

Directeurs Pénitentiaires d'Insertion et de Probation

7^{ème} PROMOTION

Mémoire
de recherche
et d'application
professionnelle

Le développement du
placement à l'extérieur

Présenté par
Mélanie FLAMENT

Juin 2015

Le développement du placement à l'extérieur

Remerciements

Je tiens à remercier les personnes qui, grâce à leur aide précieuse, m'ont permis de réaliser ce Mémoire de Recherche et d'Application Professionnelle.

En premier lieu, je remercie l'ensemble des professionnels qui ont pris le temps de répondre à mes questionnaires et de partager leurs expériences professionnelles. Ils ont guidé ma réflexion et m'ont permis d'enrichir mes réflexions.

En second lieu, je remercie Clément Margaine, enseignant chercheur à l'ENAP, pour son tutorat dans ce mémoire.

Sommaire

Introduction.....	6
I. Le placement à l'extérieur : en quête de lisibilité.....	11
A. Les spécificités du placement à l'extérieur.....	11
B. Les pratiques professionnelles du SPIP questionnées.....	23
II. Le placement à l'extérieur : en quête d'un pilote.....	33
A. La phase préparatoire : le rôle de mobilisation du cadre.....	33
B. La phase d'exécution : rendre effective la mesure de placement à l'extérieur.....	43
Conclusion	50
Bibliographie	54
Table des matières	57
Annexe	59

Glossaire

AAH : Allocation Adulte Handicapé

CHRS : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale

CIO : Contribution Individuelle aux Objectifs

CPIP : Conseiller Pénitentiaire d'Insertion et de Probation

CUI : Contrat Unique d'Insertion

DAP : Direction de l'Administration Pénitentiaire

DISP : Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires

DOS : Diagnostic Orienté de la Structure

DPIP : Directeur Pénitentiaire d'Insertion et de Probation

DSPIP : Directeur du Service pénitentiaire d'Insertion et de Probation

ENAP : Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire

FNARS : Fédération Nationale des associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale

JAP : Juge de l'Application des Peines

LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances

LSC : Libération Sous Contrainte

MPO : Management par objectifs

POPS : Plan d'Objectifs Prioritaires de la Structure

PPSMJ : Personne Placée Sous Main de Justice

PSE : Placement sous surveillance électronique

REP : Règles Européennes de la Probation

RSA : Revenu de Solidarité Active

SIAO : Service Intégré d'Accueil et d'Orientation

SPIP : Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation

TAP : Tribunal de l'Application des Peines

Introduction

Historiquement, le placement à l'extérieur était conçu comme une modalité du travail pénitentiaire sous le contrôle direct de l'administration pénitentiaire. Cette origine se retrouve dans la définition légale du placement à l'extérieur¹. Ainsi, les articles 132-26 alinéa 2 du code pénal et 723 du code de procédure pénale disposent « *Le condamné admis au bénéfice du placement à l'extérieur est astreint, sous le contrôle de l'administration, à effectuer des activités en dehors de l'établissement pénitentiaire* ». Le code de procédure pénale précise cette mesure sous les articles D. 126 à D. 135 dans la division intitulée « Placement à l'extérieur sous surveillance du personnel pénitentiaire ». Elle ne doit pas être confondue avec les « corvées à l'extérieur² » qui permettent au détenu de travailler sur le domaine pénitentiaire et sous la surveillance directe et constante du personnel pénitentiaire (par exemple : la sortie des poubelles, l'entretien temporaire des abords de l'établissement...)

Ce type de placement à l'extérieur sous surveillance du personnel pénitentiaire étant aujourd'hui très peu utilisé, nous avons décidé de l'exclure de notre propos. Ainsi, nous n'évoquerons ici que le deuxième type de placement à l'extérieur : celui « sans surveillance du personnel pénitentiaire », instauré par le décret du 6 août 1985³ et régi par les articles 723, 723-1 et D. 136 du code de procédure pénale. Cette mesure fut instituée pour lutter contre les sureffectifs des établissements pénitentiaires et pour permettre au détenu de préparer sa sortie et d'augmenter ses chances de réinsertion⁴. Les publics visés et son régime général rapprochent la mesure de celle de la semi-liberté.

En effet, la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la

¹ Ecole nationale de la magistrature, *Mémento de l'application des peines*, Octobre 2014, p. 489

² Article D. 118 du code de procédure pénale

³ Le principe de la mesure a été défini par la loi n° 70-643 du 17 juillet 1970. Ses modalités d'application ont été redéfinies par la loi n° 86-1407 du 30 décembre 1985 et le décret n° 85-836 du 6 août 1985

⁴ Castel P., *La diversité du placement à l'extérieur étude sur une mesure d'aménagement de la peine*, Déviance et Société 1/2001 (Vol. 25), p. 53

criminalité⁵ autorise la juridiction de jugement à ordonner le placement à l'extérieur sans surveillance de l'administration pénitentiaire en cas de prononcé d'une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à un an (art. 132-25 du code pénal). La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a étendu l'octroi d'une telle mesure aux condamnés à une peine égale ou inférieure à deux ans d'emprisonnement (art. 132-25 du code pénal) ou dont le reliquat de peine d'emprisonnement à purger est inférieur ou égal à deux ans (art. 723-1 du code de procédure pénale) ou dont le cumul de condamnations à purger est inférieur ou égal à deux ans (article 723-15 du code de procédure pénale). Ce plafond est ramené à un an d'emprisonnement lorsque la récidive légale est visée dans la condamnation à exécuter. Cette loi du 9 mars 2004 a également prévu que le placement à l'extérieur peut être prononcé à titre probatoire d'une libération conditionnelle, pour une durée n'excédant pas un an (ou de 1 an à 3 ans pour certaines condamnations). La loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales⁶ confirme cette possibilité pour l'ensemble des condamnations sous réserve de respecter les délais légaux.⁷

Ainsi, le placement à l'extérieur peut être prononcé soit par la juridiction du jugement (décision *ab initio*) soit par le juge de l'application des peines (JAP) ou le TAP (Tribunal de l'Application des Peines) pour les personnes incarcérées ou les condamnées libres.

Le placement à l'extérieur se définit comme « *un aménagement de peine sous écrou (au même titre que la semi-liberté et le placement sous surveillance électronique (PSE)) qui permet à une personne condamnée de bénéficier d'un régime particulier de détention l'autorisant à quitter l'établissement pénitentiaire afin d'exercer une activité professionnelle, de suivre un enseignement, une formation professionnelle, de rechercher un emploi, de participer de manière essentielle à sa vie de famille, de subir un traitement*

⁵ Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité

⁶ Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales

⁷ En effet, l'article 730-2 du code de procédure pénale, issu de la loi du 10 août 2011, ne prévoyait pas la possibilité d'un placement à l'extérieur à titre probatoire d'une libération conditionnelle pour certaines peines de réclusion criminelle

médical ou de s'investir dans tout autre projet d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive ». Cette définition, issue du site du Ministère de la Justice⁸, révèle que les conditions de délai et les motifs d'octroi du PSE, de la semi-liberté et du placement à l'extérieur sont similaires.

La mesure de placement extérieur prend le contenu et la forme que lui donnent les acteurs de sa mise en œuvre (JAP, SPIP (Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation), partenaire). Cette démarche se formalise par le biais de conventions qui peuvent être annualisées ou individualisées. Les conventions annuelles portent généralement les dispositions générales de la mesure : nombre de placés au sein de la structure, public visé, champs de compétences de chacun des acteurs... Au travers de ce conventionnement, le versement d'une indemnité journalière par l'administration pénitentiaire au prestataire devient possible. Un cahier des charges a d'ailleurs été rédigé par l'administration centrale en décembre 2006⁹ afin d'harmoniser les pratiques et fixer le montant de ces indemnités en fonction de la prestation fournie. A côté de ces conventions annuelles, existent des conventions individualisées. Elles visent des placements ponctuels (par exemple dans une structure de soins ou à domicile) et n'ouvrent pas droit à rétribution pour le prestataire.

De plus, les modes de mise en œuvre sont très variés, quant à l'offre de placement, la sélection des placés, le suivi ou encore le contrôle associés à cette mesure. Ainsi, on trouve des placements à l'extérieur durant lesquels la personne condamnée est hébergée dans un CHRS, à son domicile, à l'établissement pénitentiaire ou encore dans un centre de soins. La mesure peut viser un accompagnement social complet ou partiel (autour du logement ou de l'insertion professionnelle). Il existe quasiment autant de placements à l'extérieur différents que de conventions les déclinant. L'avantage de cet aménagement de peine est de recouvrir une grande variété d'accompagnements et de situations. En contre partie, il peut apparaître peu lisible pour les professionnels quant à son contenu ou à la

⁸ Ministère de la Justice (France), <http://www.justice.gouv.fr/prison-et-reinsertion-10036/la-vie-hors-detention-10040/le-placement-a-lexterieur-11995.html>, (page consultée le 10 mai 2015)

⁹ DAP/SD/SDPPMJ/PMJ1, *cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur*, novembre 2006

répartition des compétences, les exigences pouvant varier d'une mesure de placement à une autre.

Depuis sa création, cet aménagement de peine fait l'objet d'un constat constant : il connaît un essor très limité. En effet, la part des placements à l'extérieur dans les aménagements de peine demeure minime¹⁰. Cela peut s'expliquer par la convergence de plusieurs facteurs¹¹ : la concurrence du placement sous surveillance électronique (mesure qui est soumise à des impératifs de développement), les contraintes structurelles liées à la gestion des courtes peines (l'inadaptation des outils d'insertion notamment), le sentiment de perte identitaire du cœur de métier des associations qui ancrent leurs pratiques et interventions éducatives dans le travail social et sur du moyen et long terme ou encore l'insuffisance financière chronique. Dans le guide méthodologique et déontologique du placement à l'extérieur¹², Citoyens et Justice dresse un état des lieux des difficultés rencontrées : des pratiques trop hétérogènes, un placement à l'extérieur qui emprunte à la semi-liberté, des interprétations différentes de la mesure, des prises en charges morcelées, l'absence de protocole de travail, le manque de pilotage, d'évaluation.

Face à ces difficultés, les incitations législatives, doctrinales ou politiques se sont multipliées pour tenter de développer cette mesure, sans réel succès. Il semble en réalité que le placement à l'extérieur ait besoin de se renouveler et d'être requestionné quant à son idéologie. Cela implique une adaptation de la mesure aux nouveaux enjeux de l'aménagement de peine (faire face à un public de plus en plus nombreux, la recherche d'un contrôle maximal, les contraintes budgétaires...)

Ces questionnements amènent plus largement à se demander dans quelle mesure l'appropriation du placement à l'extérieur par le SPIP peut permettre son développement.

¹⁰ Les derniers chiffres publiés sur le site du Ministère de la Justice démontre par exemple que le placement à l'extérieur représente entre 3,4% et 17,6% des aménagements de peine sous écrou selon les DISP en février 2015.

¹¹ Citoyens et Justice, *Guide méthodologique et déontologique du placement à l'extérieur*, 19 juin 2008, p. 11

¹² *Ibid.*, p. 16

Afin de répondre à cette interrogation, nous nous sommes documentés sur le sujet et avons interrogé des professionnels de terrain (CPIP, DPIP, DSPIP¹³, structures de placement à l'extérieur). Cette démarche nous a alors permis de dégager deux hypothèses de travail.

D'abord, la mesure de placement à l'extérieur est parfois mal appréhendée ou définie sur les terrains. Les adaptations sont si variées que les professionnels ont des difficultés à s'approprier cette mesure ce qui freine son essor. Il apparaît dès lors essentiel de rendre cette mesure plus lisible.

