer un diagnostic socioprofessionnel. L'ensemble des informations recueillies est partagé lors des commissions pluridisciplinaires uniques (CPU) arrivants, suivis, suicide, indigence, de classement aux ateliers. Ces différentes commissions réunissent les professionnels concernés pour

¹⁶ Créé par Marc ANCEL, auteur de *La Défense Sociale Nouvelle, un mouvement de politique criminelle humaniste* en 1954, ce mouvement tente de repenser le système pénal en s'appuyant sur la défense des Droits de l'Homme et non sur la défense de la société. La caractéristique fondamentale de cette doctrine est sa personnalisation très poussée

partager les informations relatives aux nouvelles personnes détenues. Ces éléments de constat sont les clefs de la construction d'un parcours d'exécution de peine en milieu fermé. Ils constituent des apports essentiels dans la connaissance de la personne condamnée. Quant aux professionnels du parcours, ils forment une organisation pénitentiaire structurée fonctionnant en cohérence.

L'esprit du PEP permet de donner de la lisibilité au parcours de la personne suivie via une prise en charge globale et pluridisciplinaire. Sa finalité est de donner du sens à la peine en impliquant la personne détenue dans la gestion de celle-ci. En conséquence, il engage tous les personnels, qu'ils soient surveillants, travailleurs sociaux, CPIP ou psychologues à partager la connaissance qu'ils acquièrent des condamnés. Paul Mbanzoulou corrobore ainsi cette idée du PEP en affirmant : « *la connaissance du détenu exige la mise en commun des informations dont disposent les différents acteurs de la vie carcérale, car le détenu existe en plusieurs endroits de l'établissement : le service socio-éducatif, la détention, le greffe et l'infirmerie. Par conséquent l'important dans l'établissement pénitentiaire n'est pas ce que chacun pense du détenu, mais la capacité à construire une connaissance collective, par essence contradictoire* »¹⁷.

En milieu ouvert, les contours du PEP n'ayant pas été particulièrement définis, les personnels d'insertion et de probation que j'ai pu interroger méconnaissent cette notion de parcours prévue par les textes. Cette situation est illustrée par les propos d'une CPIP questionnée sur le PEP en milieu ouvert : « *En milieu ouvert il n'y a rien ! On travaille en libéral, il n'y a pas de politique de service vraiment affichée, chacun travaille dans son bureau sur son champ de compétence* »¹⁸. Néanmoins j'ai constaté dans mes entretiens que les CPIP, dans leur pratique professionnelle, construisent avec la PPSMJ un parcours et une prise en charge adaptée au regard des obligations judiciaires prononcées par le magistrat mandant et des besoins sociaux de la PPSMJ.

En outre, je n'ai constaté aucune utilisation de documents d'information de la PPSMJ mentionnant son engagement dans un PEP. Je n'ai pas non plus participé à des instances de partage d'informations sur les personnes condamnées à l'instar des commissions pluridisciplinaires uniques en établissement.

¹⁷ Mbanzoulou P., la réinsertion sociale des détenus, l'Harmattan, 2000

¹⁸ Entretien CPIP n1

Ainsi les observations réalisées sur le terrain m'ont permis de constater une absence d'outils communs et de formalisation d'une méthodologie du PEP en milieu ouvert a contrario des établissements où les étapes du PEP et les outils sont davantage identifiés.

Chaque CPIP interrogé lors de mon enquête explicite sa pratique sur la prise en charge globale par un contrôle des obligations générales et particulières et un accompagnement social en utilisant ses propres outils et son réseau de partenaires.

Cette absence de formalisation méthodologique voire de référentiel de prise en charge globale et pluridisciplinaire semble être l'élément majeur qui participe à la faible appropriation méthodologique du dispositif PEP en milieu ouvert. Il semble également difficile d'implémenter ce dispositif sans bouleverser l'organisation établie et les pratiques professionnelles des uns et des autres.

Une autre des raisons pour lesquelles le PEP semble difficile à formaliser en milieu ouvert est aussi la diversité des partenaires intervenant dans la prise en charge des PPSMJ et leur implantation géographique. En effet, l'éparpillement géographique des acteurs de l'exécution des peines en milieu ouvert n'est pas sans conséquence sur la construction d'un PEP milieu ouvert. Il ne favorise pas une connaissance commune et un partage d'informations. La « *connaissance collective* »¹⁹ évoquée par Paul Mbanzoulou ne trouve pas d'écho en milieu ouvert.

Pourtant, il y a eu des tentatives de formalisation d'un document de référence prenant en compte l'évolution des missions des SPIP vers la prévention de la récidive, consacrée par la circulaire du 19 mars 2008, alors qu'ils étaient saisis initialement pour l'insertion. Pour rendre plus lisible cette évolution dans les pratiques professionnelles et définir un cadre commun d'intervention, un travail d'expérimentation a été mené par la direction de l'administration pénitentiaire en février 2011 auprès de 11 SPIP. Le bilan de cette expérimentation étant en cours de réalisation²⁰, le groupe de travail s'est appuyé sur les premiers retours disponibles afin de proposer, dès 2012, deux étapes successives que sont :

¹⁹ Ibid, p.15

²⁰ Rapport Lemaire/ Camu, 9 mai 2011

- une évaluation de la personne sur la base d'un référentiel unique : le diagnostic à visée criminologique (DAVC) ;
- une prise en charge adaptée : la segmentation²¹.

Aujourd'hui le DAVC a été abrogé et la segmentation²² n'a pas été généralisée à l'ensemble des SPIP, ce qui laisse à penser que chaque SPIP élabore son propre cadre d'intervention. Cette façon de procéder, si elle cultive la créativité et la co-construction d'outils par les équipes, présente cependant le désavantage d'un défaut d'harmonisation sur le territoire et le risque d'inégalité de traitement des PPSMJ.

²¹ La segmentation doit être entendue comme une prise en charge différenciée de la personne suivie au regard des compétences nécessaires et des partenaires utiles tout en maintenant le caractère individualisé de cette prise en charge, Rapport Lemaire/ Camu, 9 mai 2011

²² idem

1.2 La diversité des pratiques professionnelles au sein des SPIP

Le développement d'un accompagnement global et pluridisciplinaire de la PPSMJ au sens du PEP doit être privilégié pour donner du sens à la peine et rendre efficace l'ensemble des actions du SPIP dans le cadre de ses missions. La réforme du statut des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation de 2010²³ a conduit à une clarification des missions des personnels d'insertion et de probation qui sont énumérées dans la circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et méthodes d'intervention des SPIP²⁴. On distingue schématiquement trois blocs de missions principales :

- l'aide à la décision judiciaire et la préparation des aménagements de peines,
- le suivi et l'accompagnement individualisé des PPSMJ,
- l'organisation de la vie en détention.

En milieu ouvert, on constate selon une DPIP interrogée « *qu'à partir du moment où il y a des obligations judiciaires, générales et particulières, on ne se pose pas la question de l'accompagnement. La cadre judiciaire fait écran à un accompagnement* »²⁵. Il apparaît évident qu'une réflexion est donc à mener sur l'opportunité de penser un référentiel d'accompagnement en milieu ouvert car « *il faut bien mettre un contenu au suivi. A l'extérieur, d'une certaine façon on prend appui sur les obligations ou on les réserve en fin d'entretien parce que la question des obligations est importante mais elle ne fait pas tout* ». ²⁶

D'après mes observations, le personnel d'insertion et de probation définit les modalités en fonction des mesures de suivi qui résident dans un simple contrôle des obligations au travers d'un entretien par mois voire tous les deux à six mois. Cette modalité s'inscrit dans la pratique par un suivi allégé alors que d'autres probationnaires bénéficient d'un suivi renforcé.

²³ Décret n° 2010-1639 du 23 décembre 2010 portant statut particulier des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation

²⁴ Circulaire du 19 mars 2008

²⁵ Entretien DPIP n°1

²⁶ Idem

Le plan de charge des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation est rendu complexe par la multiplicité des tâches qui leur sont confiées et qui se décomposent principalement en trois types de démarches :

- Le contrôle et l'accompagnement des probationnaires lors d'entretiens individuels,
- La réalisation de démarches d'accompagnement social et de soutien aux probationnaires,
- La rédaction de rapports et la réalisation de tâches administratives diverses.

On constate aussi des variations dans les modalités de mise en œuvre de l'accompagnement et dans les pratiques des agents et des services dans l'organisation de leur temps (fréquence et durée des entretiens, différenciation du suivi, poids relatif des démarches d'accompagnement social...).

Le champ d'intervention est donc large et peu structuré. La politique d'aménagement de peine et l'évolution de la procédure pénale n'ont pas permis une stabilisation du processus de prise en charge. Le référentiel métier²⁷ demeure inachevé du fait principalement de la diversité des pratiques et des mutations des missions confiées par le législateur à ces services.

Le suivi des PPSMJ par les CPIP répond à une certaine adaptation de la prise en charge selon les différentes mesures et obligations. Dans leur étude sur la probation française, Olivier Razac²⁸ et ses collègues mettent en lumière les possibles rationalités qu'on retrouve dans la pratique professionnelle des CPIP. Ainsi, ils relèvent plusieurs types de rationalité : pénale, socio-éducative, sociale, sanitaire, gestionnaire et la gestion des risques criminels²⁹. Elles participent de fait à la diversité des pratiques et rendent

²⁷ C'est-à-dire le processus métier et les modes de prise en charge, rapport de l'IGSJ, 2011

²⁸ Razac O ; Gouriou F ; Salles G ; « *les rationalités de la probation française* » La définition des rationalités, p26 -66.

²⁹ Razac O ; Gouriou F ; Salles G ; « *les rationalités de la probation française* » La définition des rationalités, p26 -66.

difficile une appropriation méthodologique d'un parcours d'exécution de peine. Il a été pertinent d'observer la corrélation entre les formations initiales et les différentes rationalités. Il semble évident, d'après les propos d'une CPIP anciennement éducatrice que *« plus on creuse plus on voit qu'il y a des problèmes. On ne peut pas s'empêcher de faire du travail social »*³⁰.

Par ailleurs cette diversité, malgré sa richesse professionnelle, risque de mettre à mal une approche méthodologique partagée de la prise en charge globale et pluridisciplinaire. Si le service n'a pas défini un cadre de référence des typologies de suivi, les CPIP ne s'en créent pas : *« Je n'en ai pas. Voilà ! Je détermine les cas les plus lourds que je priorise. Si quelqu'un à des problèmes psychiatriques, s'il ne me paraît pas du tout stabilisé dans le traitement, ou s'il y a un risque dans la rupture du traitement, risque de récurrence pour des cas de schizophrénie délirante, je vais faire un accompagnement très très précis et intégrer la famille. Je fais l'accompagnement du milieu famille où je pense qu'on a un rôle à jouer car la mesure judiciaire donne du sens et je fais attention à l'accompagnement et à la fin du suivi »*³¹.

Concernant les modalités de suivi, une autre CPIP affirme *« Je n'ai pas de norme, ce sont des suivis allégés qui s'imposent à moi. Ce sont des suivis allégés par défaut car la personne ne vient pas régulièrement. La différence entre collègues certes comporte des atouts mais c'est d'abord une souffrance. Dans le travail social, nous avons une tolérance pour les personnes en difficulté que nous n'avons pas avec nos collègues ou partenaires. En effet les diverses relations en jeu dans le travail social sont sources d'injonctions paradoxales, elles mêmes générant des incompréhensions, des conflits, et de l'épuisement professionnel »*.³²

³⁰ Entretien CPIP n°1

³¹ Idem

³² Idem

1.3 Une pluralité d'acteurs dans des logiques professionnelles différentes

La mise en place du PEP nécessite d'agir avec plusieurs professionnels occupant des places distinctes et ayant des regards différents au sein même du SPIP. C'est ce qu'on appelle la pluridisciplinarité. Ce terme indique en premier lieu la coexistence de différences. C'est aussi une pluralité d'acteurs inscrit dans des logiques professionnelles différentes. Ce sont par ses termes que la psychologue d'un SPIP la définit : « *C'est travailler ensemble avec des formations différentes. On ne regarde pas les situations avec le même prisme. Les situations sont vues sous des angles différents mais complémentaires avec l'avantage qu'ils se rejoignent à un moment et permettent d'accompagner les PPSMJ* »³³.

Mais ces différences sont-elles seulement juxtaposées, ou bien se rencontrent-elles vraiment? Et, si c'est le cas, comment se rencontrent-elles ou comment peuvent-elles se rencontrer? Se rencontrent-elles pour s'affronter, se vaincre ou se convaincre, pour se mélanger, s'assimiler, ou se rencontrent-elles pour collaborer, s'articuler ?