Ensuite, le placement à l'extérieur suppose des relations tripartites entre le SPIP (qui propose et finance la mesure), l'association (prestataire du SPIP et en charge de l'accompagnement du placé) et le JAP (qui prononce la mesure voire la retire) autour de la personne condamnée. Le bon fonctionnement de ces relations suppose qu'un chef de file se dessine et il appartient au SPIP d'assurer ce rôle.

Ainsi, il ressort que, pour se développer, la mesure de placement à l'extérieur doit gagner en clarté (I) et être portée par le SPIP (II).

¹³ DPIP : Directeur Pénitentiaire d'Insertion et de Probation ; DSPIP : Directeur du SPIP

I. Le placement à l'extérieur : en quête de lisibilité

Pour que cette mesure puisse se développer, il est important de bien la connaître et la comprendre. Il faudra dès lors s'interroger sur ses spécificités, notamment par rapport aux autres aménagements de peine, et en quoi elles vont pouvoir permettre une plus grande utilisation de cette mesure (A). Le placement à l'extérieur vient également questionner les pratiques professionnelles du SPIP (B). En effet, il suppose de s'interroger sur l'accompagnement proposé par le SPIP, l'influence de l'identité professionnelle des CPIP sur l'utilisation ou non de cette mesure et sur le partenariat qui en découle.

A. Les spécificités du placement à l'extérieur

La loi du 15 août 2014¹⁴ est venue parachever le rapprochement de la mesure de placement à l'extérieur avec les autres aménagements de peine sous écrou (conditions légales similaires ou dans le cadre d'une libération sous contrainte). Malgré une sous-utilisation chronique, les possibilités de recours à cette mesure continue d'être élargie par le législateur laissant supposer qu'elle dispose de spécificités propres par rapport aux autres aménagements de peine (sous écrou). Les entretiens menés auprès des CPIP ont ainsi permis de faire émerger deux idées sur ce point. D'abord, le placement à l'extérieur vise une notion de projet d'insertion dans son sens le plus large (1) et un public particulier (2). Ces deux premiers points permettront alors de se questionner sur une éventuelle catégorisation des placements à l'extérieur (3).

1. Une mesure axée sur l'insertion des personnes condamnées

Parmi les conditions d'octroi d'un placement à l'extérieur, se trouve celle de

¹⁴ Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales

« l'existence d'efforts sérieux de réadaptation sociale résultant de son implication durable dans tout autre projet caractérisé d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive »¹⁵. Avant de s'intéresser au sens de ce « projet d'insertion ou de réinsertion » (b), il semble important de définir la notion même d'insertion (a).

a. La définition de l'insertion sociale

A l'origine, l'insertion sociale est un concept sociologique. Il a ensuite dépassé le cadre des sciences sociales pour s'appliquer à l'ensemble de la société. Cette idée d'insertion sociale renvoie à des notions antinomiques telles que l'exclusion ou la « *disqualification sociale* » (terme employé et développé par Serge Paugam¹⁶) qui impliquent « *un processus de rupture des liens de l'individu à la société au sens de la perte de la protection et de la reconnaissance sociale* ». Avec la dégradation du marché de l'emploi et l'évolution de notre société vers des liens sociaux limités, les situations d'isolement apparaissent et se développent. L'individu est alors placé en dehors des normes de la société ce qui le fragilise, le rend dépendant à un système et peut le mettre en rupture avec la société. Afin de lutter contre cette exclusion, la société met en place des moyens d'insertion ou de réinsertion sociale. Elle « *définit des « indispensables » à toute socialisation normative : l'acquisition d'un logement, la prise en charge des soins, un revenu minimum et le retour à l'emploi* »¹⁷. L'accompagnement vers cette insertion sociale va généralement s'effectuer par étapes. La première est souvent celle du logement¹⁸. Puis

¹⁵ Article 132-25 du code pénal

¹⁶ Paugam S., *Les formes contemporaines de la disqualification sociale*, CERISCOPE Pauvreté, 2012, <http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part5/les-formes-contemporaines-de-la-disqualification-sociale>, (page consultée le 14/05/2015)

¹⁷ Rullac S. et Ott L., *Dictionnaire pratique du travail social*, Paris, DINON, 2010, p.182

¹⁸ Cette idée va dans le sens du programme « *housing first* » né aux Etats-Unis et traduit par « un chez soi d'abord ». Son principe : fournir aux personnes sans-abri un accès à des logements permanents, le plus tôt possible, avec un accompagnement individualisé et intensif. Il s'oppose aux systèmes d'accès au logement dits par « paliers », soit différentes étapes intermédiaires avant d'avoir un toit durable, et les mesures d'urgences proposées aux sans-abri. Selon le magazine de la FNARS du 9 janvier 2014, 80 à 90% des participants (des hommes célibataires, sans abri de longue durée, âgés entre 36 et 45 et souffrant soit d'une addiction soit d'une pathologie mentale) à l'expérimentation européenne se sont

viennent la prise en compte de la santé (couverture sociale), des ressources (RSA, AAH¹⁹, pensions...) et enfin de l'emploi. Il est important de souligner dès à présent l'importance des étapes dans le processus d'insertion sociale.

La notion d'insertion sociale venant d'être définie, celle de « projet d'insertion » peut maintenant être explicitée (b).

b. Le projet d'insertion ou de réinsertion sociale

Le projet, trouve son origine étymologique dans le mot « *pojicio* » qui signifie en latin « *jeter en avant, projeter* ». Il se définit comme « *un pronostic portant sur un futur envisagé et les moyens prescrits pour atteindre cet objectif* ». Il est la « *conséquence d'une volonté qui opère un changement en anticipant l'état d'un avenir, conformément à un désir clairement formulé, articulé avec les contraintes internes et externes de mise en œuvre* »²⁰.

Cette définition met d'ores et déjà en avant deux éléments indispensables à prendre en compte selon nous :

D'abord, le projet est associé à une idée de volonté de la personne d'aboutir à un changement. Il est donc question de la motivation de la personne à faire évoluer sa situation. L'accompagnement par le SPIP dans la définition de ce projet est essentiel dans le cadre du placement à l'extérieur. La personne condamnée n'a peut-être pas encore identifiée ses difficultés et ses besoins. Le travail du SPIP consistera donc à repérer avec elle ses besoins, ses ressources et ses freins et à lui proposer la mesure de placement à l'extérieur lorsqu'elle est la plus à-même de répondre à ses besoins. Ce qui compte à ce niveau, c'est réellement le travail sur la motivation de la personne à faire évoluer sa situation et faire en sorte de mobiliser ses ressources.

Ensuite, il prend en compte des contraintes qui peuvent apparaître au cours de sa mise en œuvre. Ainsi, le projet définit des étapes, tient compte des forces et faiblesses de la

maintenus dans le logement. La France mène actuellement une expérimentation de ce type dans cinq villes pilotes dont les résultats sont attendus pour la fin de l'année 2015.

¹⁹ RSA : revenu de solidarité active ; AAH : allocation adulte handicapé

²⁰*Ibid.*, p 280

personne et intègre de potentiels échecs. Une CPIP indique : « *pour que le placement à l'extérieur fonctionne et soit utile à la personne, il faut (...) que la structure accepte les échecs et que ceux ci soient retravaillés avec la personne (...) cela fait également partie du processus de réinsertion* ». Encore plus que pour les autres mesures d'aménagements de peine, la notion d'« échec » doit donc être intégrée dans la mesure de placement à l'extérieur tant au niveau du SPIP, des JAP ou de la structure. Il ne doit pas entraîner de facto un retour en détention.

Le projet d'insertion ou de réinsertion sociale dans le cadre du placement à l'extérieur doit donc être entendu dans son sens le plus large selon nous. Ainsi, le simple projet de refaire une carte d'identité pourrait tout à fait justifier l'octroi d'une telle mesure et constituer une première étape vers la réinsertion.

Afin d'avancer dans la définition de cette mesure de placement à l'extérieur, il apparaît nécessaire de s'interroger sur le public visé (2).

2. Le public cible

Deux grandes catégories semblent émerger : un public classé selon la durée de la peine (a) et/ou le profil des personnes condamnées (b), en l'espèce les plus désocialisées. Mais une analyse plus générale du besoin global pourrait également permettre de cibler au mieux le public du placement à l'extérieur (c).

a. La durée de la peine

Selon une étude menée sur la DISP de Dijon²¹, il existerait des visions contradictoires quant à la durée de la peine de la personne condamnée pouvant bénéficier d'un placement à l'extérieur. Ainsi, cette mesure n'aurait de sens que dans le cadre des longues peines.

²¹ FNARS Bourgogne, *étude placement extérieur, DISP Dijon*, septembre 2012, p. 37

Certains des professionnels interrogés estiment en effet que « *le public Maison d'arrêt* » ne relèverait pas du placement à l'extérieur. Selon eux, les très courtes peines ne permettent pas un temps de diagnostic et de réalisation de l'aménagement de peine suffisant. Néanmoins, il ne faut pas omettre que les maisons d'arrêt peuvent accueillir des condamnés exécutant des peines allant jusqu'à deux ans. Aussi, il ne faut pas réfléchir en terme de type d'établissements pénitentiaires ou de durée de la peine mais plutôt en terme de reliquat de peine.

En effet, pour qu'un placement à l'extérieur ait du sens, il doit nécessairement avoir une durée suffisamment longue pour qu'un réel accompagnement puisse se mettre en place. Les avis quant à la « durée idéale » divergent. Pour la majorité des CPIP interrogés, le placement à l'extérieur ne peut se faire sur des reliquats de peine inférieurs à 6 mois car il nécessite une évaluation de la situation de la personne et le temps de préparation peut s'avérer plus long que pour d'autres aménagements de peine (rencontre de la personne par la structure en amont notamment). Une éducatrice d'un CHRS estime quant à elle cette durée du placement extérieur au minimum à deux mois pour avoir du sens (l'idéal étant six mois).

Pour d'autres CPIP, un placement extérieur peut-être proposé sur de très courtes peines afin d'éviter les sorties sèches. Cela suppose alors une très grande réactivité des acteurs (SPIP, associations, JAP). Cette vision du placement extérieur aura peut-être vocation à se développer avec la mise en œuvre de la libération sous contrainte, notamment pour les courtes peines. Cette possibilité pourrait rester marginale en raison des contraintes que cela suppose (rencontre détenu-structure en amont, disponibilité rapide d'une place en cas d'hébergement en CHRS). Deux possibilités de développement peuvent émerger. D'une part, si la libération sous contrainte connaît un essor important. Dans ce cas, les places en semi-liberté pourraient manquer et le recours au PSE ou en libération conditionnelle ne serait pas possible selon le profil des personnes condamnées. D'autre part, si cette modalité de libération sous contrainte est encouragée. Il appartiendrait alors au DPIP, en partenariat avec les structures de placement à l'extérieur, de développer des modes de prise en charge

du placé permettant l'accès à des outils définis sur un temps donné et réduit.

A côté de cette catégorisation du public du placement extérieur selon la durée de leur peine, il est nécessaire de se questionner sur leur profil.

b. Le profil des personnes condamnées

Le placement à l'extérieur est unanimement loué concernant la prise en charge des personnes condamnées les plus désocialisées²². Ainsi, le rapport Warsmann²³ indique que le placement à l'extérieur représente une mesure particulièrement adaptée « *aux personnes les plus désocialisées, qui n'ont ni logement ni emploi, et qui rencontrent des difficultés d'insertion importantes, de plus en plus nombreuses au sein de la population pénale* ». De même, le rapport Borvo et Lecerf²⁴ du 4 juillet 2012 sur le bilan de l'application de la loi pénitentiaire précise qu'il s'agit d'une mesure « *particulièrement adaptée à la partie la plus vulnérable de la population pénale* ». Selon Sarah Dindo, « *La mesure apparaît particulièrement adaptée à des condamnés désocialisés et isolés n'ayant ni logement ni emploi*²⁵ ».

Cette vision des acteurs externes à l'administration pénitentiaire se retrouve chez la plupart des CPIP interrogés qui ciblent les personnes « *en grande difficulté* » ou qui « *cumulent les handicaps tels que inactivité, isolement, rupture familiale, addiction etc* ». Néanmoins, ce public est le plus souvent dans l'impossibilité de se mobiliser seul sur un projet voire d'identifier ses problématiques. Ainsi, une CPIP interrogée sur ce point

²² Ministère de la Justice (France), *Vibrant plaidoyer en faveur du placement à l'extérieur*, 17 juin 2008 <http://www.justice.gouv.fr/actualite-du-ministere-10030/vibrant-plaidoyer-en-faveur-du-placement-exterieur-15381.html>, (page consultée le 10 avril 2015)

²³ Warsmann J-L., *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, avril 2003, p. 54

²⁴ Rapport d'information de M. Jean-René Lecerf et Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, fait au nom de la commission des lois et de la commission pour le contrôle de l'application des lois n° 629 (2011-2012) - 4 juillet 2012

²⁵ Dindo S., *les alternatives à la détention*, Commission nationale consultative des droits de l'homme, 2007

indique « Pour moi pas de différence entre un PE et un autre aménagement de peine sinon qu'il ne peut concerner qu'une partie de la population pénale (...) type d'aménagement de peine destiné à un public particulier : personne qui reconnaît ses difficultés, qui a conscience de ne pas savoir faire mais qui accepte d'être aidée (...) la personne est prête à recevoir les « clefs » de la réinsertion ».

Le SPIP a ici un rôle fondamental à jouer. Il va devoir identifier les besoins de la personne, l'accompagner dans sa réflexion et lui proposer le placement à l'extérieur adapté au besoin. L'idée est de se baser sur les besoins de la personne afin d'apporter une réponse adaptée à sa situation et par la-même de mieux lutter contre la récidive. Pour ce type de public, il est donc important de se rappeler que la personne n'est pas nécessairement en capacité de se mobiliser seul autour d'un projet et de la nécessité de l'accompagner dès le début de la prise en charge.

Si l'on résume les éléments sus-mentionnés, le placement à l'extérieur est adapté pour certains profils (personnes très désocialisées), dont le reliquat de peine est suffisant (idéalement six mois) pour mettre en place un réel accompagnement. Il est important d'individualiser la mesure de placement extérieur en fonction du besoin identifié.

Néanmoins, pour répondre au mieux aux besoins individuels des personnes placées, il semble essentiel de définir le besoin globalement afin de pouvoir proposer une offre de placement à l'extérieur adaptée (c).

c. La définition d'un besoin global

Il est chronique de s'apercevoir de l'absence de définition d'un besoin global de nos publics. En effet, cette absence d'évaluation d'un besoin collectif conduit les acteurs à annoncer des chiffres approximatifs de la demande potentielle. Faute de vision globale réelle du besoin, il apparaît difficile pour les associations de développer l'offre de placement à l'extérieur. Cette connaissance du besoin global est un élément important pour les partenariats et peut apparaître à deux niveaux.

D'une part, elle peut émerger d'une évaluation effectuée au niveau du SPIP. Cela suppose donc un diagnostic par le SPIP (au niveau local) du public suivi, des problématiques et de l'accompagnement nécessaire dans le cadre du placement à l'extérieur.

D'autre part, cette connaissance du besoin global pourrait se faire par l'association²⁶. En accueillant un nombre important et continu de personnes placées à l'extérieur, l'association pourrait dresser une photographie des besoins globaux de ce public et ainsi proposer une prise en charge la plus adaptée possible. Pour se faire, il faudrait assurer à la structure d'accueil un taux de remplissage de ses places ce qui suppose que le SPIP propose et le magistrat accorde un grand nombre de placements à l'extérieur. Cette solution supposerait donc qu'une première sélection soit effectuée par le SPIP et c'est seulement en fonction de ce public pré-repéré que l'association dresserait un besoin global. Ce besoin global serait nécessairement biaisé car basé sur un nombre limité de personnes. Cela nous paraît dès lors moins adapté à l'objectif fixé à savoir une meilleure connaissance du besoin global pour une offre plus adaptée. Il semble que le SPIP soit donc mieux à-même pour étudier le besoin global de l'ensemble de la population suivie et ainsi apporter une réponse au plus juste.

Nous venons de voir les spécificités du placement à l'extérieur par rapport aux autres aménagements de peine sous écrou : il vise un public très désocialisé et suppose d'entendre la notion de projet d'insertion dans un sens très large. Pourtant les diversités d'adaptation peuvent parfois rendre la mesure peu lisible pour les acteurs. C'est pourquoi nous nous interrogeons sur une éventuelle catégorisation des placements à l'extérieur.

3. Vers une catégorisation des types de placements à l'extérieur ?

Outre le développement plus ou moins important selon les territoires, il est à souligner que le contenu du placement extérieur varie fortement en fonction des initiatives

²⁶ FNARS Bourgogne, *étude placement extérieur*, DISP Dijon, septembre 2012, *op. cit.*, p. 40

ou possibilités locales, du profil du condamné et de la vision qu'ont les différents acteurs sur cette mesure. En commençant ce travail de recherche, le placement à l'extérieur se définissait selon notre vision à un accompagnement socio-éducatif auquel s'ajoutait un hébergement dans une structure de type CHRS. Au travers de lectures²⁷, d'observations et d'échanges, il est apparu que cette mesure revêt une multitude de formes. Ainsi, il existe des placements à l'extérieur au sein de structures de soins, d'autres au cours desquels la personne condamnée est hébergée au sein de l'établissement pénitentiaire ou à son domicile et sort afin d'exercer son activité professionnelle ou suivre sa formation. Dans ce cas, la distinction avec une mesure de semi-liberté ou de libération conditionnelle est difficile voire impossible à effectuer. On peut alors se demander quelle est la différence entre le placement à l'extérieur et la semi-liberté dans ce cas précis que ce soit pour la personne détenue, le CPIP ou le partenaire employeur? A priori, seule le versement d'une indemnité journalière par l'administration pénitentiaire au partenaire employeur semble les distinguer. Mais en terme de lisibilité de la mesure, la distinction est quasi impossible à effectuer et peut renforcer l'idée d'un manque de définition du placement à l'extérieur.

D'ailleurs, certains CPIP interrogés confirment cette difficulté. Ainsi, l'un d'eux nous indique : *« Ici, nous avons des placements extérieurs pour lesquels le placé est hébergé à l'établissement pénitentiaire. Il est autorisé à sortir dans le cadre d'un accompagnement professionnel renforcé préalablement travaillé et établi avec notre structure de placement à l'extérieur. Quand je propose à un détenu une mesure de placement à l'extérieur de ce type, il ne comprend pas quelle est la différence avec une semi-liberté. J'ai beau lui expliquer qu'il bénéficiera d'un accompagnement renforcé lors de ses sorties, j'ai moi-même parfois du mal à intégrer la subtilité. »*

En outre, les types de placement à l'extérieurs sont nombreux : accompagnement socio-éducatif avec ou sans hébergement en structure ou en établissement pénitentiaire,

²⁷ Doubrovik S., *Le défi d'un développement équilibré des aménagements de peine : étude comparative du placement à l'extérieur et du placement sous surveillance électronique*, mémoire : Master 2 droit de l'exécution des peines et droits de l'homme, 2009, p. 36-37

simple hébergement ou accompagnement professionnel ou médical... Cette diversité d'adaptations du placement à l'extérieur présente l'avantage de la souplesse mais l'inconvénient du manque de lisibilité et peut être d'assimilation de la mesure. Ainsi, une question se pose alors : ne faudrait il pas recentrer la mesure de placement à l'extérieur autour de trois grandes catégories de placements à l'extérieur?

En premier lieu, il y aurait les placements à l'extérieur dit « sanitaires » qui s'adressent aux personnes souffrant de troubles psychiatriques (ou psychologiques) ou d'addictions.

Même si nous ne disposons pas de chiffres récents, les précédentes études²⁸ ont démontré qu'un tiers des entrants en détention avait consommé de façon régulière et prolongée des produits stupéfiants au cours des douze mois précédent leur incarcération. De même, un quart des entrants déclare au moins deux consommations importantes de substances psychoactives (alcool, produits stupéfiants, médicaments psychotropes ou tabac). Déjà, le rapport Warsmann²⁹ soulignait l'importance du développement de la lutte contre les addictions dans le cadre des aménagements de peine. Or, les solutions proposées dans ce cadre sont limitées : une cure ou post-cure, si ce n'est en ambulatoire, ne pourra s'effectuer dans le cadre d'une semi-liberté. Un PSE ne sera possible qu'en cas d'accord de la structure soignante pour l'installation du dispositif ce qui paraît difficilement envisageable. Faute d'accord, la personne placée sous surveillance électronique devrait solliciter une suspension de sa peine afin d'effectuer sa cure. Mais à sa sortie, la mesure reprendrait ce qui freine ce public à solliciter de telles suspensions. Ainsi, le placement à l'extérieur dans ce cadre semble une bonne alternative à l'incarcération. Il permettrait à la personne de bénéficier d'un accompagnement médical et éducatif complet et adapté à sa

²⁸ Support de cours ENAP, *identifier les caractéristiques générales des personnes détenues et les spécificités de prise en charge*, p.22 reprenant les chiffres du rapport de la commission d'enquête du Sénat publiée en 2000 et les études sur les entrants en 2003, Coquelicot en 2004 et Prevacar en 2010

²⁹ Warsmann J-L., *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, op. cit., p. 54

situation tout en exécutant sa peine privative de liberté.

Il en va de même pour les personnes souffrant de troubles psychiatriques ou psychologiques. Ce public représente une part importante des personnes incarcérées puisque 16% des entrants déclarent avoir fait l'objet d'un suivi psychiatrique avant leur incarcération et 25% sont atteints de troubles psychotiques³⁰.

Ce type de placements à l'extérieur ne suppose pas nécessairement un conventionnement ouvrant droit à indemnité pour le prestataire. Néanmoins, cela implique que la structure soit consciente qu'elle reçoit une personne sous écrou, exécutant une peine d'emprisonnement et supposant une communication avec le SPIP notamment sur les incidents. Un travail préparatoire entre le SPIP et la structure est donc indispensable. Peu de structures sanitaires sont pour le moment en capacité d'intégrer les « contraintes » qu'implique le placement à l'extérieur. Pourtant, le développement de ce partenariat semblerait tout indiqué pour le public cible du placement à l'extérieur préalablement identifié. En outre, son coût serait nul voire quasi nul puisque ces structures sont d'ores et déjà financées par d'autres biais.

En second lieu, les placements à l'extérieur « insertion professionnelle » ou « accompagnement généraliste »

Dans la première catégorie, la personne condamnée est hébergée soit à son domicile soit à l'établissement pénitentiaire. Elle bénéficie d'un accompagnement axé sur l'insertion professionnelle ce qui suppose que la question du logement n'est pas identifiée comme problématique. Cela peut revêtir deux formes semble-t-il. Dans un premier cas, la personne détenue est suivie de manière intensive et accompagnée dans ses démarches d'insertion professionnelle (un partenariat peut être conclu avec une association assurant un accompagnement professionnel : planning d'activités, objectifs fixés, évaluation régulière). Dans un second cas, le condamné exerce une activité professionnelle dans le cadre d'un

³⁰ Support de cours ENAP, *identifier les caractéristiques générales des personnes détenues et les spécificités de prise en charge*, op. cit., p.23

contrat de type CUI (contrat unique d'insertion). Par exemple, dans un établissement pénitentiaire observé, huit détenus bénéficient de ce type de placement à l'extérieur. Tous les matins, un éducateur technique vient les chercher devant l'établissement, les véhicule et les encadre dans leur activité professionnelle. En complément de cette activité professionnelle, le prestataire, employeur dans le cadre d'un CUI, propose un accompagnement pour un retour vers l'emploi de droit commun.