Le fait d'articuler plusieurs compétences pour produire des éléments de connaissance d'un sujet caractérise l'approche pluridisciplinaire. Si elle est illustrée dans les établissements dans le cadre du PEP par les CPU, l'instance qui se rapproche de cette logique en milieu ouvert est l'analyse des pratiques³⁴ initiée dans le cadre des programmes de prévention de la récidive. Elle porte sur les actes et les gestes que le professionnel peut poser dans le cadre de l'exercice de son métier : « *L'analyse des pratiques se situe sur deux plans : l'éclairage disciplinaire sur les pratiques et l'aide à la théorisation de la pratique. Elle est animée par un professionnel qui est expert dans une discipline. Elle peut également avoir un objectif plus ambitieux qui est de développer la capacité des membres de l'équipe à échanger à se questionner, à réfléchir sur leur pratique. On parle alors d'analyse des pratiques didactique* ». ³⁵

³³ Entretien psychologue SPIP

³⁴ Référentiel : programme de prévention de la récidive, 2010

³⁵ Lien social n°704, 8 avril 2004

La pluridisciplinarité renvoie également à toutes les pratiques de travail en équipe composée de professionnels se référant à des disciplines ou à des métiers différents. Ce travail qu'il nommera pluri professionnel permet « *la construction d'une analyse partagée et d'une définition commune des actions* »³⁶.

Cette approche a été préconisée au sein des SPIP lors des travaux menés par Isabelle Gorce et Charlotte Trabut en 2008 et repris dans le protocole d'accord signé avec le SNEPAP-FSU le 9 juillet 2009³⁷. Outre les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, les composantes de la pluridisciplinarité au sein du SPIP sont les surveillants, les assistants de service social, les psychologues et les assistants culturels. On retrouve bien là des différences de compétences ou de cadres de références.

La validation de la pluridisciplinarité a acté la nécessité d'une prise en charge globale de la PPSMJ et surtout constaté que le CPIP seul n'est pas en capacité d'assumer toutes les rationalités et les problématiques de la probation française.

Lors de mes observations et entretiens réalisés dans un SPIP, j'ai pu cependant constater la faible appropriation du principe de pluridisciplinarité. Il n'y a pas d'instance pour concrétiser cette notion et lui donner tout son sens. Dans le SPIP observé, c'est une notion à la fois floue et diffuse dans l'organisation.

Pour autant le principe de la pluridisciplinarité au sein des SPIP a permis d'envisager une prise en charge cohérente et efficace de la PPSMJ. N'ayant pas été déployée convenablement dans sa totalité et selon les intentions de ses promoteurs, les objectifs qu'on pouvait en attendre sont difficilement quantifiables. Par ailleurs, il semble opportun de rappeler le rôle de chaque acteur du dispositif afin d'explicitier ce qui paraît être l'objectif essentiel de la pluridisciplinarité dans les SPIP et les moyens qui permettront son éclosion et l'adhésion des équipes. Le rapport sur l'amélioration du fonctionnement des SPIP indique à cet égard que « *les surveillants en SPIP confortent à la fois l'unité du service pénitentiaire et sa diversité* »³⁸. Le métier de surveillant enrichit « *l'éventail des fonctions spécialisées qu'il peut exercer en qualité de moniteur*

³⁶ Foudriat M, « Les dimensions stratégiques de la communication dans le travail pluridisciplinaire » <http://www.pluriel-formation-recherche.fr/les-dimensions-strategiques-de-la-communication-dans-le-travail-pluridisciplinaire.html>

³⁷ Rapport Gorce-Trabut

³⁸ idem

de sport chargé d'application informatique ou dans des équipes spécifiques tels qu'en EPM ou en équipe régionale d'intervention et de sécurité... ».

Le surveillant n'exerce pas une fonction dégradée du CPIP. Il remplit une fonction de contrôle qui a une portée éducative.

L'action des assistants du service social est indispensable pour favoriser l'accès et l'ouverture des droits que ce soit dans le domaine du logement, du travail, de la santé ou de l'état civil. Les CPIP n'ont pas la compétence ni le temps de soutenir les justiciables dans ces démarches qui sont essentielles en terme de prévention de la récidive.

Le champ de compétence des psychologues est limité à l'accompagnement des programmes de prévention de la récidive ainsi qu'à l'analyse des pratiques professionnelles. Leur présence dans les SPIP peut être une aide pour les CPIP dans le suivi des probationnaires et dans la compréhension des problématiques complexes.³⁹

Certes les différents acteurs de la démarche jouent un rôle important dans la construction du PEP en milieu ouvert. Le rapport du groupe de travail présidé par Philippe Lemaire et Jean Michel Camus précise que *« construire un parcours d'exécution des peines nécessite d'agir dans un cadre pluridisciplinaire. Les fonctions des CPIP ne doivent pas être confondues avec les missions des SPIP dont le champ est plus large »*⁴⁰.

Au vu des éléments exposés, la volonté de vouloir regrouper plusieurs professionnels avec de multiples compétences donne le sentiment d'une volonté d'internaliser les ressources en vue de maîtriser le processus d'accompagnement des PPSMJ à la manière du PEP en établissement. Pour atteindre cet objectif, il conviendrait de définir clairement ce qu'est la pluridisciplinarité au sein des SPIP et quels sont les aspects qu'elle pourrait recouvrir. La présence de plusieurs professionnels avec des compétences différentes ne suffit pas à affirmer une prise en charge globale et pluridisciplinaire. Il serait pertinent de développer des instances de partage d'informations, d'appréciation au sens des REP, d'évaluation des parcours d'exécution de peine et pas uniquement sur l'analyse des pratiques dans le cadre du PPR.

³⁹ Rapport Camus Lemaire

⁴⁰ idem

Un autre acteur qu'il serait judicieux d'intégrer à la réflexion sur la pluridisciplinarité est le juge d'application des peines (JAP). Etant un interlocuteur privilégié du SPIP, l'article D.577 du CPP prévoit que « *le juge de l'application des peines ou le magistrat mandant signale au DSPIP toute difficulté qu'il constate dans la prise en charge des mesures et s'il y a lieu, demande au directeur du service précité qu'il lui adresse un rapport en réponse* »⁴¹. En procédant ainsi, le JAP participe à sa manière à mieux cibler les freins empêchant la PPSMJ de respecter les obligations générales et particulières de la condamnation. Sa place dans la construction de la pluridisciplinarité et dans la définition des modalités de prise en charge serait donc légitime.

Bien que les JAP soient des interlocuteurs privilégiés des SPIP, ces derniers ont été progressivement conduits à collaborer directement avec les procureurs de la république, dans le cadre des surveillances électroniques de fin de peine (SEFIP), des procédures simplifiées d'aménagement de peine (PSAP), ainsi que pour la mise en œuvre des travaux non rémunérés (TNR) et des stages de citoyenneté. Par ailleurs, les SPIP ont été amenés à travailler avec les juges d'instruction et les juges des libertés et de la détention, dans le cadre des contrôles judiciaires et assignations à résidence sous surveillance électronique (ARSE). C'est pourquoi l'article D. 576 du CPP dispose que « *le juge de l'application des peines, le procureur de la république et les autres magistrats mandants* »⁴² déterminent les orientations générales relatives à l'exécution des mesures confiées au SPIP. De ce fait, ils font partie des acteurs de la pluridisciplinarité au sein du SPIP.

⁴¹ Article D.577 du CPP

⁴² Article D.576 du CPP

Chapitre 2 : Le développement et la mobilisation du partenariat

Ces dernières années, les SPIP collaborent de plus en plus avec les structures extérieures. En milieu ouvert, le développement et la mobilisation du partenariat concourent à rechercher la pertinence et l'efficacité du PEP pour atteindre la prévention de la récidive comme l'indique la circulaire de mars 2008. Après avoir analysé les différentes approches du partenariat dans les SPIP (1), il semble opportun d'exposer à l'échelle d'un territoire, la diversité des acteurs institutionnels et l'empilement des dispositifs de droit commun (2), sources d'une réflexion stratégique du DPIP tant la synergie partenariale est un axe de travail indispensable à la construction d'un écosystème d'accompagnement de la désistance⁴³ (3).

2.1 Le PEP et le partenariat

Dans le cadre de la prise en charge des PPSMJ, le recours au partenariat et plus particulièrement aux dispositifs de droit commun⁴⁴ est indispensable à la pratique des professionnels des SPIP. La circulaire de 2008 indique que les SPIP doivent s'appuyer et s'impliquer « *dans un réseau partenarial riche et diversifié* »⁴⁵ et clarifie leur rôle spécifique dans certains domaines de l'insertion sociale et professionnelle pour prévenir la récidive et développer des méthodes d'organisation et d'intervention centrées sur les PPSMJ. La circulaire précise qu'« *afin de faciliter la resocialisation des personnes dont ils ont la charge, les SPIP doivent permettre l'accès des PPSMJ aux politiques publiques avec le concours des autres services de l'État, des collectivités territoriales et des organismes publics ou privés. A ce titre, ils mettent en place des actions d'accès aux droits sociaux, en particulier en matière d'insertion professionnelle et de logement ainsi que des actions culturelles et sportives. Tout au long de la prise en charge, ils doivent*

⁴³ La désistance désigne l'arrêt d'un parcours de délinquance ou de criminalité

⁴⁴ Ensemble de règles juridiques applicables à toutes les situations qui ne sont pas soumises à des règles spéciales ou particulières. source justice.gouv

⁴⁵ Circulaire du 19 mars 2008

veiller à ce que les difficultés relatives à l'insertion (logement, documents administratifs, santé, emploi ou formation, etc.) soient traitées»⁴⁶.

Aujourd'hui, le SPIP seul n'est plus en capacité de prévenir la récidive des probationnaires en cours de suivi. Il lui est nécessaire de travailler en partenariat comme le prévoit l'article 3 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : *« le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du Garde des Sceaux, ministre de la justice, avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées. Les fonctions de direction, de surveillance et de greffe des établissements pénitentiaires sont assurées par l'administration pénitentiaire. Les autres fonctions peuvent être confiées à des personnes de droit public ou privé bénéficiant d'une habilitation dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat ».*⁴⁷ Le partenariat est d'autant plus nécessaire que le SPIP ne dispose pas de ressources financières suffisantes pour développer des programmes d'insertion. Et de ce fait il peut difficilement peser sur les orientations des programmes d'actions portés par d'autres financeurs.

Or, ce partenariat indispensable est difficile à repérer. En effet, la mise en œuvre du PEP en milieu ouvert, au vu de sa large définition et de l'absence de concentration des parties prenantes en un même lieu, est soumise à plusieurs contraintes. Elle fait intervenir des acteurs différents selon les territoires et montre plus de complexité dans sa déclinaison opérationnelle. En effet, si les autorités judiciaires et le SPIP ainsi que certains organismes tels que la Caisse d'allocation familiale couvrent tous les territoires, ce n'est pas le cas de certains acteurs d'insertion qui n'existent pas partout, en particulier dans les zones rurales. Il semble alors moins facile d'établir la cartographie du champ d'intervention de chacun, lequel peut en plus évoluer au cours du temps. Or, il est nécessaire et indispensable pour chaque professionnel de connaître les compétences des partenaires et leur rôle dans le maillage territorial si on veut parvenir à

⁴⁶ Circulaire du 19 mars 2008

⁴⁷ Loi pénitentiaire de 2009

donner du sens au processus d'accompagnement des PPSMJ nécessitant des interventions multiples.⁴⁸

E. Vidalenc souligne que « *la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale marque la volonté explicite des pouvoirs publics de favoriser le développement des réseaux en leur accordant une légitimité accrue. Ces derniers devraient permettre de favoriser la coordination et la complémentarité des différents opérateurs afin de garantir une continuité dans l'accompagnement de l'usager* »⁴⁹. Elle définit le réseau comme « *la structure sociale ou médico-sociale mise en œuvre pour répondre à une injonction ou à un besoin* »⁵⁰ alors que « *le partenariat serait la démarche volontairement coopérative dans laquelle s'engagerait telle personne ou groupe amenés à travailler ensemble* »⁵¹ De même, elle poursuit sa réflexion en distinguant « *la collaboration, c'est à dire le fait d'avoir à travailler avec d'autres, des " collègues ", de la coopération, qui implique un degré minimum d'engagement et de confiance réciproque* ». ⁵²

Par ailleurs, les acteurs intervenant dans la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre l'exclusion et la précarité identifient mal les missions des SPIP et les caractéristiques des PPSMJ. Relevant des dispositifs de droit commun pour certains programmes en terme d'accompagnement, on peut constater pour celles-ci des difficultés de prise en charge. En effet, les structures mettant en œuvre des dispositifs de droit commun accueillent majoritairement des personnes non condamnées. Leur méconnaissance des spécificités du public PPSMJ, qui cumule des difficultés sociales et pénales (fragilité psychologique en rapport avec l'infraction, etc...), peuvent les conduire à des interventions inadaptées.

A ces difficultés, s'ajoutent le cloisonnement des actions d'insertion, la capacité limitée des organismes d'accompagnement à repérer les problématiques sociales et professionnelles des PPSMJ, la pertinence des outils d'échange d'informations avec les

⁴⁸ Afin de trouver une solution pertinente à cette problématique, j'ai initié la formalisation d'un répertoire des partenaires du SPIP de mon lieu de stage pour permettre aux CPIP de disposer d'une meilleure information sur les partenaires en charge des actions d'insertion sociale et professionnelle ou de l'accès aux soins (confère annexe 3 de la fiche projet).

⁴⁹ Vidalenc E., Le défi du partenariat dans le travail social, l'Harmattan, 2003

⁵⁰ Idem

⁵¹ Idem

⁵² Idem

partenaires, les contraintes budgétaires et le manque de ressources humaines. Autant de constats qui obligent à faire progresser l'idée d'une construction partenariale dynamique.

Structurer un partenariat et faire en sorte qu'il soit repéré par le personnel d'insertion et de probation sont donc devenus des exigences dans les fonctions du DSPIP. Cette approche du travail en partenariat peut prendre diverses formes. D'après les recherches internationales, « *la France ne connaît quasiment pas de pratiques partenariales authentiques, les acteurs et les ressources sont dispersés et les actions séquencées et confuses* »⁵³. En effet, selon l'auteur de cette étude, « *la pratique partenariale authentique consiste à décloisonner l'intervention des acteurs et permettre le développement d'une approche collaborative incluant les citoyens et autres acteurs de la société. La forme historiquement la plus courante à l'étranger fut « le contracting out, c'est-à-dire la sous-traitance soit au secteur privé lucratif, soit au secteur associatif soit encore à d'autres administrations* »⁵⁴.

Dans le domaine pénitentiaire comme celui de la probation, la France met en application le *contracting out* ⁵⁵ pour déléguer certaines tâches au secteur associatif. Dans ce modèle du partenariat, il n'est point question de travailler ensemble mais de déléguer des tâches à des partenaires. Il s'agit donc d'un simple séquençage des tâches ou de leur exécution en parallèle. La loi de programmation relative à l'exécution des peines n° 2012-409 du 27 mars 2012 prévoit ainsi que le secteur associatif devrait à terme être entièrement en charge des rapports pré-sentenciels. La volonté d'inscrire la démarche des personnes suivies en milieu ouvert davantage dans le droit commun conduit à privilégier autant que possible la rencontre directe entre les personnes et les agents des organismes en charge des prestations déléguées. La constitution de réseaux de partenaires administratifs tels que Pôle Emploi ou les organismes de logement relève également d'une approche séquentielle ou parallèle permettant de confier aux entités de droit commun la résolution des problèmes des personnes condamnées. Les SPIP privilégient cette approche qui présente l'intérêt de ne pas distinguer, tant niveau des droits que des accès aux services, les condamnés des citoyens ordinaires.

⁵³ Herzog-Evans M, All Hands on deck : (re)mettre le travail en partenariat au centre de la probation, AJ Pénale

⁵⁴ Idem

⁵⁵ Idem

L'une des étapes de cette construction partenariale passe donc par la société civile. En effet, le partenariat avec la société civile est l'un des piliers de la probation française. Elle fait toutefois l'objet de vives polémiques actuellement. Mise en évidence dans le cadre d'une nouvelle réforme pénale, cette idée selon laquelle le délinquant exécute sa peine dans la société en respectant un certain nombre d'obligations fixées par le juge a émergé, d'après l'universitaire Jean Danet⁵⁶, avocat honoraire et Maître de conférences à l'université de Nantes, dans le monde anglo-saxon notamment aux Etats-Unis au milieu de 19^{ème} siècle. « *En 1842, un cordonnier de Boston baptisé John Augustus avait réussi à convaincre le tribunal de police qu'il valait mieux placer un délinquant alcoolique sous sa surveillance que de l'envoyer en prison. Il lui avait fourni un travail, un logement, mais aussi un encadrement et une assistance* »⁵⁷. Plus d'un siècle plus tard, on retrouve dans cette petite anecdote, les principes qui sous-tendent les missions du service pénitentiaire d'insertion et de probation en France en vue de prévenir la récidive.

⁵⁶ Maître de conférences à la faculté de droit de Nantes

⁵⁷ Chemin A. « la peine de probation, une nouvelle philosophie de la sanction » Le Monde du 07/11/2013

2.2 Diversité des partenaires et empiement des dispositifs de droits communs

L'idée d'un partenariat avec les acteurs associatifs permettant le suivi et l'accompagnement des publics ayant un parcours de délinquance n'est pas neuve. En effet, le SPIP trouve son origine dans les sociétés de patronage de la fin du 19^{ème} siècle et dans les premiers services sociaux pour les mineurs délinquants créés par la loi du 22 juillet 1912 auprès des tribunaux pour enfants et adolescents. Pour les majeurs, il faudra attendre 1941 pour que la Croix Rouge intervienne dans les camps et les prisons afin de faire face pour l'essentiel aux pénuries alimentaires.

Par délégation du DSPIP, le DPIP intervient afin de prospecter, d'établir les conventions avec les partenaires et de représenter le SPIP au cours des réunions et des instances avec les partenaires. Dès lors, le rôle du DPIP doit être la mobilisation du partenariat dans le but de permettre un accompagnement global des PPSMJ par les personnels d'insertion et de probation qui restent garants du parcours d'exécution de peine ou de la mesure en milieu ouvert.

L'étendue du territoire d'intervention des SPIP est à la fois une opportunité et une contrainte pour le DSPIP. Différents rapports de l'administration pénitentiaire ont confirmé la pertinence de l'échelon départemental dans la mise en œuvre des compétences du SPIP. Le Département étant la collectivité territoriale chef de file de l'action sociale, il en découle que ses partenaires pourraient être les mêmes que ceux du SPIP dans la mise en œuvre des actions d'insertion sociale, d'accès au droit, d'accès aux soins et au logement.

Les collectivités déploient en effet, une ingénierie de projets et des ressources financières importantes pour développer des dispositifs de droit commun dans toutes ces thématiques pour des publics en situation de précarité. Dès lors, le SPIP en charge des publics cumulant les mêmes difficultés en plus de la charge pénale, pourrait utiliser ces dispositifs pour permettre une prise en charge globale et pluridisciplinaire. Il conviendrait dans ce cadre que le SPIP et le Département signent, une convention stipulant que le SPIP puisse orienter ses publics sur les projets d'insertion sociale et professionnelle mis en œuvre dans le cadre des dispositifs emploi. La recherche d'une mutualisation est d'autant plus importante que les collectivités rencontrent des

contraintes budgétaires et structurelles qui impactent les modes de prise en charge des publics en situation de précarité. L'objectif de cette démarche est de rationaliser les dispositifs et de partager les informations relatives aux publics pris en charge à la fois par le SPIP et le Département au travers d'outils spécifiques dédiés et d'instances de rencontres territoriales.

Cependant l'accès des PPSMJ aux dispositifs de droit commun n'est pas toujours facile. L'identification du qui fait quoi dans ce « *maelström* » peut leur sembler complexe. On constate ainsi, que certains dispositifs des collectivités territoriales se chevauchent avec ceux des services de l'Etat, ce qui nuit à la lisibilité des acteurs et des actions menées. Ainsi au titre du programme départemental d'insertion, le Conseil Général de l'Hérault finance des actions dans le domaine de la prise en charge sanitaire. Il affirme notamment dans le pacte territorial d'insertion « *sa volonté de prendre en compte la santé des populations afin de lever les freins potentiels à l'insertion sociale* »⁵⁸. Cet engagement se décline en deux modalités d'accompagnement :

- L'une réalisée par les professionnels du Département soit sous forme individuelle, dans le cadre de l'évaluation et du suivi des problématiques des bénéficiaires du RSA, par les infirmiers (20 postes, 2/3 de l'activité consacré à ce volet santé précarité), soit sous forme collective dans des groupes animés par les travailleurs médico-sociaux au sein des agences départementales de la solidarité.
- L'autre déléguée à des gestionnaires prestataires extérieurs en finançant d'une part, des postes d'infirmiers en CCAS et d'autre part, la mise en œuvre de prises en charge individuelles et collectives par des associations compétentes dans le champ de la santé et du suivi médico-social. Ces modalités de prises en charge individuelles et collectives sont formalisées dans des référentiels pour servir de cadre méthodologique à l'évaluation des conventions qui lient le Département et ces organismes.

De la même manière, les services de l'Etat à travers l'Agence régionale de la santé financent des contrats locaux de santé sur les territoires et initient des appels à projets pour des programmes de prise en charge sanitaire et d'accompagnement aux soins.

⁵⁸ Le pacte territorial d'insertion du département

Des doublons existent de la même façon dans toutes les thématiques de l'insertion sociale et professionnelle.

De manière générale, on voit bien qu'il n'est pas évident de repérer tous les interlocuteurs pertinents susceptibles d'accompagner le SPIP dans la construction d'une véritable méthodologie de prise en charge globale et pluridisciplinaire. Un problème de lisibilité du « *qui fait quoi* » qui entraîne des difficultés de repérage des bons interlocuteurs et complexifie la création du réseau partenarial

2.3 Une démarche renouvelée du PEP en milieu ouvert : la synergie partenariale

Dans un paysage qualifié de « *millefeuille territorial* ⁵⁹ », les ressources en termes de prise en charge sanitaire, sociale et professionnelle sont donc multiples, s'expliquant notamment par des logiques de conventionnement différentes en fonction de la spécificité des publics. La mise en œuvre de ces différentes politiques publiques territoriales est parfois décidée par la collectivité en charge sans réelle concertation entre différents échelons de collectivités.

Pour permettre l'accompagnement de la PPSMJ dans la conquête de ses droits sociaux, il semble opportun de structurer les modes d'orientation vers le droit commun. En effet, certaines PPSMJ sont éligibles aux dispositifs sociaux du fait qu'elles sont sans ressources, sans emploi et ayant un faible niveau de qualification. A ce titre, une CPIP interrogée affirme qu'« *il y a des partenaires avec lesquels on a mis en place des fiches navettes comme avec l'association Via Voltaire et Passerelles où on a un retour quasi immédiat, suivi individuel ou pas ; fonctionnement très institutionnalisé* »⁶⁰. Cette pratique intéressante mise en place dans le SPIP observé n'a pas été généralisée aux dispositifs institutionnels tels que la Mission Locale par exemple : « *Pour une personne de moins de 25 ans, je vais l'orienter sur la mission locale, c'est un parcours obligé. Et le retour est tout à fait aléatoire. Moi je suis seule sur un secteur où le SPIP est considéré, comment dire, on n'est pas des gentils, la ML travaille sur la demande du jeune, on n'est pas sur la même logique par rapport aux gens. Suivant les personnes (conseiller ML), il y en a avec lesquelles on peut avoir un échange de l'ordre du renseignement, on mêle nos compétences dans l'accompagnement et d'autres où cela se passe de façon très indépendante* »⁶¹.

Dans ce contexte, on peut s'interroger sur l'opportunité d'une structuration des interventions dans le cadre d'un réseau sans mettre à mal le partenariat déjà constitué, car ce qui manque au PEP en milieu ouvert pour prendre son envol, dans une approche méthodologique de la prise en charge globale et pluridisciplinaire, est un espace

⁵⁹ Rapport d'information de l'assemblée nationale sur la réforme territoriale

⁶⁰ Entretien CPIP n°1

⁶¹ Entretien CPIP n°1

commun défini de rencontre avec des partenaires extérieurs. Cet espace permettrait ainsi de diffuser les missions du SPIP, les caractéristiques de son public et une connaissance du PEP. L'objectif qu'on lui adosserait serait in fine de permettre le partage des informations relatives à la PPSMJ en vue d'une meilleure définition du PEP et de son évaluation.