Dans la seconde catégorie, le placé à l'extérieur bénéficie d'un accompagnement complet : hébergement dans une structure de type CHRS (Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale) et accompagnement dans les démarches d'insertion (administratives, professionnelles et sanitaires). La différence avec le placement à l'extérieur « insertion professionnelle » vient de l'hébergement proposé. Il s'adresse très certainement à des personnes plus éloignées de l'emploi et pour lesquelles un CUI n'est peut-être pas encore accessible.

Ces deux types de placements sont assez proches, idéologiquement et dans leurs modalités de mises en œuvre, et c'est pourquoi nous les avons regroupé dans la même catégorie.

Enfin, le placement à l'extérieur fin de peine dans le cadre de la LSC, pourrait se développer.

Cette modalité du placement à l'extérieur supposerait des temps d'intervention assez courts, ciblés sur un ou deux objectifs prioritaires. Elle permettrait de constituer un sas entre la détention et la libération définitive en accompagnant de façon renforcée le placé. Cela supposerait de développer des modes de prise en charge du placé permettant l'accès à des outils définis sur un temps donné et réduit.

Cette catégorisation permet essentiellement de classifier les besoins globaux repérés au sein de la population pénale afin de rechercher les partenaires adaptés. En revanche, il ne semble pas qu'elle permette de réellement distinguer la mesure de placement à l'extérieur

par rapport aux autres aménagements de peine. En réalité, il faut accepter que les frontières entre les différents aménagements de peine soient ténues. Cela permet au SPIP de proposer l'aménagement de peine le plus adapté à la personne et de le rattacher au dispositif existant le plus à-même de répondre à ses besoins.

Le placement à l'extérieur suppose pour la personne condamnée, un double accompagnement. Un premier, classique comme dans tout aménagement de peine, effectué par le SPIP en charge de la mesure de justice. Un second, en parallèle, confié à une structure souvent associative. Cet accompagnement social délégué peut venir questionner les pratiques professionnelles du SPIP en ce qu'il induirait une incapacité du SPIP à prendre en charge seul le public placement à l'extérieur (B).

B. Les pratiques professionnelles du SPIP questionnées

Afin de voir en quoi le placement à l'extérieur vient questionner les pratiques professionnelles du SPIP, il faudra s'intéresser à la notion d'accompagnement social ou socio-éducatif qui se trouve au cœur de cette mesure (1), à ce qu'elle renvoie au sein des SPIP en terme d'identité professionnelle (2), à la plus-value d'un tel accompagnement externe au SPIP (3) et à la nécessaire complémentarité de ce double accompagnements (4).

1. La notion d'accompagnement social

L'étymologie nous indique que « *accompagner* » signifie « *se joindre à quelqu'un pour aller où il va* ». D'emblée, deux idées apparaissent. La première « *se joindre à* », implique de se rapprocher, de converger à un mouvement qui existe déjà avant que l'accompagnateur ne s'y greffe. La seconde, « *pour aller où il va* » explicite l'idée que ce n'est pas l'accompagnateur qui décide du chemin mais bien l'accompagné. Ainsi, il n'est

possible d'accompagner que les personnes en capacité suffisante pour définir leurs perspectives³¹.

De plus, accompagner suppose une confiance envers la personne accompagnée à tracer son propre chemin. Cela implique parfois de la part du professionnel « *une position d'attente et d'observation en contradiction avec la figure historique de l'accompagnateur, tout puissant dans son intervention socio-éducative et capable de changer le cours des choses, presque sans la personne concernée. Ainsi, accompagner définit une posture proche mais qui ne prend pas la place de l'autre*³² ».

Cette notion d'accompagnement a été légitimée pour les travailleurs sociaux par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale³³ qui introduit la contractualisation des actions avec les personnes bénéficiaires. « *Le changement est radical. D'assistés et dépendants des institutions et des professionnels, les usagers deviennent, de par la loi, parties prenantes des actions menées*³⁴.» Les professionnels doivent donc changer de position : ils deviennent « *des moyens au service des projets personnalisés et non plus les principes directeurs des actions à entreprendre. En somme, leur position est seconde au regard d'un élément premier : la réponse aux attentes et besoins fondée sur une évaluation et compréhension complexe des situations et des problématiques (...) accompagner, c'est respecter le choix de l'autre, y compris si celui-ci se porte tort, de l'avis des professionnels*³⁵ ».

D'ailleurs, cette notion d'accompagnement (au sens socio-éducatif) se retrouve désormais dans les pratiques professionnelles des SPIP. Déjà, les travailleurs sociaux (éducateurs, assistants de service social ou éducateurs pénitentiaires) qui ont intégré les SPIP continuent de travailler de cette manière. En outre, la philosophie des REP (Règles

³¹ Rullac S. et Ott L., *dictionnaire pratique du travail social, op. cit.*, p 1

³² *Ibid.*, p.2

³³ Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

³⁴ Rullac S. et Ott L., *dictionnaire pratique du travail social, op. cit.*, p 2

³⁵ *Idem*

européennes de la Probation)³⁶ et la formations des CPIP aux techniques de l'entretien motivationnel³⁷ impliquent l'intégration de cette notion de guidance de la part du professionnel. L'objectif étant bien d'accompagner la personne pour qu'elle entre en désistance³⁸ mais en se fondant sur sa volonté et ses capacités. Une CPIP de formation assistante de service social nous indique : « *Je prends en compte la personne dans sa globalité (famille, place dans la famille et dans la société....) sans jugement et évalue avec elle ses capacités, ses incapacités et ensemble nous décidons de ce qu'il est possible de changer ou d'améliorer. L'entretien motivationnel prend tout son sens. Technique apprise lors de ma formation de base que j'utilise au quotidien dans un cadre professionnel* »

Au regard de ce rapprochement des pratiques professionnelles entre travailleurs sociaux et CPIP, il paraît intéressant de se questionner sur l'identité professionnelle des CPIP et de voir en quoi cela peut influencer sur le développement du placement à l'extérieur (2).

2. L'identité professionnelle du CPIP

Selon Xavier De Larminat³⁹, les SPIP voient coexister trois profils de CPIP : le travailleur social, le contrôleur et le criminologue.

³⁶ DAP, *Les règles européennes de la probation, 20 janvier 2010*, Collection Travaux et Documents n°81, octobre 2013, p.19

REP 1 « *Les services de probation ont pour but de réduire la commission de nouvelles infractions en établissant des relations positives avec les auteurs d'infraction afin d'assurer le suivi (y compris un contrôle, le cas échéant), de les guider et de les assister pour favoriser la réussite de leur insertion sociale. De cette manière, la probation contribue à la sécurité collective et à la bonne administration de la justice* ».

³⁷ Dindo S., *Sursis avec mise à l'épreuve, une analyse des pratiques de probation en France*, synthèse pour la DAP, collection travaux et documents, mai 2011, p. 32

Sur l'entretien motivationnel, elle explique qu' « *il s'agit de mettre en place une forme de partenariat ente le professionnel et la personne, se fondant sur les aspirations et les points de vue de cette dernière et s'ancrant dans une guidance plutôt qu'une contrainte au changement* ».

³⁸ Actu SPIP, en connaître davantage n°1, *La notion de désistance*

La désistance se définit comme « *le processus de sortie de la délinquance* ». Il apparaît que « *les postures professionnelles sont à même d'accompagner voire de déclencher ce processus de changement* ». L'entretien motivationnel est un outil, une manière de mener ses entretiens, qui doivent permettre au CPIP d'accompagner la PPSMJ dans cette voie.

³⁹ De Larminat X., *L'agent de probation, qui était un généraliste, est aujourd'hui de plus en plus un spécialiste*, Actualités Sociales Hebdomadaires, 28 novembre 2014, N° 2885

« Le premier se réfère à un modèle forgé dans les années 1970. Il est plutôt dans l'empathie avec le justiciable, son objectif étant que celui-ci puisse se réinsérer dans la société. Il se situe dans une perspective généraliste et polyvalente. Le deuxième, le contrôleur, est apparu quant à lui dans les années 1980 et 1990 à la suite des critiques émises à l'encontre du travail social. C'est un spécialiste qui se contente de vérifier que les obligations judiciaires liées aux mesures sont bien remplies, mais ne s'investit pas dans la relation. Avec le criminologue, d'apparition plus récente, on sort de cette tension entre insertion et contrôle. On se situe dans l'expertise autour de la gestion des risques de récidive. »

Ce changement de philosophie du métier de CPIP a induit une modification des profils recrutés. Ainsi, depuis vingt ans, près des deux tiers des promotions de CPIP sont constitués de juristes, ce qui influence nécessairement les pratiques professionnelles au sein des SPIP. Néanmoins, la dernière étude sociodémographique⁴⁰ de la 19^{ème} promotion de CPIP relève que *« la nature du diplôme influe significativement sur les décisions du jury, au profit notamment des diplômés en sciences humaines et en travail social. »* Cette amorce de changement dans le recrutement des CPIP va dans le sens de la réflexion menée par la DAP afin de modifier l'arrêté de recrutement des CPIP. Le constat étant que les juristes sont surreprésentés alors même que cette qualité n'est pas déterminante dans l'exercice du métier. La volonté de favoriser le recrutement de profils issus d'études en psychologie ou sciences humaines révèle l'importance pour l'administration pénitentiaire de recentrer les pratiques professionnelles du SPIP sur un véritable accompagnement socio-éducatif sans oublier la finalité de nos missions : la prévention de la récidive. Mais là encore, de nombreuses questions se posent. Comme le démontre Olivier Razac⁴¹, *« les SPIP ont plus que jamais besoin d'un travail approfondi sur le sens de leurs missions »* et il est nécessaire de se questionner sur cette notion de prévention de la récidive *« quelle fonction sociale et*

⁴⁰ Direction de la recherche et de la formation, Observatoire de la formation, données socio-démographiques de la 19^{ème} promotion de CPIP.

⁴¹ Razac O., *La prévention de la récidive : une clarification des missions des CPIP ?*, Les métiers pénitentiaires, enjeux et évolutions, Les presses de l'ENAP, 2014

politique, quelle finalité professionnelle et quels types de prises en charge précis met-on derrière la notion de « prévention de la récidive » ? »

Une fois de plus, les SPIP se trouvent à une période de changement idéologique quant à leur identité professionnelle, le sens de leurs missions et leurs pratiques professionnelles. Celui-ci pourrait permettre de relancer la mesure de placement à l'extérieur. En effet, lorsque nous avons commencé à travailler sur cette mesure, nous avons envisagé l'hypothèse d'un sous développement en raison d'un refus des CPIP d'externaliser une partie de leur suivi à un service extérieur. Or, aucun des CPIP interrogé n'a évoqué ce point. En revanche, plusieurs d'entre eux ont souligné un point intéressant selon nous : *« En général, on téléphonait à l'association pour connaître leurs disponibilités en terme de places, puis on faxait une lettre de motivation du détenu ainsi qu'une synthèse sociale, ce que certains collègues se refusaient puisqu' « on n'est pas des AS » et on ne fait des rapports que sur saisine.»* On voit par cet exemple que l'incertitude identitaire des CPIP les pousse parfois à rejeter certaines pratiques qui vont pourtant dans l'intérêt de la personne placée sous main de justice. Pour cette catégorie de CPIP, le rôle du cadre est ici essentiel. Il dispose d'un levier pour développer le placement à l'extérieur (changement de terminologie : la note sociale deviendrait par exemple la synthèse de situation ; travail en équipe sur les éléments à mentionner et l'intérêt d'une telle mesure afin d'intégrer les CPIP dans ce processus ; accompagnement dans la recherche ou l'évolution de l'identité professionnelle...)