Afin de construire une complémentarité entre les interventions des partenaires extérieurs et les actions internes au SPIP, le DPIIP doit appréhender les différentes facettes des modalités d'échanges professionnels et proposer une organisation de travail adaptée. Dans la conduite de cette réflexion sur la complémentarité interne et externe, se pose la question du secret professionnel. L'information se heurte à l'obligation de secret. Le travail social et le travail éducatif sont le plus souvent exercés en équipe pluridisciplinaire. Les professionnels sont appelés à partager et échanger des informations dans un esprit de complémentarité de leurs interventions. C'est d'ailleurs généralement l'équipe ou le service qui est dépositaire de la mission et dans ce cas le secret est partagé entre les membres de l'équipe ou de l'institution. *« Interdire ces échanges serait condamner le travail social moderne et renvoyer les travailleurs sociaux à leur solitude d'antan quand chacun sait que le plus souvent aucun ne peut tout seul régler la situation à laquelle il est confronté. »*⁶² En liant le secret à une mission et non à des professions, *« le nouveau code pénal n'a pas consacré la notion du secret partagé mais il permet son existence. »*⁶³ Dans la pratique, le professionnel qui voudrait partager une information devra être attentif à la personne concernée par le secret. C'est dans ce cadre là que Verdier et Rosenczverg invitent à prendre les précautions suivantes :

- *« tous les membres d'une équipe ou participants à une réunion doivent être informés qu'ils sont astreints au secret professionnel,*
- *tout n'est pas à dire, seulement ce qui est en relation directe et nécessaire avec la décision à prendre ou la conduite à tenir,*
- *se demander ce que vont devenir les documents diffusés*
- *veiller à ce que l'usager soit d'accord pour que l'on évoque certain fait relatif à sa situation. »*

⁶² Verdier et Rosenczverg, *le secret professionnel en travail social*, Editions Dunod, 2008, p.92

⁶³ Guidicelli-Delage, professeur de droit à l'Université de Poitiers citée par Verdier et Rosenczverg

Le travail d'équipe, le cadre commun d'intervention, la construction de réseau de partenaires, les éléments de sécurisation juridique ne semblent pas aller de soi. Ils ne peuvent donc s'improviser. Plus le partenariat va mobiliser des engagements institutionnels et des ressources, plus il sera nécessaire de formaliser une convention cadre et d'officialiser la démarche. Elle comprendra :

- un rapide rappel des enjeux pour chaque partenaire,
- la définition et l'intention du projet : la situation, la problématique à résoudre,
- la description de la situation en place et la définition des évolutions prévues pour chacun et globalement,
- la prévision du mode d'évolution ou de réalisation du projet dans ces différentes dimensions,
- le calendrier de réalisation, ses étapes, la place de chacun, le programme ou plan de réalisation,
- les ressources mobilisées par chacun,
- les modes d'évaluation temps modalités communication,
- le plan de communication externe du projet.

Ce sont là, les ingrédients essentiels à la création d'une synergie partenariale des acteurs internes au SPIP et des partenaires externes pour atteindre une meilleure efficacité du parcours d'exécution de peine inscrit dans une cohérence de politique publique à l'échelle départementale.

Chapitre 3 :La recherche d'une complémentarité dans la prise en charge

La complémentarité des actions d'insertion et plus largement des dispositifs d'intégration sociale pouvant permettre la prévention de la récidive constitue un des leviers de management pour le DPIP. Afin d'articuler ces différents programmes, il semble important pour ce dernier de s'inscrire dans le réseau de pilotage des dispositifs d'insertion (1) des collectivités territoriales dans le but de promouvoir au sein du SPIP une prise en charge multimodale au sens des règles européennes relatives à la probation (2). C'est à la lumière de ces propositions que la fonction d'accompagnement dans le métier des CPIP prendra tout son sens (3).

3.1 L'inscription du DPIP dans les instances de pilotage des dispositifs d'insertion et de formation

Il résulte des analyses précédentes sur le milieu ouvert, que la formalisation d'une méthodologie d'accompagnement global et la mobilisation du partenariat sont particulièrement nécessaires. D'autant plus que la circulaire de mars 2008 affiche le partenariat comme le principal outil d'action des SPIP. Elle présente ainsi le SPIP comme « *acteur d'un réseau pluridisciplinaire et partenarial* »⁶⁴ et indique que « *la construction et l'animation d'un réseau pluridisciplinaire sont les outils privilégiés de la mise en œuvre de la politique d'insertion en faveur des PPSMJ* »⁶⁵.

La volonté de mettre en œuvre une politique d'insertion dans les SPIP est un enjeu majeur dans l'arrêt d'un parcours de délinquance ou de criminalité et la prévention de la récidive. L'accompagnement des probationnaires au renforcement de leur capital social ou de leurs opportunités constitue le second pilier fondamental de la probation. Les REP viennent rappeler que les interventions des PIP ont notamment pour objet « *le soutien social et familial par le biais de programme d'insertion professionnelle, de programme d'éducation, de la formation professionnelle, de la formation à la gestion du budget.* »⁶⁶

⁶⁴ Circulaire du 19 mars 2008

⁶⁵ Idem

⁶⁶ Conseil de l'Europe : commentaire de la recommandation REC (2010) sur les règles relative à la probation, up.site. 2010,

Si l'évaluation réalisée par le PIP fait apparaître une problématique d'insertion socio professionnelle, comme un obstacle à la désistance, les services de probation proposent nécessairement des réponses sur ce plan, indépendamment de l'existence d'une obligation de travail ou de formation. Sur ce point, la circulaire de 2008 indique que les PIP doivent évaluer la situation des PPSMJ en terme d'insertion « *afin de les informer de leurs droits et de les orienter vers les structures ou partenaires adaptés* Tout au long de la prise en charge ils doivent veiller à ce que les difficultés relatives à l'insertion (logement, documents administratifs, santé, emploi ou formation) soient traitées »⁶⁷.

J'ai ainsi pu constater que le DSPIP siège au comité de sélection des projets financés dans le cadre du Fond interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). En effet, le FIPD cofinance prioritairement les actions inscrites dans les dispositifs locaux de prévention de la délinquance qui mobilisent, au-delà des services judiciaires, un large partenariat et qui tendent vers un suivi renforcé. Les actions pourront être développées dans les champs de la citoyenneté, l'insertion professionnelle, de l'hébergement et du logement, de la santé et de l'accès aux droits. Il en est de même pour les fonds de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie.

Mais cette participation n'est pas développée vers les collectivités territoriales. Et pourtant elles constituent aujourd'hui des acteurs majeurs des politiques sociales. Leur poids a été renforcé au fil des étapes de la décentralisation. Elles interviennent dans les domaines de l'aide et de l'action sociale, les politiques d'accès au soin et celles du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

C'est à la vue de tous ces éléments que le DPIP doit s'inscrire dans les instances de partenariat au niveau départemental pour l'insertion et au niveau régional pour la formation professionnelle.

Cependant, la notion d'insertion est polysémique car elle recouvre un ensemble plus ou moins hétéroclite de pratiques, de procédures et de dispositifs. Qualifiée de concept flou, l'insertion englobe une multiplicité de significations, de pratiques et de rationalités et se caractérise par la mise en tension de mouvements contradictoires.

⁶⁷ Circulaire du 19 mars 2008

Le sociologue Serge Paugam⁶⁸ s'est fait connaître, en désignant sous le nom de « *disqualification sociale* » les mécanismes d'exclusion dont ont souffert les victimes du chômage de masse. Le concept de disqualification sociale récemment venu sur la scène scientifique, connaît un engouement important lié à la résurgence de la question de l'exclusion. Il est très proche des notions comme :

- la désinsertion sociale, insistant davantage sur des phénomènes perçus et vécus individuellement,
- la relégation sociale mettant l'accent sur la stigmatisation collective,
- le déclassement social visant, lui, à rendre compte des effets de mécanismes sociaux globaux.

Il s'attache au discrédit porté sur ceux qui ne participent pas pleinement à la vie économique et sociale.

Ainsi la notion de disqualification sociale qui est particulièrement visible dans les cas de personnes en situation de précarité a rapidement fait du dispositif de revenu de solidarité active (RSA)⁶⁹ la mesure sociale la plus importante des politiques publiques de lutte contre la pauvreté.

Les publics bénéficiaires témoignent de la complexité à jouir de leurs droits et devoirs relatifs aux mesures de versement de l'allocation et d'accompagnement. Ils évoquent lors des comités consultatifs⁷⁰ la complexité du dispositif qu'ils ne comprennent pas et surtout la majorité ignore le nom de son référent unique. La complexité est aussi liée à la multiplication des acteurs intervenant dans le champ de l'insertion sociale et

⁶⁸ Paugam S., « *Sociologue, Directeur d'études à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). Sociologie des inégalités et des ruptures sociales. ; Son programme de recherche s'inscrit dans une démarche comparative, à la fois quantitative et qualitative, des formes élémentaires de la pauvreté dans les sociétés modernes, notamment en Europe. Il concerne à la fois l'analyse de la dynamique des inégalités et l'étude des fondements des liens sociaux à partir desquels il est possible de définir et de conceptualiser différents types de ruptures sociales. Ce programme porte aussi sur l'analyse comparative des formes contemporaines de solidarité* ».

⁶⁹ RSA : Le revenu de solidarité active

⁷⁰ Groupe de bénéficiaires d'un dispositif participant à son amélioration dans un cadre institutionnel

professionnelle et dans la gestion de l'allocation. Le RSA⁷¹ est devenu une des prestations les plus complexes à gérer et appréhender.

De part les compétences d'insertion confiées au SPIP à l'échelle départementale, il semble opportun d'intégrer les dispositifs des Conseils généraux et particulièrement le dispositif RSA tant la similitude entre les interventions auprès des publics est éloquente. C'est pourquoi il me semble intéressant de présenter l'organisation spécifique mise en œuvre par le département de l'Hérault que je connais pour avoir contribué à son élaboration afin de dégager les passerelles possibles entre la justice et les services sociaux.

Pour le DPIP, il devient stratégique de créer du lien avec ces institutions afin de rechercher les modalités d'accès aux instances de pilotage mais également lors de l'élaboration d'un diagnostic territorial partagé.

Le Département de l'Hérault a défini sa politique d'insertion formalisée dans un document cadre appelé le programme départemental d'insertion (PDI) qui décline plusieurs thématiques. Dans chaque thématique on trouve les modalités d'intervention, de contractualisation, la couverture territoriale et les objectifs assignés aux organismes conventionnés. Son organisation repose sur un découpage territorial en Réseau territorial agir pour l'insertion et l'emploi (RTAIE)⁷². Quatre RTAIE couvrent le territoire départemental et sont composés de conseillers RSA et de chargés de mission insertion. Les RTAIE sont composés chacun d'un ou plusieurs Services Insertions RSA (SIRSA)⁷³ et d'un service Plateforme emploi RSA. Le Département a fait par ailleurs le choix de conventionner avec Pôle emploi pour la mise à disposition d'agents afin d'assurer une meilleure approche de l'insertion professionnelle. Les travailleurs sociaux de la collectivité sont quant à eux formés sur l'insertion sociale. Ces deux profils composent les équipes de conseillers RSA.

Deux typologies d'accompagnement sont réalisées de manière générale par les organismes conventionnés dans le cadre du PDI⁷⁴:

⁷¹ RSA : Le revenu de solidarité active

⁷² Organigramme du Conseil Général de l'Hérault

⁷³ Idem

⁷⁴ Programme départemental d'insertion du département de l'Hérault, 2011-2013

- Un accompagnement de type social : effectué par un référent travailleur social, il s'adresse à des bénéficiaires du RSA présentant des difficultés en termes de santé, situation administrative, logement, socialisation etc.... incompatible avec la recherche et l'exercice d'un emploi. Son objectif : apporter les réponses nécessaires pour que les allocataires puissent, à court ou moyen terme, s'engager dans une dynamique de recherches efficace.
- Un accompagnement de type emploi : effectué par un référent emploi, il s'adresse à des bénéficiaires ne présentant pas de difficultés sociales et étant en capacité, à court terme, d'occuper un emploi. Son objectif : accompagner activement les personnes vers des solutions professionnelles.

Les différentes thématiques d'intervention en matière d'accompagnement des allocataires du RSA couvrent l'ensemble du champ de l'insertion.

Le référent unique (RU) institué par l'article L 262-27 de la loi sur le RSA ⁷⁵est chargé de coordonner le parcours d'insertion de la personne et d'en suivre les étapes, sociales et professionnelles au travers de la signature du contrat d'engagements réciproques.

A cet effet, il met en œuvre et/ou oriente la personne vers toute action d'insertion sociale et/ou professionnelle adaptée à ses besoins. Les personnes concernées sont les bénéficiaires du RSA « *soumis aux droits et devoirs* »⁷⁶ (c'est à dire les allocataires du RSA « socle » et du RSA « socle +activité »). Dans le cas des couples, un contrat doit être établi séparément pour chacun des membres.

Le Département cofinance des postes de référent unique dans des structures en majorité des CCAS, pour le public sans enfant(s) mineur(s) à charge, sur tout le territoire. Pour les personnes avec enfants, le référent unique est un travailleur social du Département situé dans les agences de la solidarité.

Il s'agit dans un premier temps pour les référents uniques de recevoir les bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs qui leur sont désignés par le Service Insertion RSA dont ils dépendent géographiquement. Ils peuvent être amenés à les convoquer si les

⁷⁵ LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion

⁷⁶ Idem

personnes ne les sollicitent pas directement pour un rendez-vous. L'objet de la première rencontre (il peut être nécessaire d'en fixer plusieurs) est d'évaluer la situation sociale et professionnelle de la personne, de poser un diagnostic et de définir ses besoins en matière d'insertion sociale et professionnelle, afin d'élaborer avec elle dans un second temps un contrat d'engagements réciproques, qui définira les objectifs d'insertion et mobilisera pour les atteindre une ou des actions du PDI⁷⁷ (toutes sous référentiel) et/ou des actions de «*droit commun*».

Par la suite le référent unique devra assurer le suivi de ce contrat, étape par étape, et coordonner les différents aspects du parcours d'insertion de la personne. Enfin, si la situation sociale de la personne le nécessite, le référent unique, qui en aura fait l'évaluation, mettra en œuvre un accompagnement social individuel renforcé (logement, santé, endettement, situation sociale et familiale, etc.).

Un référentiel départemental de référent unique a été élaboré par le Département, rendu nécessaire par la mise en œuvre du RSA et par les modifications d'organisation et de procédures afférentes. Il définit les modalités de mise en œuvre, la méthodologie, les actes et comportements professionnels, ainsi que les engagements de qualité de service que les organismes chargés du service du référent unique s'engagent à respecter, pour les trois missions qui composent leur service:

- La réception et l'instruction administrative de la demande d'allocation RSA,
- La contractualisation avec les bénéficiaires et le suivi des contrats d'engagements réciproque,
- L'accompagnement social des bénéficiaires le nécessitant

Ainsi, l'organisation du Conseil général de l'Hérault présente l'intérêt d'offrir la formalisation d'un cadre de référence des partenariats développés au travers d'un PDI qui est évolutif et évalué, donnant d'une certaine manière, une lisibilité et une cohérence à son action territoriale. Aussi, les modes de relation du Département avec ses partenaires sont formalisés par des conventions d'objectifs à l'issue d'une procédure d'appel à projets rédigée sur la base des référentiels d'accompagnement. Enfin on peut constater un parallèle entre le rôle du RU et celui du CPIP pour son propre public. De ce

⁷⁷ Programme départementale d'insertion des départements

fait, la présence d'un référent unique dans les locaux des SPIP présenterait l'avantage de faciliter les orientations et les prises en charge liées aux démarches d'accès au droit commun. Dès lors, le DPIP pourrait rechercher une possibilité de cofinancement d'un poste de référent unique chargé d'orienter sur les dispositifs du RSA du Département et de faire avec ce dernier.

La même démarche pourrait également être menée auprès des Régions, en charge de la formation professionnelle. Afin que puissent être prises en compte les besoins spécifiques des PPSMJ, le DPIP pourrait participer à l'élaboration du PRQ en contribuant au diagnostic territorial. Cette proposition va dans le sens de l'article 11 du projet de loi sur la formation professionnelle qui a été adoptée définitivement le 27 février 2014 au Parlement. Il dispose qu'à partir de janvier 2015, les Conseils régionaux financeront et organiseront la formation professionnelle des personnes sous main de justice.

3.2 La promotion d'une prise en charge multimodale au sens des Règles Européennes relatives à la Probation (REP)

L'introduction du PEP en milieu ouvert a induit des réflexions sur la pratique professionnelle et la formalisation de processus de prise en charge déclinant les étapes et intensités selon les besoins de la PPSMJ. Il faut admettre que cette nouveauté en est encore à ses débuts. Les personnels d'insertion et de probation gagneraient à partager une méthodologie d'intervention commune qui constituerait un référentiel métier de prise en charge des PPSMJ tout en associant les modalités et méthodes d'intervention des partenaires du SPIP. En effet, les règles européennes relatives à la probation (REP)⁷⁸ élaborées par le conseil de coopération pénologique et adoptées par le comité des ministres du conseil de l'Europe fait référence à un plan d'exécution décrit dans les règles 72,73,74 et 75 prévoyant qu' « *un plan d'exécution pour la mise en œuvre de toutes les sanctions et mesures est établi par les autorités compétentes et consigné dans le dossier de l'intéressé. Ce plan guide le travail des SPIP et permet au personnel et aux auteurs d'infraction d'évaluer les progrès réalisés pour atteindre les objectifs fixés. Le plan d'exécution est négocié et établi dans toute la mesure du possible en concertation avec l'auteur d'infraction. Le plan s'appuie sur l'appréciation initiale et présente les interventions qui seront mise en place. A chaque fois que l'appréciation est revue, le plan d'exécution doit être révisé si nécessaire* »⁷⁹.

Au-delà de ces règles concernant la planification d'un plan d'exécution du suivi de la PPSMJ, les REP constituent un recueil de 108 règles fondamentales et recommandations concrètes visant à guider l'exécution des mesures et sanctions en milieu ouvert. Rappelant les objectifs et missions des services de probation et les principes d'organisation, les REP proposent aussi une méthode de suivi déclinée en quatre phases :

« *L'appréciation* »⁸⁰, préalable à une logique d'accompagnement consistera à évaluer de manière approfondie la situation de la personne et en particulier « *les risques, les*

⁷⁸ Les règles européennes relatives à la probation.

⁷⁹ idem

⁸⁰ idem

facteurs positifs et les besoins »⁸¹, les « *interventions nécessaires pour répondre à ces besoins* » et la « *réceptivité* » à chaque type d'intervention. Cette phase, cruciale pour la suite de l'accompagnement s'articule autour du modèle fondé sur les principes du risque, des besoins et de la réceptivité, ou modèle RBR⁸². Les trois principes de base peuvent être décrits comme suit :

- Le principe du *risque* : adapter le niveau de service au risque de récidive du délinquant.
- Le principe des *besoins* : évaluer les facteurs criminogènes et les cibler dans le traitement.
- Le principe de la *réceptivité* : optimiser la capacité du délinquant à tirer des enseignements d'une intervention réhabilitante en adaptant l'intervention à son style d'apprentissage, à sa motivation, à ses aptitudes et à ses points forts.

Ensuite une phase de « *planification* » qui visera à définir un plan d'exécution des interventions et une évaluation des progrès réalisés pour atteindre les objectifs fixés.

L'« *intervention* » est une autre phase clef du processus de suivi car il s'agira de concevoir des actions structurées et programmées dans le domaine éducatif, emploi/formation/social et psychologique pour viser la réintégration et le désistement.

Cependant, le Conseil de l'Europe ajoute que « *les interventions les plus efficaces sont celles de type multimodal* », faisant intervenir tout au long du parcours, différentes méthodes et différents professionnels, le tout sous la responsabilité d'un seul référent. Cette approche multimodale est un élément décisif dans la construction d'un PEP en milieu ouvert au sens où les partenaires institutionnels ou associatifs pourront être associés à une prise en charge globale et pluridisciplinaire de la PPSMJ à l'image de

⁸¹ Les règles européennes relative à la probation

⁸² « Le modèle RBR, est peut être le modèle le plus utile pour l'évaluation et le traitement des délinquants » (Blanchette et Brown, 2006; Ward, Mesler et Yates, 2007). Présenté officiellement pour la première fois en 1990 (Andrews, Bonta et Hoge), le modèle RBR a été élaboré et situé dans un contexte tenant compte de la théorie de la personnalité en général et des processus cognitifs de l'apprentissage social du comportement criminel (Andrews et Bonta, 2006).

la circulaire du 19 mars 2008 qui dispose que le partenariat est le seul mode d'intervention des SPIP.

En quatrième phase, l'« *évaluation* » des progrès réalisés à intervalle de temps régulier.

Fort de ces ressources théoriques, j'ai formalisé une méthodologie d'accompagnement des PPSMJ⁸³ en milieu ouvert dans le cadre d'un groupe de travail du SPIP terrain de stage. Partant du constat d'un manque de formalisation d'une méthodologie de prise en charge, d'une diversité des pratiques professionnelles et d'une hétérogénéité des modalités de suivi, j'ai proposé un « *document martyr* » structuré autour des objectifs généraux partagés et des règles européennes auxquels j'ai raccroché des objectifs opérationnels, des phases, des moyens et des exigences documentaires. L'idée du « *document martyr* » est d'enrichir ce dernier des observations et remarques du groupe de travail constitué de DPIP et CPIP du SPIP.

Comme décrit plus haut, les SPIP peuvent également engager une démarche dynamique de construction d'un réseau de partenaires susceptibles de réaliser avec eux, des interventions dans le champ de l'accompagnement social, sanitaire et professionnel des PPSMJ suivies en milieu ouvert. Cette construction de réseau passe par une prospection partenariale du DPIP en l'inscrivant dans les instances de pilotage de dispositifs en lien avec les problématiques des PPSMJ. Il peut participer aussi au diagnostic territorial partagé organisé dans les centres communaux d'action sociale ou autres institutions d'action sociale.

La prise en charge multimodale au sens des REP induit de nouvelles modalités de contractualisation avec les partenaires. Ainsi, afin de diversifier, structurer et professionnaliser leurs partenaires, les SPIP pourraient s'appuyer sur une démarche d'appel à projets pour renouveler leurs modes d'action publique et trouver des expertises spécifiques en vue de permettre la construction d'interventions pertinentes. A ce titre les appels à projets ont un potentiel intéressant. Technique intermédiaire entre

⁸³ Annexe1 Les Règles européennes relatives à la probation -le processus de suivi : Formalisation d'une méthodologie d'accompagnement des PPSMJ

l'appel d'offres et la subvention, ils peuvent être porteurs de gains d'efficacité (par la mise en concurrence et le fléchage stratégique des fonds publics), d'une meilleure adéquation entre les besoins des usagers et les services offerts (par la participation de la société civile à leur élaboration) ainsi que d'innovation (par la liberté d'initiative laissée aux acteurs privés). L'efficacité, la coproduction et l'innovation forment le triple fondement des appels à projets.⁸⁴

Ces éléments d'analyse m'amènent à penser qu'en définitive, les modalités organisationnelles d'une approche multimodale de l'accompagnement des PPSMJ en milieu ouvert, reposent principalement sur la formalisation d'un référentiel méthodologique d'accompagnement global et la constitution d'un réseau de partenaires issu d'une démarche d'appel à projets.

⁸⁴ « Appels à projets : ils donnent lieu à l'octroi d'une subvention aux porteurs de projets, mais l'initiative est "provoquée" par la collectivité, ce qui les rapproche de la procédure d'appel d'offres. La collectivité lance un appel à projets [afin] de mettre en avant un certain nombre d'objectifs lui paraissant présenter un intérêt particulier. Il s'agit de définir un cadre général, une thématique. Les associations sont invitées à présenter des projets s'inscrivant dans ce cadre. Mais ce sont bien elles qui prennent l'initiative de ces projets et en définissent le contenu » (circulaire du 18 janvier 2010)
« Il faut passer d'une logique d'offre à une logique prenant d'avantage en compte la demande avec un appel croissant à des modes d'action « bottom up » plutôt que « top down » c'est à dire favorisant des solutions issues du « terrain » plutôt que prescrites par l'Etat central. Elle préside également à l'idée de coproduction de l'action publique », Centre d'analyse stratégique du premier ministre

3.3 L'accompagnement au cœur du métier de conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation

« Dès lors que la désistance consiste à diriger sa propre vie »⁸⁵, l'accompagnement des délinquants doit encourager et respecter l'auto-détermination, ce qui signifie travailler avec les condamnés et par sur eux⁸⁶. La pratique de probation doit être fondée sur la relation avec un professionnel « qui prépare, est en empathie, s'engage, co-planifie, coordonne et co-évalue l'intervention. Ceci ne peut se concevoir comme un processus interventionnel qui est fait à ou sur la personne. Pour des raisons aussi bien théoriques qu'éthiques, ce doit être un processus qui est fait avec et pour la personne ».⁸⁷

Pour ce faire, les CPIP développent une réelle fonction d'accompagnement des PPSMJ en vue de permettre une insertion sociale et une prévention de la récidive.

La fonction d'accompagnement est apparue en France dans les années 90, et s'est répandue au travers de différents secteurs professionnels. La notion d'accompagnement, est issue des difficultés rencontrées par les acteurs du terrain pour répondre à deux types d'exigences : la préoccupation d'un public désaffilié, désorienté, censé être autonome ou capable de le devenir et l'injonction de la performance, d'excellence et d'efficacité toujours plus grande. La situation de crise sociale est en effet corollaire de la multiplication des professions d'interventions dont la tâche est d'accompagner. Surgissant entre le bénévolat qu'on rencontre dans des associations caritatives d'entraide que les SPIP ont connues à l'époque des Comités de probation et d'assistance aux libérés et le professionnel du service social, l'accompagnement souligne la position paradoxale de ces métiers centrés sur l'individu et accrochés à des problématiques sociales.