Ces questions peuvent donc influencer sur le développement du placement à l'extérieur dont la plus-value essentielle par rapport aux autres mesures demeure en un accompagnement social intensif (3).

3. La plus-value d'un accompagnement externalisé

Le CPIP n'est pas issu d'une formation sociale et n'a pas vocation à mener un

accompagnement social de la personne. Pour ce public multipliant les freins à l'insertion, une simple orientation par le CPIP vers le droit commun n'est pas suffisante.

L'objectif de l'accompagnement social n'est bien sur pas d'entrer dans une sorte d'« assistanat » de la personne mais bien d'aider la personne à se réinsérer à tous niveaux. Les travailleurs sociaux de la structure vont pouvoir accompagner la personne dans ses démarches, dans tous les sens du terme.

Ainsi, la structure de placement à l'extérieur va définir avec la personne quels sont ses besoins au travers d'un projet personnalisé. Ce projet personnalisé peut être défini en amont du placement lors de la phase préparatoire ou au début du placement. Il contractualise les engagements que prend la personne suivie et ceux de la structure de placement pour l'aider à atteindre ses objectifs. Une éducatrice de CHRS nous expliquait *« ici, le chef de service et l'éducateur référent rencontrent la personne dans le mois de son admission pour retracer son histoire de vie et ses objectifs. Le but est que la personne passe progressivement d'un projet d'aménagement de peine à un projet de vie »*.

Ensuite, les travailleurs sociaux peuvent accompagner physiquement le placé dans ses démarches. En effet, il s'agit d'un public multipliant les difficultés sociales et pour lequel passer la porte d'un service public ou de n'importe quelle institution peut s'avérer compliqué voire anxiogène. Cet accompagnement physique n'est pas possible par les CPIP alors qu'il constitue parfois le tremplin nécessaire vers la réinsertion de la personne.

Enfin, les travailleurs sociaux accompagnent le placé dans son quotidien. La structure de placement à l'extérieur favorise l'écoute et l'échange dans le cadre de relations quotidiennes. C'est ainsi que la confiance se crée. C'est également par ce biais que les travailleurs sociaux pourront identifier certaines difficultés ou avancées dans la situation ou le comportement de la personne. En effet, il est parfois plus simple d'entrer en relation avec ce public dans le cadre de relations informelles (en préparant ou partageant le repas ou lors d'activités diverses). Par opposition, le rendez-vous dans un bureau peut laisser apparaître une sorte de « hiérarchie » de l'accompagnant sur l'accompagné ne favorisant pas l'échange.

L'accompagnement social renforcé par la structure de placement extérieur apparaît donc comme l'atout majeur de cette mesure. En outre, la connaissance de la personne au regard des relations quotidiennes qu'ont les travailleurs sociaux avec elle peut apporter un éclaircissement ou une nouvelle piste de travail pour le CPIP. La complémentarité de ces accompagnements est donc indispensable au travers d'un partenariat adapté (4).

4. Une intervention partenariale complémentaire

Selon Guy Le Boterf ⁴², « *Un réseau de professionnels peut également être considéré comme un système de relations entre des acteurs et pouvant être caractérisé par les traits suivants :*

- *il est organisé autour d'une ou plusieurs finalités professionnelles (capitalisation de pratiques, prise en charge globale, réalisation d'un projet) dont l'une d'entre elles peut être prédominante.*
- *les acteurs échangent entre eux des « ressources » d'ordre divers (informations, savoirs, service) utiles pour la réalisation de leurs objectifs et pour le maintien du réseau*
- *les relations entre les membres sont influencées par la structure du réseau.*
- *la qualité et l'intensité des relations entre les membres du réseau dépendent pour une large part du climat de confiance et de réciprocité qui y règne. La dégradation d'un tel climat entraîne quasi automatiquement le déclin, voire la disparition du réseau. »*

Dans le cadre d'une mesure telle que le placement à l'extérieur, cette définition prend tout son sens. D'abord le partenariat est créé afin d'assurer aux personnes placées un accompagnement global adapté à leurs besoins. Les « acteurs », en l'occurrence le SPIP et l'association partenaire, vont échanger un certain nombre d'éléments afin que le partenariat fonctionne (les dates des CAP pour prévoir les éventuelles admissions, les incidents, des rencontres autour de l'évolution de la personne...). Enfin, une notion essentielle est évoquée : celle de confiance. Le placement extérieur, qui suppose une complémentarité des

⁴² Le Boterf G., *Travailler en réseau et en partenariat, comment en faire une compétence collective*, Paris, Editions Eyrolles, 3ème édition, 2013, p. 4

prises en charge, ne peut fonctionner qu'à cette seule condition. Tous les témoignages recueillis vont dans ce sens. Une DPIIP nous explique par exemple « *la relation de confiance SPIIP-partenaire et SPIIP-JAP est essentielle. Il est important de souligner cette confiance de travail envers le partenaire conventionné, gage de la réussite du placement à l'extérieur.* » Elle regrette néanmoins que le contrôle supplémentaire de la personne via le PSE soit parfois venu supplanter cette confiance envers le partenaire.

Guy Le Bocerf⁴³ poursuit : « *Les réseaux sont vulnérables. Plusieurs risques peuvent se retrouver dans les relations entre acteurs :*

- *le faisceau : un réseau doit fonctionner entre tous ses membres de façon horizontale même s'il existe bien entendu un chef de file. Le faisceau correspond à un retour à une structure hiérarchisée, la coopération est remplacée par la coordination centralisée.*

- *la juxtaposition : un réseau est plus que la somme de ses membres. Il est fondé sur l'interaction et sur la synergie. La juxtaposition signifie que chacun en vient à travailler pour soi. La coordination peut-être bonne mais le travail produit est d'une faible valeur ajoutée.*

- *l'injonction paradoxale (terme provenant de l'école de Palo Alto) : il s'agit d'ordonner à une personne de réaliser une action et dans le même temps de l'empêcher de la faire. Les personnes sont censées travailler en réseau mais les conditions pour le faire ne sont pas réunies : maintien de relations hiérarchiques, manque de temps pour les rencontres, absence d'une fonction et des moyens de pilotage, imposition des règles de fonctionnement, absence de financement... »*

Cette théorie s'applique parfaitement au placement à l'extérieur. Pour que cela fonctionne, les relations SPIIP-partenaire doivent être équilibrées et régulières.

D'abord, des relations équilibrées supposent qu'il n'y a pas de hiérarchie du SPIIP sur le partenaire. Effectivement le SPIIP finance la structure pour une prestation qui doit être remplie. Il appartiendra donc de vérifier que cela est fait et à défaut d'envisager les moyens pour y parvenir. Néanmoins, le placement à l'extérieur s'entend au quotidien au niveau des

⁴³ *Ibid.*, p 16 à 20

relations CPIP-éducateur. Ces relations doivent donc être égalitaires et ce, dans l'intérêt du partenariat et de la personne placée au cœur du dispositif.

Ensuite, ces relations doivent être régulières quelle qu'en soit la forme (des appels téléphoniques, des concertations...). A défaut, les partenaires vont chacun travailler avec la personne sur des objectifs dont l'autre n'aura pas connaissance. Cela ne correspond pas à l'idée d'une prise en charge globale de la personne et n'aide pas la personne à avancer. Une CPIP explique « *mes expériences de placements à l'extérieur sont pauvres (...) il n'y a pas de communication réelle entre SPIP et CHRS (...) toutes les personnes placées ont peu, voire pas du tout progressées.* »

Outre, cette bonne communication, il est nécessaire que les partenaires aient une bonne connaissance du rôle, des compétences ainsi que des difficultés de l'autre.

L'enjeu de cette connaissance mutuelle des fonctionnements est double. D'abord, elle permet de favoriser pour la personne suivie, une exécution de la peine la plus favorable d'une part en matière d'insertion et d'accompagnement, et d'autre part en matière de contrôle et d'exécution de la peine. Ensuite, elle permet de renforcer la confiance entre partenaire comme le souligne Elisabeth Vidalenc⁴⁴: « *En mettant l'accent sur des échanges d'informations clairs et complets, les acteurs s'engagent dans un processus de connaissance mutuelle qui stimule l'établissement de relations de confiance* ».

De même, les entretiens menés relèvent que pour bien travailler ensemble, chacun doit avoir conscience des difficultés du partenaire. Ainsi, un CPIP nous indique :

« Nous sommes des fonctionnaires de Justice avec tout ce que cela comporte. Parfois des contraintes liées au manque de liberté ou de manœuvre. Nous avons tellement de comptes à rendre (Juges, hiérarchie, détention) que nous pouvons être freinés dans nos initiatives ou nos prises de risques alors que les TS des structures du monde associatif et de l'insertion ont plus de souplesse dans leurs choix et n'ont pas cette étiquette justice. Il y a également notre manque de réactivité compte tenu des dates (débats contradictoires et CAP) qui sont très rigides. »

⁴⁴ Vidalenc E., *le défi du partenariat dans le travail social*, Paris, L'Harmattan, collection le travail du social, 2008, p. 101

De même, une éducatrice d'un CHRS accueillant des placements à l'extérieur nous indique « *tout dépend du moment et du profil de la personne car nous devons assurer l'équilibre de la structure. La vie en communauté est parfois fragile et nous devons équilibrer les profils que nous accueillons à un moment t* ». Cela conduit donc parfois à refuser une personne à un moment alors que quelques semaines avant ou après elle pourrait être acceptée.

Ainsi, nous venons de nous intéresser à la mesure de placement à l'extérieur, à ses spécificités et aux questionnements engendrés. De par son objectif d'insertion particulièrement marqué, le placement à l'extérieur a toute vocation à exister pour répondre aux besoins des personnes placées sous main de justice les plus désocialisées. Pour se développer, cette mesure a besoin d'un meneur : le SPIP (II).

II. Le placement à l'extérieur : en quête d'un pilote

La personne placée à l'extérieur se retrouve au cœur d'une relation triangulaire : judiciaire, pénitentiaire et associative. Le succès de l'utilisation du placement à l'extérieur se joue sur l'équilibre de cette relation et dans son animation. Son développement sur un territoire revient à construire les modalités relationnelles et organisationnelles des différents acteurs. Il appartient dès lors au SPIP d'être le chef de file de cette mesure afin d'en coordonner l'action tout au long de son exécution (B). Mais cela ne sera possible que si un travail préparatoire minutieux a été mené en amont (A).

A. La phase préparatoire : le rôle de mobilisation du cadre

Mobiliser se définit comme suit « Utiliser des forces, y faire appel, les réunir en vue d'une action⁴⁵ ». Ce rôle de mobilisation appartient au cadre et va se jouer à plusieurs niveaux : en interne, au sein même du SPIP (1) mais aussi en externe (2). Il sera finalisé au travers d'un conventionnement précis (3).

1. La mobilisation des acteurs internes au SPIP

Deux acteurs apparaissent ici : les CPIP qui vont avoir un rôle central lors du déroulement des mesures de placement à l'extérieur et doivent dès lors être impliqués dès la phase préparatoire (b). Mais également le cadre qui a un rôle primordial dans cette phase et doit se mobiliser (a).