⁸⁵ Fergus McNeil, professeur de criminologie et de travail sociale à l'université de Glasgow (Ecosse), « la désistance : Whats'Works et les peines en milieu ouvert en Ecosse », dossier sur la « désistance », la face criminologique de la réinsertion, coordonné par Martine Herzog Evans, AJ Pénal, Septembre 2010

⁸⁶ idem

⁸⁷ idem

Par ailleurs, la notion d'accompagnement comporte plusieurs approches souvent liées aux contenus pédagogiques et aux modes d'organisation variés déployés par les acteurs dans l'exercice de leur mission. Elle scinde souvent les accompagnements sociaux et professionnels. Dans le cas des PPSMJ, on peut penser que les professionnels d'insertion et de probation mobilisent l'accompagnement social et l'accompagnement judiciaire. Les réflexions qu'elle suscite la pose comme fonction et interrogent la posture du professionnel : pour accompagner, faut-il se mettre derrière ? Devant ? À côté ? L'accompagnement participe de cette tendance sociale à la réactualisation de champs hier soigneusement séparés (pratiques de soins, pratiques sociales, pratiques éducatives).

Dans le champ des politiques de l'emploi, le terme d'accompagnement s'est imposé, se substituant aux notions d'insertion, de suivi, de placement, d'aide ou encore de retour à l'emploi. Les vertus prêtées à la notion d'accompagnement font que de plus en plus de politiques publiques s'en réclament, tant et si bien que l'accompagnement semble difficile à définir.

Le versant insertion de la prise en charge dans la circulaire du 19 mars 2008 dispose que *« concernant l'aspect social, des programmes sont mis en place par les SPIP afin de répondre aux besoins recensés des PPSMJ. A titre d'exemple, il peut s'agir de programmes de recherche d'emploi ou de formation, et toutes actions collectives de resocialisation »*⁸⁸ Un certain nombre d'analyses ont contribué à définir cette notion d'accompagnement.

Nous voyons ainsi deux figures possibles dans l'action d'accompagner : celle du compagnon et celle de l'accompagnateur. La figure du compagnon évoque la proximité, la camaraderie. La figure de l'accompagnateur est bien différente. Il conseille et surveille en même temps qu'il indique le chemin à prendre. Sur la base de ces deux figures, l'accompagnement permet de concilier proximité et distance, de considérer l'autre comme son égal tout en lui indiquant le chemin à prendre, de respecter son projet tout en le guidant vers plus de réalisme. L'objectif est plus d'accompagner les projets des individus que les individus eux mêmes.

⁸⁸ Circulaire du 19 mars 2008

Si on considère que la finalité assignée au SPIP est la prévention de la récidive, celle-ci passe par la notion d'autonomie des PPSMJ. Permettre à ces publics de ne plus commettre de délit ou d'infraction est en soi une forme de responsabilisation qui passe par l'accès à une certaine autonomie sociale. Alors on peut qualifier le travail des CPIP par une diversité de relations d'aide et d'assistance qu'Olivier Razac a cherché à comprendre dans son étude intitulée « *Les rationalités de la probation française* ⁸⁹ ».

La relation d'aide a souvent renvoyé à un travail social d'assistance que Nicolas Duvoux, sociologue et universitaire a catégorisé en trois grandes typologie de relations en lien avec la citoyenneté: l'autonomie intériorisée, l'autonomie contrariée et le refus de la dépendance.

« *L'autonomie intériorisée* »⁹⁰ se manifeste par une réponse plutôt d'adhésion. Les allocataires anticipent l'attente formulée par le travailleur social pour éviter de se la voir imposer. Il s'agit pour eux de valoriser leur capacité d'autonomie, démontrant ainsi qu'ils ne sont pas dans un statut d'assisté. Ils disposent d'une marge de manœuvre importante dans la négociation avec l'institution. Ils représentent pour celle-ci la frange d'allocataires la plus rentable car susceptible de sortir des dispositifs de solidarité pour aller vers l'emploi marchand.

Si on fait le parallélisme avec les PPSMJ, on retrouve cette même approche dans la relation du CPIP avec la PPSMJ. La commission d'un nouveau délit et le respect des obligations sont compris et intériorisés. Pour cette population on peut espérer que l'objectif de la prévention de la récidive sera atteint.

« *L'autonomie contrariée* »⁹¹: s'ils adhèrent encore à la norme d'autonomie, ces allocataires ne sont pas en mesure de concrétiser cette injonction. En effet, ils sont dans une situation de cumul de difficultés sociales non résolues (santé, logement, surendettement, mobilité) qui ne leur permet pas de se comporter en individus autonomes. Ils sont plus éloignés du marché du travail même si certains bénéficient ou ont bénéficié de contrats aidés. Ils s'installent dans l'assistance, intériorisent leur statut dévalorisant et se trouvent dans l'obligation de négocier une reconnaissance par les

⁸⁹ Olivier Razac, *les rationalités de la probation française*

⁹⁰ Duvoux N, *l'autonomie des assistés*, PUF 2009, p.43

⁹¹ *Ibid.*, p.99

travailleurs sociaux, de s'insérer dans des « *consensus temporaires* » où se mêlent sincérité, simulations et dissimulations.

« *Le refus de la dépendance* »⁹² intervient quand l'exigence d'autonomie est vécue comme une pure contrainte par les allocataires les plus marginaux. Il y a montée des tensions et des ruptures avec la norme institutionnelle d'autonomie. La prescription des travailleurs sociaux est considérée comme irréaliste et trop contraignante. Ils se désengagent de l'objectif d'insertion.

L'ensemble des différentes références permet d'asseoir une pratique professionnelle riche et pragmatique de l'accompagnement des PPSMJ par les PIP dans la conduite de leur mission.

⁹² Ibid., p.159

Conclusion

Le parcours d'exécution de peine est une notion en chantier dans les SPIP en milieu ouvert. Six ans après son affirmation dans la circulaire du 19 mars 2008, cette notion rencontre des difficultés liées à une absence de référentiel métier traduisant son périmètre d'action, ses objectifs généraux et opérationnels, ses modalités de mise en œuvre, les moyens qui lui ont été consacré, les outils de suivi, la place de la PPSMJ et son évaluation. Cette absence de formalisation semble expliquer sa faible appropriation méthodologique. Pensé dans une logique pluridisciplinaire, sa mise en œuvre pose la question de l'organisation interne des services et des articulations nécessaires à l'intégration d'un réseau partenarial diversifié et structuré. On retrouve des difficultés à visualiser autant la mise en œuvre de la pluridisciplinarité que celle du PEP au sein des SPIP milieu ouvert. La coordination des interventions en interne et en externe, la définition des champs d'intervention des acteurs intervenant dans le parcours de la PPSMJ sont autant d'aspects que le DPIIP appréhende dans son management.

En tout état de cause, le milieu ouvert semble disposer d'un environnement favorable pour exercer cette mission de réinsertion et de prévention de la récidive. La personne condamnée est au cœur d'un écosystème de prise en charge adapté au regard non seulement de la mesure prononcée mais aussi et surtout au regard de sa personnalité, de ses problématiques, de ses potentiels, de son passé pénal et de son évolution tout au long du suivi. La construction de cet écosystème passe par l'identification des trois principaux enjeux d'un accompagnement global de la PPSMJ en milieu ouvert.

Le premier consiste à formaliser une méthodologie de prise en charge globale de la PPSMJ, prenant appui sur les textes législatifs et réglementaires en vigueur et les bonnes pratiques professionnelles issues de certains SPIP. L'idée qui sous tend cette démarche est de proposer à l'ensemble des 103 SPIP, un cadre commun d'intervention, permettant une plus grande lisibilité auprès des autorités judiciaires et des partenaires.

Conduire un tel projet va nécessiter une définition des attentes de ce référentiel et une méthode de travail associant tous les SPIP. Au regard des entretiens réalisés auprès des CPIP, des travaux menés pendant mon stage et de leur analyse, il me semble

plus opportun de concevoir un référentiel global, plutôt qu'un outil d'évaluation de la PPSMJ basée sur un référentiel unique dissocié d'une méthodologie de suivi différencié.

Ce référentiel global serait structuré autour des quatre phases déclinées dans les règles européennes de la probation. La première phase serait celle de l'appréciation plutôt que l'évaluation. En effet la notion d'évaluation semble complexe à appréhender surtout si elle est appliquée à la PPSMJ, les autres phases étant la planification, l'intervention et l'évaluation.

L'élaboration des modalités de prise en charge va donc nécessiter une démarche globale de diagnostic préalable des besoins des CPIP d'une part, en lien avec les différentes mesures du milieu ouvert, et ceux des PPSMJ d'autre part, avant de définir les objectifs stratégiques et opérationnels nécessaires à la définition d'une politique de service pour viser la prévention de la récidive et la réinsertion sociale de la personne. Aussi ce travail de définition des modalités de prise en charge ne pourra être envisagé sans intégrer la dimension partenariale dans la réflexion.

Le deuxième enjeu du DPIP est le développement et la mobilisation du partenariat, un levier pertinent et indispensable dans cette construction d'un accompagnement global de la PPSMJ. La définition d'un parcours d'exécution de peine englobe la prospection, le développement et la mobilisation du partenariat. L'insertion ou la réinsertion des PPSMJ suivies sont intimement liées à l'animation du réseau des partenaires. A ce titre le SPIP peut rechercher la collaboration étroite et contractuelle avec le secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS) dont celui de l'insertion par l'activité économique (IAE). Celui-ci peut offrir aux PPSMJ la possibilité de se réappropriier les codes de la société au travers d'une formation et d'un emploi dans les domaines de l'environnement, de la rénovation des biens publics, l'agriculture, des ressourceries et des restaurants d'insertion.

En effet, l'économie sociale et solidaire rassemble des entreprises qui respectent un certain nombre de critères qui font aujourd'hui consensus : libre adhésion, lucrativité limitée, gestion démocratique et participative, utilité collective ou utilité sociale du projet, mixité des financements entre ressources privées et publiques. Il s'agit en premier lieu des associations employeuses, des coopératives et des mutuelles.

En outre, l'ESS est une économie qui relie et renforce la cohésion sociale en luttant contre les exclusions, en répondant à l'intérêt général et en favorisant les échanges.

Enfin le DPIIP va rechercher dans un troisième temps la nécessaire complémentarité de toutes ces démarches, pour construire autour de la PPSMJ un écosystème favorable à la prévention de la récidive et à la protection de la société. Cette complémentarité passera par un ajustement permanent du service pour maintenir une cohésion d'équipe autour des enjeux internes liés à la pluridisciplinarité, aux relations avec les autorités judiciaires et à la définition d'une politique de service. Il aura également un rôle important à jouer dans l'accompagnement au changement des pratiques professionnelles de son équipe, changement qui ne manquera pas d'entraîner des résistances.

A l'aune de ces différents enjeux et perspectives, la probation française entame un tournant de son histoire avec la création en projet d'une nouvelle peine qui s'intitule la contrainte pénale. Cette nouvelle peine qui cible les petites délinquances entend trouver des solutions efficaces et durables pour prévenir la récidive. En effet « *les personnes condamnées à des peines de prison ferme récidivent davantage que celles qui ont effectué une peine alternative, pour des délits équivalents. Ainsi, 61% des personnes condamnées à une peine de prison ferme font l'objet d'une nouvelle condamnation à une peine ferme dans les 5 ans qui suivent leur libération, contre 32% seulement pour une condamnation à un sursis avec mise à l'épreuve, qui est une peine en milieu ouvert assortie d'obligations contraignantes* »⁹³.

Les objectifs de contrôle et d'accompagnement renforcé fixés à cette nouvelle peine engendrent « *une évolution des méthodes de travail des conseillers d'insertion et de probation : d'abord, des évaluations approfondies de la personnalité et de l'environnement du délinquant, mais aussi une collaboration renforcée des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) avec les partenaires qui hébergent et travaillent à la réinsertion sociale du condamné, une coopération renforcée avec les services de police et de gendarmerie, des programmes spécifiques de suivi* »⁹⁴.

⁹³ <http://www.justice.gouv.fr/la-reforme-penale-12686/pourquoi-la-reforme-12687/>

⁹⁴ idem

Afin d'installer cette nouvelle peine dans le paysage de la probation française en la différenciant de l'existant (contrôle judiciaire, sursis avec mise à l'épreuve, travail d'intérêt général), les prochains défis vont consister à définir le contenu des objectifs qu'elle s'est fixés en matière de contrôle et d'accompagnement renforcé au regard de l'infraction commise, mais aussi au niveau des obligations qui peuvent être la réparation de dommages causés par l'infraction, ou encore de l'obligation de suivre un enseignement ou une formation professionnelle, des traitements médicaux ou des soins, ou encore un stage de citoyenneté. La personne condamnée peut intégrer un programme de suivi et de contrôle, visant à le responsabiliser et à interrompre sa trajectoire de délinquance. Elle pourra aussi se voir contrainte de participer à des programmes individuels ou collectifs de prévention de la récidive.

La réflexion autour des enjeux d'un accompagnement global me semble contribuer aux éléments de structuration d'une ingénierie pragmatique qui constitueront une base de travail en vue de définir le contenu de la contrainte pénale.

Notre institution dispose des atouts nécessaires pour mettre en œuvre les propositions émises qui s'inscrivent dans l'esprit des règles européennes de la probation. Une bonne coordination des moyens et une affirmation d'une méthode de travail sont les clefs du succès.

Bibliographie

Ouvrages:

- *L'accompagnement dans tous ses états*, Education Permanente N° 153, 2003
- Castra D, *l'insertion professionnelle des publics précaires*, 2001
- Crozier M, *Le phénomène bureaucratique*, Points, 1971
- Danet J, *Justice pénale, le tournant*, Folio Monde, 2008
- Duvoux N, *L'autonomie des assistés Sociologie des politiques d'insertion, le lien social*, PUF, 2009
- Ebersold S, *La naissance de l'inemployable ou l'insertion aux risques de l'exclusion*, le sens social, 2001
- Galtier B, *Politiques sociales locales n° 4*, la documentation Française, 2011
- *Innovations et expérimentations sociales*, Informations sociales n°174, 2012
- Mbanzoulou P ; Herzog-Evans M et Courtine S, *Insertion et désistance des personnes placées sous main de justice*, l'Harmattan champ pénitentiaire, 2012
- Tournier V-P, *Une certaine idée de la criminologie, approche indisciplinaire du processus pénal*, l'Harmattan Criminologie, Janvier 2014

Textes juridiques

- Recommandation CM/rec (2000)22 concernant l'amélioration de la mise en œuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté, 2000
- Recommandation CM/rec (2006)2 concernant les règles pénitentiaires européennes, 2006
- Recommandation CM/rec (2010)1 concernant les règles européennes relatives à la probation, 2010
- Décret N°99276 du 13 avril 1999 portant création des Service pénitentiaire d'insertion et de probation
- Décret N° 2005-445 portant statut particulier des personnels d'insertion et de probation de l'administration pénitentiaire
- Décret N°2006 -385 du 30 mars 2006 modifiant le CPP et relatif au traitement de la récidive des infractions pénales
- Décret N°2010 -1639 du 23 décembre 2010 portant statut particuliers des CPIP
- Décret N°2011-1876 du 14 décembre 2011 relatif aux attributions respectives du Juge de l'application de peine, des autres magistrats mandants et du SPIP et à leurs relations
- Circulaire JUSK0840001C du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP
- Circulaire JUSK1140051C du 8 novembre 2011 relative au diagnostic à visée criminologique
- Circulaires JUSK1140065C du 16 décembre 2011 relative aux attributions respectives du juge de l'application des autres magistrats mandants et du SPIP et à leurs relations
- Circulaire JUSK1140048C du 18 juin 2012 relative aux modalités de fonctionnement de la commission pluridisciplinaire unique

- DAP/PMJM.PAJONI-A.ROBIN : référentiel programme de prévention de la récidive « 2010 »

Rapports

- Camu JM, « le SPIP en milieu ouvert, contribution à la conférence de consensus sur la prévention de la récidive », 2013
- Dindo S « Les alternatives à la détention » étude réalisée pour la commission consultative des droits de l'homme, 2007
- Dindo S, « Le sursis avec mise à l'épreuve : la peine méconnue, une analyse des pratiques de probation en France », étude réalisée pour la DAP /PMJ1 mai 2011
- Gorce I, « Proposition pour une définition du métier de conseiller d'insertion et de probation », 29 septembre 2008
- Rapport Lemaire/Camu, 9mai 2011
- Rapport sur l'amélioration du fonctionnement des SPIP, mai2011
- Rapport de l'inspection générale des finance et de l'inspection générale des services judiciaires « les SPIP », juillet 2011
- Rapport de la mission d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale, 23 janvier 2013
- Rapport du jury de consensus sur la prévention de la récidive, conférence de consensus pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive, principe d'action et méthode remis au premier ministre le 20 février 2013

Mémoires

- Arandel G, Crespo G, Langsweirt C et al., Déroger pour accéder aux droits communs : le SPIP au cœur d'un paradoxe, 2^{ème} promotion de DPIP, ENAP, 2011
- Daumas A-C, Le PEP en milieu ouvert, de quelques adaptations de la pluridisciplinarité au suivi du condamné libre, 5^{ème} promotion de DPIP, ENAP 2013
- Goislot L., le projet d'exécution de peine, mémoire de DEA Droit et justice, mention « Justice », 2000/2001
- Partenariat, dossier documentaire, Médiathèque Gabriel Tarde, 2011
- Partenariat : définition et enjeux, dossier documentaire, Médiathèque Gabriel Tarde, 2012
- Razac O, Gouriou F, Salles G, les rationalités de la probation françaises, CIRAP, 2013

Articles

- Chemin A., « La peine de probation, une nouvelle philosophie de la sanction » Le Monde du 07/11/2013
- Danet J, « Une justice pénale, laxiste ou répressive? » Cahiers français, n°377, novembre - décembre 2013
- Herzog-Evans M., « All hand on deck : (re)mettre le travail en partenariat au centre de la probation », AJ Pénal, Mars 2013

Table des annexes

Annexe 1: Processus de suivi élaboré pendant mon stage en SPIP

Les Règles européennes relatives à la probation : le processus de suivi : Formalisation d'une méthodologie d'accompagnement des PPSMJ

Ce document méthodologique est une base de travail sur la méthodologie de suivi des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) dans le cadre d'une exécution de peine et engagées dans un processus de réinsertion et de prévention de la récidive. La mise en œuvre de cette méthodologie basée sur une approche inter-organisationnelle (partenariale) et multimodale, permettant de décliner de manière efficace les différentes phases, doit être sous la responsabilité d'un seul et même membre du personnel d'insertion et de probation. C'est un préalable indispensable à la réussite de la prise en charge.

I Objectifs

I.1 Objectifs généraux

- Réduire la commission de nouvelles infractions
- Etablir une relation positive avec les auteurs d'infraction
- Définir le contenu et les modalités de prise en charge de la PPSMJ

I.2 Objectifs opérationnels

- Réaliser les enquêtes relatives à la situation matérielle, familiale et sociale des PPSMJ afin d'individualiser les mesures et les peines chaque fois que cela est possible,
- Etudier les modalités de déroulement de leur peine afin de proposer aux autorités judiciaires les aménagements appropriés au regard de leur situation pénale et sociale
- *Développer des actions visant à éviter les effets désocialisant de l'incarcération par l'accompagnement de la personne incarcérée tout au long de sa période de détention et par la préservation des liens familiaux.*
- Repérer les publics les plus démunis, illettrés ou indigents afin d'éviter leur exclusion en facilitant leur accès aux activités rémunérées,
- Réaliser un bilan avec chaque PPSMJ (formations initiales, savoirs faire, aptitudes et savoirs-être acquis par sa formation, ses expériences professionnelles ou dans son environnement personnel),
- Identifier les freins à l'accès ou au retour à l'inclusion sociale (mobilité, logement, garde d'enfants, surendettement, santé, confiance en soi, niveau de qualification, acquisition des savoirs de base, maîtrise des TIC, démarches administratives et financières, ...),
- Rechercher des solutions pour lever les freins en s'appuyant sur les actions d'insertion du SPIP et les dispositifs de droit commun si besoin

II Déroulement de la prise en charge de la PPSMJ

Nous définissons la notion de prise en charge comme la combinaison, l'articulation, la conjugaison du suivi de la mesure au sens de la peine, la peine que la personne devra exécuter et l'accompagnement dont elle bénéficiera pour prévenir la récidive et favoriser sa réinsertion dans la société.

Le suivi de la mesure consiste à recueillir toutes les pièces justificatives liées aux différentes obligations générales et particulières de l'exécution de la peine et l'accompagnement à une fonction d'écoute et d'aide dans une logique d'activation des dispositifs permettant l'amélioration de la situation de départ. .

La prise en charge de la PPSMJ se décline en 2 phases successives, de durée variable selon les besoins et les risques de récidive de chaque PPSMJ :

- accueil - appréciation
- suivi-accompagnement

pour une durée totale de prise en charge de X mois renouvelables.

Le personnel d'insertion et de probation doit veiller à maintenir, durant toute la durée de suivi et d'accompagnement, une relation de confiance en responsabilisant la personne dans le cadre de son parcours. Il veille à rendre lisible la démarche pédagogique d'accompagnement du parcours d'exécution de peine et le niveau de réalisation du projet de la PPSMJ.

II. 1 Phase d'accueil –appréciation

Règle 66 :

Avant et pendant la mise en place du suivi d'un auteur d'infraction ce dernier fait l'objet le cas échéant d'une appréciation qui analyse de façon systématique et approfondie sa situation particulière y compris les risques et les facteurs positifs et les besoins, les interventions nécessaires pour répondre à ses besoins ainsi qu'une appréciation de la réceptivité de l'auteur d'infraction à ces interventions.

Règle 67 :

Dans la mesure du possible les auteurs d'infraction doivent avoir la possibilité de participer activement à cette appréciation formelle. Ce qui implique notamment que leurs avis et souhaits personnels soient dûment pris en compte de même que leur qualité personnelle et leur sens des responsabilités pour éviter la récidive.

Règle 68 :

Les auteurs d'infractions sont informés de la procédure et des conclusions de l'appréciation.

Le personnel d'insertion et de probation doit recevoir la PPSMJ après saisine du SPIP par le parquet, le juge d'instruction, le juge des libertés et de la détention, celui de l'application des peines ou le président de la juridiction. La phase d'accueil - appréciation dure 3 mois maximum (date de convocation au SPIP = date du 1^{er} RDV effectif). Elle est préalable à tout engagement en phase d'accompagnement. Cette phase est un processus continu dont l'exactitude et la pertinence des informations doivent être examinées périodiquement.

Règle 69

L'appréciation est un processus continu dont l'exactitude et la pertinence doivent être examinées périodiquement.

Règle 70

L'appréciation est recommandée :

- a. au moment où la peine ou mesure la plus appropriée est déterminée ou lorsqu'une solution autre que la procédure pénale formelle est envisagée
- b. au début d'une période de suivi
- c. en cas de changement important dans la vie de l'auteur d'infraction
- d. lorsqu'il est envisagé de modifier la nature ou le niveau de suivi
- e. à la fin de la mesure de suivi

Règle 71

Le personnel doit être informé à effectuer des appréciations conformément aux présentes règles. Lorsque les systèmes nationaux ont recours à des instruments d'appréciation, le personnel doit être formé à comprendre la valeur potentielle et la limite de tels instruments et à les utiliser pour étayer son appréciation professionnelle.

Objectifs :

- faire connaissance avec la personne et établir une relation de confiance,
- présenter les droits et devoirs de la PPSMJ,
- vérifier auprès de la personne qu'elle comprend le sens de l'accompagnement qui lui est proposé
- présenter les missions du SPIP, le déroulement et l'objectif de l'accompagnement,
- rappeler les droits et obligations liés à la mesure pré-sentencielle et/ou post-sentencielle,

- évaluer ses éventuels points de blocage (ou contraintes de mobilité/disponibilité, personnes à charge...) et ses attentes (ou priorités concernant les modalités de suivi, les PPR, stages de citoyenneté ...),
- identifier le portefeuille de compétences personnelles et professionnelles, les formations et expériences professionnelles s'il y en a eu, en lien avec le parcours d'exécution des peines,
- définir les objectifs à poursuivre et les moyens à mettre en œuvre, dans le respect de ses capacités, de sa situation et de son rythme.

Cette phase est un processus continu dont l'exactitude et la pertinence doivent être examinées périodiquement.

Moyens :

(liste non-exhaustive)

- entretiens individuels / informations collectives,
- participation à un module collectif,
- outils formalisés de recueil des éléments du contrat de suivi PPSMJ de la situation et des besoins de chaque PPSMJ,
- mise à disposition de documentation actualisée

Exigences administratives et documentaires :

Lorsque la PPSMJ a été reçue par le personnel d'insertion et de probation, un *contrat de suivi PPSMJ* doit être renseigné et co-signé par le personnel d'insertion et de probation et la PPSMJ au terme de cette phase.

Remis à la PPSMJ, il consigne :

- la date du 1^{er} entretien
- une synthèse du profil de la personne, de ses acquis et de ses aptitudes,
- le plan d'accompagnement avec la définition des objectifs fixés, les modalités de rencontres et la date prévue de fin d'étape et l'engagement de la personne.

Création d'un document Contrat de suivi PPSMJ

II.2 Phase d'accompagnement

La phase d'accompagnement dure X mois (incluant la phase d'accueil appréciation de 3 mois), en fonction de la durée de la mesure à raison d'un entretien tous les mois et d'un entretien tous les 15 jours en fonction de la nature de la mesure qui peut être soit du suivi socio-judiciaire ou la libération conditionnelle ou les mesures de sureté.