⁴⁵ Dictionnaire en ligne Larousse, <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/mobiliser/51886#DdIHZOHyWsgyCSZ.99>, (page consultée le 2 mai 2015)

a. La mobilisation des cadres

Depuis 2002, le management par objectif (MPO) a été introduit dans l'administration pénitentiaire par le biais de deux circulaires : la circulaire du 31 juillet 2002 relative à la mise en œuvre du management par objectifs et celle du 19 novembre 2003⁴⁶ relative à la mise en œuvre du management par objectifs au titre de l'année 2004 (modifications). La circulaire de 2002 définit le management par objectifs comme : « *La conduite d'un groupe de professionnels vers des objectifs communs, convergents et conformes aux missions de l'organisation considérée* ». Ce management se décline par le biais de trois outils que sont le DOS (diagnostic orienté de la structure), le POPS (plan d'objectifs prioritaires de la structure) et la CIO (contribution individuelle aux objectifs). Le DOS constitue la prise de position du DSPIP pour le service et un travail de collaboration avec l'équipe. Il établit annuellement un état des lieux de la structure et fixe les éléments de prospective. Le DOS est décliné en POPS⁴⁷ qui identifie les objectifs prioritaires pour l'année et les décline en actions prioritaires. La CIO⁴⁸, quant à elle, fixe les objectifs individuels de chaque cadre, le plan d'action en fonction du contexte local. Ces documents reprennent les objectifs de la structure et engagent les cadres sur leur réalisation. Ainsi, il serait envisageable que le développement du placement à l'extérieur apparaisse comme un objectif. Selon les contextes locaux, il faudrait préciser le résultat attendu, les moyens et les délais pour y parvenir ainsi que les indicateurs à utiliser pour mesurer le degré d'atteinte des objectifs fixés. Ces outils étant issus d'une concertation de l'équipe d'encadrement et les engageant sur la réalisation des objectifs, ils apparaissent comme une source de mobilisation des cadres et donc un levier potentiel de développement du placement à l'extérieur.

⁴⁶ NOR : JUSE0340148C

⁴⁷ La circulaire du 31 juillet 2002 prévoit que le PAPS, plan d'actions prioritaires de la structure, (devenu le POPS avec la circulaire du 19 novembre 2003) décline des objectifs clairs, concrets, mesurables et déclinables en actions spécifiques (de 3 à 4). Les moyens, échéanciers et indicateurs sont fixés dans le POPS afin d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs. Ce POPS est issu à la fois des conclusions du DOS mais également des orientations fixées par la DAP et la DISP. L'évaluation annuelle du POPS permet de réajuster le DOS.

⁴⁸ La CIA (contribution individuelle aux actions), devenue la CIO avec la circulaire du 19 novembre 2003, décline le POPS pour chaque cadre du SPIP. Chaque objectif est précisé quant au résultat attendu, les indicateurs et le délai. Les objectifs sont ensuite déclinés en plan d'actions prévoyant le détail de l'action, son pilote, les ressources et les échéances.

De plus, une mesure telle que le placement à l'extérieur suppose des moyens, du temps et une forte implication dans les relations partenariales. Or, les tâches quotidiennes du DPIIP sont nombreuses (la validation des rapports, la gestion du service à travers l'affectation des mesures, l'animation des réunions, les ressources humaines ou encore l'appui technique auprès des CPIIP). Parmi celles-ci la recherche de partenaires est essentielle mais apparaît parfois en second plan tant ces tâches quotidiennes, et donc incompressibles, peuvent rapidement accaparer le cadre. Cette difficulté impacte nécessairement le développement du placement à l'extérieur puisqu'il nécessite un partenariat développé. Une DPIIP interrogée nous dira « *bien sur que je pense que le placement à l'extérieur est une bonne mesure d'aménagement de peine mais je suis seule sur l'antenne, le deuxième poste de DPIIP étant vacant depuis plusieurs années, alors je priorise mes actions et le placement à l'extérieur n'en fait pas partie pour le moment* ». Ce témoignage démontre bien que le développement du placement à l'extérieur implique une réelle mobilisation des cadres du SPIIP.

A côté de la mobilisation des cadres du SPIIP, l'essor du placement à l'extérieur suppose l'implication des CPIIP le plus en amont possible du processus.

b. La mobilisation des CPIIP

La mobilisation de son équipe suppose pour le cadre une bonne communication. « *En conduite de projet, cette démarche de communication s'insérera dans trois grandes étapes : l'élaboration, le lancement et la réalisation*⁴⁹ ». Ainsi, comme pour tout projet, il est nécessaire d'impliquer les équipes dès la phase initiale. En effet, ce sont les CPIIP qui sont en contact direct avec la population pénale, qui connaissent le mieux leurs besoins et qui vont accompagner et proposer l'aménagement de peine adéquate au magistrat. D'ailleurs, il se peut même qu'ils soient à l'initiative de cette demande de développement du placement à l'extérieur ou qu'ils proposent un nouveau partenaire. Le cadre se doit de

⁴⁹ Gacoïn D., *Conduite des projets en action sociale*, Paris, Dunod, 2010, p. 176

les mobiliser à deux niveaux.

D'une part, leur participation est indispensable lors de la phase de diagnostic. Cette phase peut prendre sens pour « *justifier du projet et de la recherche de partenariat, et pour orienter la stratégie de travail*⁵⁰ ». Elle implique de faire émerger les besoins des PPSMJ en terme d'accompagnement et de réponse à apporter. De là, les partenaires adéquats seront recherchés. Les CPIP doivent nécessairement être impliqués dans cette étape cruciale de par leur connaissance des publics suivis et du partenariat existant. Cela permettra en outre à la fois de valoriser leurs compétences et de les impliquer d'emblée dans la démarche.

D'autre part, les CPIP doivent être entendus concernant la procédure à mettre en place dans le cadre du placement (l'admission et les moyens de communication notamment) et dans la gestion des incidents. Afin de faciliter par la suite la mise en œuvre de ces mesures, il est essentiel de s'entendre sur ces éléments qui pourront s'avérer déterminants dans le succès ou l'échec du dispositif. L'association des CPIP à la réflexion menée sur ces points est donc essentielle.

Après cette phase de mobilisation interne, il apparaît nécessaire de chercher à mobiliser les acteurs externes au SPIP (2).

2. La mobilisation des acteurs externes au SPIP

Le développement du placement à l'extérieur suppose un travail préparatoire tripartite, entre le cadre du SPIP, meneur du projet, les partenaires associatifs (a) et les magistrats (b).

a. Les partenaires

L'essence même du placement à l'extérieur repose sur l'existence de partenaires

⁵⁰ Dhume-Sonzogni F., *Du travail social au travail ensemble*, éditions ASH, 2010, p. 170

accompagnant les personnes placées. Ce socle partenarial s'inscrit dans la démarche partenariale plus générale que le SPIP a en charge d'impulser. En effet, la circulaire du 19 mars 2008⁵¹ relative aux missions et méthodes d'intervention du SPIP précise :

« Au niveau départemental, le DSPIP joue un rôle d'interface auprès des divers partenaires institutionnels et associatifs pour impulser une dynamique de projets prenant en considération les problématiques sociales des PPSMJ. La construction et l'animation d'un réseau partenarial sont les outils privilégiés de la mise en œuvre de la politique d'insertion au profit des PPSMJ. Un partenariat, structuré, diversifié et adapté aux profils et aux problématiques sociales des personnes suivies par les SPIP, permet de mener une politique de préparation à la sortie, de développement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération. »

Ainsi, il appartient au SPIP, notamment son cadre, de repérer le partenaire adéquat par rapport au besoin évalué. Le partenaire identifié n'est peut-être pas coutumier du « public justice – placement à l'extérieur » dont les spécificités impliquent cependant certaines contraintes. Déjà pendant la durée du placement, la personne est assujettie à des obligations judiciaires qui supposent des « contraintes » supplémentaires pour l'association (des horaires de sortie restreints, des échanges réguliers avec le SPIP ou encore le signalement des incidents). En amont également, il est important que le partenaire intègre les délais judiciaires. Le placement à l'extérieur suppose un travail de planification et d'anticipation. Entre le moment du dépôt de la requête par le condamné et l'octroi éventuel de la mesure, le délai peut être de plusieurs mois. Ce paramètre doit absolument être expliqué à l'association dès la phase de négociation de la convention afin que la structure l'intègre dans son mode de fonctionnement. Il est également essentiel de l'informer sur la potentialité de l'octroi de la mesure. Le SPIP propose les aménagements de peine mais c'est le JAP qui décide. En outre, en fonction du public à un moment précis, il se peut qu'aucun placement ne soit proposé pendant plusieurs semaines voire plusieurs mois. En aucun cas, le SPIP ne peut garantir un taux de remplissage des places. Ainsi, nous avons

⁵¹ Circulaire de la DAP n° 113/PMJ1

rencontré un CHRS qui n'a pas souhaité renouveler la convention signée avec le SPIP. La structure avait fait le choix de bloquer deux places uniquement pour les placements à l'extérieur. Or, le taux d'occupation de ces places était très faible. Cela est difficilement tenable pour ces associations à l'heure où les contraintes budgétaires sont de plus en plus fortes et où le SIAO⁵² a été mis en place afin de rationaliser les places d'hébergement. Il semble que cette structure n'ait pas intégré ce paramètre dans son mode de fonctionnement ce qui a mis en échec tout le dispositif de placement à l'extérieur.

Outre, cette explication précise des contraintes du placement à l'extérieur, le DPIP a le rôle important de soutenir les associations intéressées dans le processus de mise en place du dispositif. Devant certaines contraintes, il est parfois plus facile pour la structure de ne pas concrétiser la démarche entamée. Il appartient alors au DPIP d'accompagner les associations en rappelant les missions du SPIP, ses attentes dans le cadre du placement à l'extérieur ou encore en organisant des rencontres avec le SPIP. Même si cela prend du temps, l'objectif est de créer un partenariat solide et pérenne.

Outre le SPIP et le partenaire associatif, un troisième acteur du placement à l'extérieur doit être mobilisé : le magistrat (b).

b. Les magistrats

Tout d'abord, il est important de rappeler que la politique d'aménagement de peine d'un territoire est portée par deux acteurs principaux que sont les magistrats et le DSPIP. Au cours de la dernière décennie, les possibilités d'aménagements de peine se sont étendues à travers l'élargissement des conditions d'octroi, l'introduction de nouvelles mesures et la simplification des procédures⁵³. La loi du 24 novembre 2009, dite loi

⁵² Les SIAO (Services intégrés d'Accueil et d'Orientation) ont été instaurés en 2010 afin d'améliorer l'accueil, l'évaluation, l'orientation et la prise en charge des personnes sans abri ou risquant de l'être. Ils doivent assurer une gestion transparente et équitable des places et un suivi coordonné du parcours des usagers afin d'éviter toute rupture de prise en charge.

⁵³ On peut notamment citer l'apparition du PSE, l'élargissement des aménagements de peine aux condamnés à des peines allant jusqu'à deux ans ou encore l'instauration de la nouvelle procédure d'aménagement de peine puis de la procédure simplifiée d'aménagement de peine.

pénitentiaire est venue ériger l'aménagement de peine comme le principe et l'emprisonnement comme l'exception⁵⁴. Pour toutes ces raisons, le SPIP et les JAP ont du s'adapter et faire évoluer leur pratique en terme d'aménagement de peine. Afin d'être le plus efficace possible, leur politique d'aménagement de peine doit être la plus proche possible. Le DSPIP doit organiser son service et développer son partenariat afin d'offrir au JAP un large panel d'aménagement de peine. Ce travail doit être effectué en partenariat avec le JAP sinon il sera sans effet. En effet, pour utiliser les outils développés par le SPIP, il est nécessaire qu'il en soit informé voire associé afin de les prendre en compte dans sa propre politique d'aménagement de peine.

Cette idée est particulièrement vraie concernant le placement à l'extérieur. Pour que le JAP le prononce, il est indispensable qu'il soit informé et rassuré quant au contenu de la prise en charge assurée par l'association. En effet, contrairement au PSE, il y a beaucoup moins de garanties quant aux conditions d'exécution de la mesure. Le « contrôle électronique » est remplacé par un « contrôle humain ». C'est pourquoi, il est essentiel dès le début du processus, d'établir une connaissance mutuelle et conjointe entre le JAP et l'association afin d'instaurer un climat de confiance. Seule cette confiance dans le travail et le sérieux du partenaire peut permettre au placement à l'extérieur d'exister.

Ainsi, lorsque le futur partenaire aura été repéré, il est appartient au DPIP d'organiser une rencontre et une visite des lieux avec le magistrat (et les CPIP). Ces temps de rencontre constituent indéniablement un facteur propice au développement de la mesure. Le magistrat pourra ainsi apprécier les conditions d'hébergement, le discours de l'association et l'accompagnement proposé.

Souvent oublié, le Procureur de la République a également son rôle à jouer dans le développement du placement à l'extérieur. La circulaire du 19 septembre 2012 de politique pénale de la Garde des sceaux (6.1) prévoit « *Il conviendra également dans un souci de*

⁵⁴ Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, article 65 « En matière correctionnelle, en dehors des condamnations en récidive légale prononcées en application de l'article 132-19-1, une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate ; dans ce cas, la peine d'emprisonnement doit, si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle, faire l'objet d'une des mesures d'aménagement prévues aux articles 132-25 à 132-28. »

meilleure adaptation de l'aménagement de peine à la personnalité du condamné d'encourager dans vos réquisitions une diversification des mesures ». Pour cette raison, il est intéressant d'inclure également le Procureur de la République dès cette phase initiale afin de l'informer du développement de partenariats en ce sens et du contenu des mesures.

Ainsi, le placement à l'extérieur repose sur trois acteurs qui vont devoir travailler ensemble. Cette mesure ne peut se développer et fonctionner sur la durée qu'à condition d'organiser cette relation triangulaire. Il est impératif d'être précis sur les objectifs, actions de chacun en matière d'accompagnement et de contrôle ainsi que sur les modalités de communication afin de réduire les difficultés. Cela passe à travers un conventionnement de la relation (3).

3. La finalisation du partenariat via la conventionnement

Comme l'indique Daniel Gacoin⁵⁵ « *plus le partenariat mobilise des engagements institutionnels et des ressources, plus il sera nécessaire de formaliser la convention finale et d'officialiser la démarche. Cette convention comprendra un plan de travail et de répartition des compétences* ».

Le rôle du cadre (DPIP ou DFSPPI selon les pratiques) est ici essentiel puisqu'il va avoir en charge de rédiger la convention qui servira de base à la mesure de placement à l'extérieur.

Le cahier des charges de la DAP⁵⁶ est venu préciser ce que les conventions de placement à l'extérieur doivent contenir afin d'homogénéiser les prises en charge sur l'ensemble du territoire tout en tenant compte des besoins et spécificités locales. Globalement, la répartition est assez logique. Le SPIP est chargé de l'accompagnement judiciaire à savoir, le respect des obligations. L'association quant à elle est chargée de

⁵⁵ Gacoin D., *Conduite des projets en action sociale*, Paris, Dunod, 2010, *op. cit.*, p. 208

⁵⁶ DAP/SD/SDPPMJ/PMJ1, *cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur*, novembre 2006

l'accompagnement au quotidien dans les démarches d'insertion. Le cahier des charges rappelle les engagements du SPIP et de l'association :

Pour le SPIP, il s'agit :

- du repérage des PPSMJ et définition du projet
- de l'orientation vers la structure d'accueil
- de l'élaboration du dossier de demande de placement à l'extérieur
- d'informer l'association de l'octroi de la mesure et des modalités d'exécution, de la date de fin de peine
- de veiller au bon déroulement de la mesure et au respect des obligations

Pour l'association, il s'agit de :

- rencontrer la personne orientée par le SPIP
- participer à l'accompagnement global de la personne, mis en œuvre par le SPIP, par la construction d'un projet d'insertion durable
- favoriser l'écoute et l'échanger au travers de relations quotidiennes
- définir avec le SPIP les modalités de contrôles des obligations imposées par le jugement
- proposer les dispositifs

Nous avons lu des conventions de plusieurs départements afin d'en comparer les contenus. Nous avons constaté que l'ossature est la même et reprend le modèle de convention annexé au cahier des charges. Néanmoins, le descriptif varie du simple au triple selon les conventions.

En effet, certaines conventions demeurent au final très succinctes quant aux attentes du SPIP envers le partenaire et réciproquement. Elles ne prévoient par exemple que la procédure d'admission, le caractère obligatoire des « activités d'insertion » (sans précision supplémentaire) et la gestion des incidents (le type d'incidents à signaler, le délai, et la procédure). La DSPIP de ce département nous explique que cette démarche est volontaire afin de demeurer le plus souple possible.

A l'inverse, d'autres conventions détaillent avec précision la prise en charge attendue : à l'admission (une prise en charge dès la sortie de l'établissement pénitentiaire,

l'installation sur le lieu d'hébergement, les démarches, les courses, la prise du premier repas etc), durant le placement (la fréquence des rencontres avec le bénéficiaire, la mise en place d'actions éducatives appropriées et individualisées (l'ouverture de droits, la domiciliation, les démarches liées à la santé ou encore l'aide à la gestion de budget), la remise et la gestion d'aides financières, l'envoi hebdomadaire au CPIP référent du planning de la personne placée pour la semaine, une réunion mensuelles entre travailleurs sociaux de la structure et CPIP ...). Les procédures et rôles de chacun sont très balisés ce qui permet d'apporter une clarté à l'ensemble des professionnels intervenant. L'étude sur le placement à l'extérieur de la DISP de Dijon⁵⁷ a d'ailleurs démontré que « *les conventions les plus opérationnelles sont celles qui précisent des procédures de suivi et d'information* ».

Pour que le placement à l'extérieur fonctionne sur un territoire, deux éléments doivent, selon nous, impérativement être définis dans la convention : la répartition des compétences entre SPIP et association et la gestion des incidents.

D'abord, cette répartition des compétences entre les acteurs constitue un réel enjeu de pouvoir. Le risque du placement à l'extérieur est de réduire la mission d'accompagnement du CPIP à une mission de contrôle, en oubliant tout le volet insertion. Ce point est régulièrement une ligne de tension avec les associations et il est essentiel de l'éclaircir dans la convention afin que tous les professionnels s'y retrouvent et adhèrent.

Ensuite, la personne placée demeure sous écrou. Il est indispensable que la définition des incidents soit détaillée et la procédure de gestion claire. Ce n'est qu'à cette condition que la confiance pourra s'établir entre les différents partenaires et surtout rassurer le magistrat.

La relation peut-être fragile entre les différents acteurs que sont le SPIP, le JAP et la structure de placement. Il apparaît clairement que le SPIP joue un rôle central dans cette relation triangulaire. Il est celui qui va permettre la clarification des missions entre acteurs, la transparence dans l'information et qui va donner les moyens de l'action. Cette réalité de

⁵⁷ FNARS Bourgogne, *étude placement extérieur, DISP Dijon*, septembre 2012, *op. cit.*, p. 30

la relation à trois, se confronte de manière permanente au déroulement de la mesure de placement extérieur au quotidien (B).

B. La phase d'exécution : rendre effective la mesure de placement à l'extérieur

Comme pour la phase préparatoire, le placement à l'extérieur suppose l'intervention de trois acteurs lors de son déroulement : le SPIP (1), le magistrat et l'association (2).

1. Les acteurs internes au SPIP

Le rôle du SPIP sera ici décliné en deux temps : celui des cadres (a) et des CPIP (b).

a. Les cadres

Même si, le rôle du cadre est primordial dans la politique de développement de l'offre, il l'est moins dans le quotidien du déroulement de la mesure. Néanmoins, il demeure un acteur à ne pas oublier.

D'abord, en terme d'accompagnement à la fois de son équipe et de la structure de placement à l'extérieur.

D'une part, pour que la mesure et le partenariat soient intégrés par l'équipe, il est nécessaire d'en parler régulièrement. Comme l'indiquent Jean-Marc Décaudin et Jacques Igalens⁵⁸, « *Pour être efficace, c'est à dire atteindre ses objectifs, la communication interne doit organiser une certaine redondance de l'information* ». Ainsi, il est important d'organiser des points réguliers sur le sujet pour expliquer l'avancée de la recherche de partenaires mais aussi pour évoquer les « bonnes pratiques » ou les difficultés pouvant émerger lors de la mise en œuvre de placements à l'extérieur. En effet, le conventionnement, aboutissement de la phase de diagnostic et de recherche de partenaires,

⁵⁸ Décaudin J.-M., Igalens J., *La communication interne, stratégies et techniques*, Paris, Dunod, 2006, p. 46

ne constitue que la première étape du développement des placements à l'extérieur. Pour que ces mesures se pérennisent, l'équipe dans son entier doit communiquer et échanger sur le sujet. Il appartient au DPIIP d'organiser ces moments.

D'autre part, la structure qui commence à s'investir dans cette mesure aura également besoin d'être régulièrement accompagnée. Bien entendu, l'équipe de la structure devra régler certaines difficultés en interne. Mais, pour d'autres questionnements, il est nécessaire que le DPIIP soit disponible et réalise des bilans d'étapes afin de voir si des difficultés ont émergé et comment les régler. Le partenaire a besoin de se sentir soutenu pour s'investir dans cette mesure. C'est à cette condition qu'il pourra gagner en confiance dans sa prise en charge et dans les relations créées avec le SPIIP. Par là-même, cela participe à générer de la confiance du SPIIP envers l'association.

Ensuite, le DPIIP va avoir un rôle de gestion à deux niveaux

Dans un premier temps, il appartient au DPIIP de gérer les flux du placement à l'extérieur. Le budget et le nombre de places resteront toujours plus limités que pour le recours à d'autres aménagements de peine tel que le PSE. A travers la validation des rapports d'aménagement de peine, il est essentiel qu'il ait une vision globale de cette mesure. Il va ainsi poursuivre sa politique d'incitation au recours au placement à l'extérieur ou freiner les CPIIP dans leurs propositions. Il sera également l'interlocuteur du JAP pour lui expliquer les raisons d'une diminution des propositions de recours à ce dispositif. Cela peut se concevoir par exemple si le budget dédié est quasiment épuisé.

Dans un second temps, le cadre est chargé de la gestion des crédits alloués à cette mesure. En effet, le financement des mesures de placement à l'extérieur tend à être pérennisé depuis 2012 avec l'instauration d'un « *fléchage au sein des dotations budgétaires attribuées à chaque direction interrégionale, afin de sanctuariser ces crédits et, ainsi, d'inciter à y avoir plus fréquemment recours*⁵⁹ ». Ainsi, en application des règles de gestion publique instaurées par la LOLF⁶⁰, ces dotations ne peuvent être utilisées que

⁵⁹ Projet de loi de finances pour 2014 : Justice : Administration pénitentiaire, p.16

⁶⁰ LOLF, Loi Organique relative aux Lois de Finances, 1^{er} août 2001, loi n° 2001-692. Elle vient instaurer dans la fonction publique une culture du résultat et de la performance.

pour le placement extérieur. Certaines DISP ont fait le choix de redistribuer ces crédits directement sur chaque SPIP. Cela peut donc inciter le cadre à développer ces mesures à défaut de quoi, il perdrait ce budget sans pouvoir l'utiliser pour un autre projet. Mais il suppose aussi une grande rigueur du cadre qui devra vérifier chaque facture fournie par les associations avant la mise en paiement des indemnités journalières.