Modalités d'accompagnement

Afin de proposer une prise en charge globale de la PPSMJ, il est important de moduler la fréquence de rencontre de l'auteur d'infraction en fonction de la mesure d'exécution de peine et des problématiques identifiées faisant obstacle à la prévention de la récidive et à l'insertion ou la réinsertion

Un entretien individuel par mois en moyenne sera considéré comme un accompagnement classique et deux entretiens en moyenne par mois seront analysés comme un accompagnement renforcé.

Dans l'hypothèse d'un reclassement de la personne condamnée avant le terme du délai prévu, l'arrêt de l'accompagnement pourra être formalisé dans le rapport de fin de mesure.

La phase d'accompagnement se décline en 3 étapes :

- La planification
- L'intervention
- L'évaluation

Elle doit être mise en œuvre en fonction des besoins et des risques de récidive de la PPSMJ pour viser:

- l'accès aux droits,
- l'exécution et le respect des obligations
- la mise en relation avec les structures d'insertion par l'activité économique
- l'acquisition des outils de gestion budgétaire afin d'améliorer la situation financière,
- l'amélioration des conditions de logement et d'hébergement,
- la mise en œuvre des démarches liées à la santé (accès à une couverture médicale, soutien psychologique...),
- l'amélioration de la mobilité,
- l'accès aux savoirs de base,
- des réponses à d'autres besoins repérés.
-

Pour atteindre ces objectifs énumérés ci-dessus, il convient de faire de la règle 12 des REP une réalité en proposant des outils d'orientation et de compréhension au personnel d'insertion et de probation.

La planification

Règle 12

Les services de probation coopèrent avec d'autres organismes publics ou privés et les communautés locales pour promouvoir l'insertion sociale des auteurs d'infraction. Un travail pluridisciplinaire et inter organisationnel, coordonné et complémentaire est nécessaire pour répondre aux besoins souvent complexe des auteurs d'infraction et renforcer la sécurité collective.

Règle 72

Un plan d'exécution pour la mise en œuvre de toutes les sanctions et mesures est établi par les autorités compétentes et consigné dans le dossier de l'intéressé. Ce plan guide le travail des SPIP et permet au personnel et aux auteurs d'infraction d'évaluer les progrès réalisés pour atteindre les objectifs fixés.

Ce plan sera mis en œuvre au travers des objectifs suivants :

Objectifs

- aider la PPSMJ à identifier ses contraintes personnelles et socio-économiques, à lever les freins à son insertion professionnelle (organisation personnelle et/ou familiale, mobilité, logement, surendettement, santé, confiance en soi, présentation, niveau de qualification, acquisition des savoirs de base, maîtrise des TIC, accès aux droits, démarches administratives et financières ...),

Règle 73

Le plan d'exécution est négocié et établi dans toute la mesure du possible en concertation avec l'auteur d'infraction

- Négocier et établir avec la PPSMJ, un plan d'action du projet d'exécution de la peine précisant les étapes et les démarches à réaliser pour son accomplissement,

Règle 74

Le plan s'appuie sur l'appréciation initiale et présente les interventions qui seront mises en place

- hiérarchiser les actions à mener en lien avec les éléments précisés dans le contrat de suivi issu de la phase accueil appréciation
- décider des mesures à prendre (quand ?, qui ?)
- déterminer un ou plusieurs parcours d'exécution de peine prenant appui sur la phase d'appréciation (TIG ou reprise d'emploi, recherche d'hébergement ou démarche administratives, Accès au soins et traitement du surendettement)
- travailler sur le processus de passage à l'acte et les facteurs de désistement

Règle 75

A chaque fois que l'appréciation est revue le plan d'exécution doit être révisé si nécessaire.

Moyens

(liste non-exhaustive) :

- alternance d'entretiens individuels et de modules collectifs

L'intervention

Règle 76

Les interventions ont pour but la réintégration et le désistement et doivent donc être constructives et proportionnelles à la sanction ou mesure imposée.

- mettre en œuvre le plan d'action préparé lors de la planification

Règle 77

Les services de probation doivent pouvoir recourir à diverses méthodes fondées sur une approche pluridisciplinaire et des connaissances solides issues de la recherche scientifique dans ce domaine

- proposer une approche d'intervention de type multimodal afin d'assurer auprès de la PPSMJ un ensemble de compétence et d'expertise et une prise plus efficace,

Règle78

Les auteurs d'infraction doivent être pleinement informés à l'avance de toute intervention proposée. Tout doit être entrepris pour s'assurer de leurs participations actives à ces interventions.

- effectuer un suivi régulier avec la PPSMJ sur les démarches réalisées et celles restant à accomplir,
- consigner les données socioprofessionnelles pour mesurer les progrès sociaux
- développer la connaissance des dispositifs de droit commun,

Règle79

Pour la mise en place des interventions et l'orientation de l'intéressé vers les organismes appropriés, les services de probation font appelle le cas échéant à des services de soutien.

- favoriser une utilisation optimale des ressources internes du SPIP,
- suivre l'avancement des démarches entreprises
- proposer des modules thématiques en collectif
- mettre la PPSMJ en relation avec le professionnel en charge du PPR si le profil le permet

Règle 80

Quelque soit le nombre de personnes amenées à travailler avec un auteur d'infraction, ce dernier relève de la responsabilité d'un membre identifié du personnel. Son rôle est d'évaluer, d'élaborer et de coordonner le plan d'exécution générale, d'assurer les contacts avec l'auteur d'infraction et de veiller au respect du dispositif. Ce mode de fonctionnement est d'autant plus important dans les cas où l'AI font l'objet de plusieurs interventions ou lorsque plusieurs organismes sont impliqués.

Moyens

(liste non-exhaustive) :

- alternance d'entretiens individuels et de modules thématiques collectifs (par exemple : amélioration de l'image de soi, appropriation du milieu administratif, institutionnel et socio-économique, repérage des entreprises, TRE...),
- fiche navette d'orientation sur les dispositifs de droit commun

L'évaluation

Règle 81

Les progrès réalisés par les auteurs d'infraction sont évalués à intervalle régulier et se répercutent sur le plan d'action pour la durée du suivi restant à courir. L'évaluation est consignée dans le dossier de l'intéressé et si nécessaire jointe au rapport de suivi adressé à l'autorité décisionnaire.

Objectifs

- Faire le point sur les objectifs préalablement définis en concertation avec la PPSMJ
- Rechercher les signes de progrès

Règle 82

L'évaluation reflète également dans quelle mesure le plan d'exécution a été défini, mis en œuvre et a produit les effets attendus. Les services de probation sont habilités à proposer à l'autorité décisionnaire de modifier les modalités de suivi ou de mettre un terme à ce dernier lorsque cela est approprié.

- Mettre en avant les réalisations et effets positifs des différentes interventions
- Décider des suites à donner

Règle 83

L'avis de l'auteur d'infraction quant à la pertinence du suivi est à joindre à l'évaluation

- Joindre/relever l'avis de l'auteur d'infraction quant à la pertinence du suivi

Moyens

- Méthode actuarielle
- Analyse qualitative des progrès sociaux (Questionnaire à l'entrée de la mise en œuvre de la mesure et questionnaire à la sortie)

Règle 84

A la fin de la période de suivi une évaluation finale est effectuée. Les AI doivent être informés que cette évaluation restera dans leur dossier et pourra être utilisée par après.

Exigences administratives et documentaires :

Afin de garantir une prise en charge efficiente, dans le dernier mois de la mesure un rapport de fin d'exécution de plan d'action sera formalisé. Il comprendra les points suivants :

- les modalités de mise en œuvre de la prise en charge,
- le niveau de réalisation des objectifs définis,
- les éléments justifiant la demande de poursuite de la prise en charge en cas de demande
- la date, le motif de fin de prise en charge et les préconisations pour la suite du parcours.

Annexe 2 : Guide d'entretien semi-directif

Le partenariat

Quels sont les partenaires du SPIP ? Avez-vous des contacts avec ces partenaires? À quelles fréquences ces contacts ont –il lieu ?

Prise en charge, accompagnement, suivi

Comment qualifieriez-vous votre relation avec la PPSMJ? Les difficultés sont identifiées de quelle manière auprès de la PPSMJ ?

Avez-vous défini une modalité d'accompagnement ? Nombre de rencontres ?

Ressources internes /ressources externes du SPIP

Quelles sont les réponses concrètes apportées par le SPIP, relatives aux problématiques des PPSMJ ? Réponses élaborées sur la base des compétences en interne ?

Quelles sont les réponses externes sollicitées auprès des partenaires ? Comment s'effectue l'orientation ?

Parcours d'exécution de peine (PEP)

Notion de parcours ? Est- il formalisé ? Si oui comment se matérialise-t-il ? Si non pourquoi ?

Problématiques sociales des PPSMJ, accès aux droits, diagnostic évaluation

Quel type de soutien aux équipes ? Soutien à la PPSMJ ? Comment se déroule l'analyse des pratiques professionnelles ?

Positionnement du DPIIP ?

Annexe 3 : Fiche projet

Outils démarche projet



Fiche projet

Nom du Projet : Elaboration d'un répertoire des partenaires du SPIP

Chef du projet (et assistant) : Koladé Koufeidji, Ilhem Grairia,

Finalités du projet :

- Permettre aux personnels d'insertion et de probation de disposer d'une meilleure information sur les actions développées par les partenaires du territoire héraultais
- Permettre une prise en charge pertinente et efficace des PPSMJ au travers d'une orientation adaptée.
- Favoriser l'émergence d'une intervention multimodale dans le suivi et l'accompagnement.

Origine(s) du projet :

Le projet s'inscrit dans une démarche de professionnalisation des acteurs d'insertion du SPIP 34 et des professionnels qui accompagnent les PPSMJ. Il vise aussi à réduire l'éparpillement des informations relatives à une meilleure connaissance des actions partenariales et à élaborer un document unique et actualisable regroupant les prestations des différents partenaires.

Les objectifs :

- Recenser les partenaires qui accompagnent et /ou susceptibles d'accompagner le SPIP dans la prise en charge « multimodale » des PPSMJ
- Réaliser un document unique des acteurs de l'insertion du territoire en partenariat avec le SPIP ou susceptible de contribuer à la prise en charge des PPSMJ aux côtés du personnel d'insertion
- Définir un programme d'intervention multimodale en lien avec la formalisation d'une méthodologie de prise en charge.

Les résultats attendus (productions tangibles, critères et indicateurs de résultats) :

- Répertoire de partenaires du SPIP 34
- Programme d'intervention multimodale

Les intérêts du projet pour les différents acteurs :

Le projet permet le repérage et l'identification des compétences des acteurs en vue d'une prise en charge pertinente des PPSMJ.

Plan d'actions et échéancier :

En cours de définition

Les modalités d'organisation et composition des instances :

Groupe de travail et réunions

Description brève des actions:

Moyens et/ou ressources allouées au projet :

Les enjeux d'un accompagnement global de la PPSMJ en milieu ouvert

Pour une meilleure appropriation du parcours d'exécution de peine (PEP)

Résumé

Le parcours d'exécution de peine (PEP) est une notion qui ne cesse d'interroger les pratiques professionnelles et les organisations des SPIP. Elle offre d'une certaine manière un regard pertinent sur l'actualité de la contrainte pénale, nouvelle peine du milieu ouvert qui sera examinée au Parlement dès le mois de juin 2014.

Si la circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP élargit le PEP aux SPIP du milieu ouvert, c'est dans le but de structurer les moyens d'un accompagnement global de la PPSMJ dans un environnement soumis à de fortes contraintes structurelles. L'absence de formalisation d'une méthodologie de prise en charge globale et pluridisciplinaire a engendré une faible appropriation du PEP en milieu ouvert. La diversité des pratiques professionnelles y participe également. La nécessité de construire un cadre pluridisciplinaire pour mettre en œuvre le PEP a favorisé la présence de psychologues, surveillants pénitentiaires, assistants de service social, assistants culturels et conseillers PIP au sein du SPIP. Cependant l'articulation des compétences pluridisciplinaires en interne avec l'externe est encore à améliorer.

Dans ce contexte, l'inclusion sociale de la PPSMJ dans la société passe par la mise en place du PEP au travers d'une méthodologie d'accompagnement, d'un développement du partenariat en vue de rechercher une complémentarité entre l'internalisation des compétences et les ressources partenariales du territoire. Aussi, l'animation et la structuration du réseau des partenaires du SPIP ainsi que l'accompagnement des personnels d'insertion et de probation incombent au DPIP dans l'affirmation de sa pratique managériale.

Mots clefs:

Parcours d'exécution de peine, SPIP, milieu ouvert, partenariat, accompagnement, méthodologie, formalisation, DPIP, CPIP, pluridisciplinarité, PPSMJ