Enfin, le cadre se doit d'évaluer le dispositif et le partenariat mis en place.

Comme pour toute action, la notion d'évaluation est essentielle. « *L'évaluation n'est pas à penser, dans une première acception, comme un regard sur les résultats, mais une démarche d'amélioration des moyens, des actions, du service et de la relation avec l'utilisateur*⁶¹ ». Cette évaluation est d'autant plus indispensable dans le cadre du placement à l'extérieur que le SPIP engage des financements. Ainsi, lors du conventionnement, il appartient au cadre de déterminer des indicateurs permettant d'évaluer l'action menée et le respect des engagements pris par la structure. En effet, le SPIP rémunère l'association pour la réalisation d'une prestation. Il se doit donc de vérifier la qualité du travail effectué afin de souligner les éléments positifs et de définir les axes d'amélioration. « *L'objet de l'évaluation interroge essentiellement la cohérence, la pertinence et l'efficience (...) d'une activité*⁶² ».

A côté du rôle du cadre, celui du CPIP dans le déroulement de la mesure de placement à l'extérieur est à envisager (b).

b. Les CPIP

Les CPIP vont intervenir à plusieurs stades dans la mise en œuvre effective des mesures de placements à l'extérieur.

⁶¹ Gacoin D., *Conduite des projets en action sociale*, Paris, Dunod, 2010, *op. cit.*, p. 193

⁶² *Ibid.*, p. 194

Dans un premier temps, les CPIP vont identifier les personnes pouvant bénéficier d'une telle mesure. Conformément à la circulaire du 19 mars 2008⁶³, il appartient au SPIP « *d'intervenir au plus tôt de la décision judiciaire ou de la mise sous écrou (...) Le premier entretien a pour objectif (...) d'effectuer une première évaluation de la situation personnelle, familiale, professionnelle, sociale et pénale, de définir les premières orientations et les modalités de prise en charge* ». En effet, les délais d'audiencement en débat contradictoire sont parfois longs alors même que la mesure implique une durée suffisamment longue pour pouvoir réellement accompagner la personne dans sa réinsertion. Il est donc essentiel que les CPIP soient réactifs. Un premier diagnostic rapide permet de repérer très tôt le public cible de cette mesure. Il appartient ensuite aux CPIP de poursuivre son évaluation⁶⁴ de la situation, d'accompagner la personne dans l'identification de ses besoins et de lui présenter la mesure de placement à l'extérieur, souvent peu connue des PPSMJ. Le CPIP intervient dans l'individualisation de l'aménagement de peine puisqu'il prépare le contenu du projet et assure le suivi de la personne. Aussi, il est important de rappeler que le SPIP n'est pas tenu dans ses propositions de coller à la politique d'aménagement de peine du JAP. Il doit défendre son positionnement et l'analyse qu'il fait de la situation.

Dans un second temps, le CPIP intervient dans la phase de suivi de la personne après son placement dans la structure. La convention vient en principe préciser les modalités d'échanges entre le CPIP et l'éducateur référent, les attentes de chacun ou encore la notion d'incident. Néanmoins, la pratique est parfois difficilement conciliable avec la théorie. Ainsi, un CPIP nous indiquait : « *L'une des difficultés réside dans le fait que nous*

⁶³ Circulaire de la DAP n° 113/PMJ1, *op. cit.*

⁶⁴ Ce travail d'évaluation du SPIP s'inscrit parfaitement dans la mouvance des REP, notamment la numéro 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, les facteurs positifs et les besoins, les interventions nécessaires pour répondre à ces besoins ainsi qu'une appréciation de la réceptivité de l'auteur d'infraction à ces interventions* ».

Le commentaire de cette règle poursuit : « *l'approche consistant à concevoir toutes les interventions et toutes les activités de telle façon qu'elles soient accessibles à l'auteur d'infraction, qu'elles encouragent sa pleine participation et qu'elles tiennent compte de son individualité est connue sous le principe de réceptivité. A noter qu'il faut également, lors de l'appréciation, réfléchir aux ressources qui permettront de régler les problèmes identifiés* ».

Cette règle confirme les propos développés préalablement selon lesquels il est essentiel que la personne soit motivée à évoluer sans quoi la mesure de placement à l'extérieur et l'accompagnement proposé seront sans effet.

sommes l'interface (...) avec les partenaires, c'est lourd. Si en théorie, la convention définit les champs de compétences respectifs, le quotidien est plus compliqué car les structures ne jouent pas toujours la transparence avec nous et la PPSMJ s'engouffre dans la moindre brèche.» Par ce témoignage, il est possible de constater qu'un partenariat tel que le placement à l'extérieur implique des échanges et des réajustements réguliers. Il s'agit d'une mesure supposant un investissement important du CPIP. Ce n'est qu'à cette condition que la mesure pourra assurer sa double mission de réinsertion et d'exécution de la peine. C'est pourquoi, il serait envisageable de spécialiser certains CPIP dans le suivi de ces mesures. Cela permettrait aux CPIP de développer une technicité plus importante de la mesure et de mieux appréhender les différents partenaires. A l'inverse, l'association disposera d'un nombre d'interlocuteurs limité ce qui facilite nécessairement les échanges et permet la création d'une relation de confiance plus rapide, élément central dans la mesure de placement à l'extérieur.

Au cours de cette phase d'exécution du placement à l'extérieur, nous avons démontré que le SPIP a un rôle central et intervient à plusieurs niveaux. Nous allons maintenant nous intéresser au rôle des acteurs externes (2).

2. Les acteurs externes

Le placement extérieur suppose nécessairement un partenaire pour accompagner la personne (a) et doit être accordée par un magistrat (b).

a. Les partenaires

Les structures de placement à l'extérieur sont plus qu'un simple prestataire à qui on délègue une mission. Ils sont également largement porteurs du développement de cette mesure dans leur projet associatif et dans leur implication au quotidien. D'ailleurs, un CPIP plutôt déçu de ses expériences de placements à l'extérieur, expliquait les échecs par un manque de communication entre le SPIP et les éducateurs mal informés ou réticents aux exigences que cette mesure implique. Ainsi, pour lui, cette mesure ne peut fonctionner qu'à

la condition « *Que l'ensemble de l'équipe soit favorable à l'accueil en placement à l'extérieur et que chacun des éducateurs apporte sa contribution* ». Le développement du placement à l'extérieur suppose de la part du SPIP et des magistrats de l'intégrer dans leur politique d'aménagement de peine. Il en va de même pour la structure qui doit réellement intégrer cette mesure et l'accompagnement de ce public dans son projet associatif. Cela impliquera alors réellement l'ensemble du service et facilitera sa mise en œuvre.

D'ailleurs, autant que possible, il est aussi essentiel que l'association soit présente dès la définition du projet du futur placé et ce pour plusieurs raisons⁶⁵. D'abord, parce qu'une co-préparation en amont par le SPIP et l'association permettra une définition fine du projet ce qui rassurera le magistrat quant au prononcé d'une telle mesure. Ensuite, cela induit un travail partenarial dès la préparation du projet ce qui facilitera ensuite le déroulement de la mesure tant pour la PPSMJ, qui identifiera mieux le rôle de chacun de ses interlocuteurs, que pour les professionnels eux-mêmes. Les bases du projet auront été co-établies de façon tripartite : le SPIP, l'association et la personne condamnée et ce, dans son intérêt. Elle pourra mieux appréhender l'accompagnement proposé, ce qu'elle va pouvoir en retirer et ce qui sera attendu d'elle dans le cadre judiciaire.

Enfin, la convention est venue poser un certain nombre de règles que le SPIP et l'association doivent suivre. Le rôle et les compétences de chacun doivent être respectés mais également les procédures. Ainsi, la confiance réciproque suppose de la part de la structure de signaler les éventuels incidents. Certains éducateurs peuvent avoir des difficultés par rapport à cela, sachant notamment les conséquences qu'un tel signalement peut engendrer. Néanmoins, comme évoqué à plusieurs reprises, le placement à l'extérieur ne peut-être pérennisé qu'à la condition d'une confiance entre les différents acteurs de la mesure. Plus il y a d'échanges, de communication, de respect des règles posées et plus les acteurs vont s'appréhender et travailler efficacement ensemble. Il appartient au SPIP de

⁶⁵ Dans son étude sur le placement extérieur (mentionnée préalablement), le FNARS de Bourgogne s'interroge sur la place de l'association dans la construction du projet. Doit-elle donner un simple avis favorable sur la demande ou participer à la construction du projet ? Cette étude démontre que les conventions portées par les associations intervenant peu dans la construction du projet ont des difficultés à être opérationnelles.

faire ce lien entre association et magistrats, dont nous allons maintenant voir le rôle (b).

b. Les magistrats

Les magistrats font également partie des acteurs indispensables au développement des mesures de placement à l'extérieur. En effet, les JAP sont les décideurs de la mesure d'aménagement de peine et mandatent le SPIP pour leur suivi. Ils sont les garants de la bonne exécution des mesures de justice et exigent donc qu'un contrôle suffisant soit exercé sur la personne condamnée afin que la peine ait un sens. L'existence de la semi-liberté puis le développement du PSE ont permis de garantir un contrôle de la personne en aménagement de peine. Certaines personnes interrogées trouvent que le placement à l'extérieur ne permet pas d'assurer suffisamment ce contrôle. Certes, le contrôle est moindre mais il est compensé par l'accompagnement renforcé effectué par l'association. Il apparaît alors nécessaire que la structure de placement rende visible son travail afin de rassurer le magistrat quant au déroulement de la mesure.

En outre, cette mesure s'adresse à un public très désocialisé qui a rarement accès à un aménagement de peine en raison de l'inadéquation des autres mesures à son profil. Aussi, le parcours est jalonné d'étapes et des échecs sont probables. Le placement à l'extérieur demeure un aménagement de peine avec les exigences que cela suppose. Néanmoins, il est essentiel que le magistrat adapte ses exigences à cette mesure et à ce public. Il est donc important qu'il trouve sa juste place dans ce dispositif. Il demeure le magistrat mandant et doit être averti par le SPIP de tous les incidents mais également de l'évolution de la personne. Pour que la mesure conserve du sens mais également pour soutenir la structure, il doit intervenir lorsque cela est nécessaire (recadrage ou retrait de la mesure). Lorsque le retrait de la mesure est nécessaire en raison des manquements de la personne, le JAP devra agir rapidement afin de ne pas fragiliser l'association voire la faire renoncer à l'accueil de ce public. Il n'existe pas de règles en la matière mais il est certain que la multiplication des expériences permettra cet apprentissage mutuel et améliorera les prises en charges de ce public placé.

Conclusion

Le placement à l'extérieur est unanimement loué par la doctrine ou les professionnels pour son principe d'accompagnement global de la personne. En effet, il vise un public souvent écarté des aménagements de peine de par leurs difficultés multiples. Paradoxalement, depuis presque 30 ans, il n'a jamais connu de réel essor alors même que les situations d'exclusion se multiplient. Certes, cette mesure implique des partenariats qui, selon les territoires, peuvent s'avérer peu nombreux. Sur ce point, le SPIP n'aura finalement que peu d'impact et pourra difficilement agir pour développer cette mesure. Néanmoins, force est de constater que des territoires pourtant pourvus de partenariats potentiels, ne voient pas les mesures de placement à l'extérieur trouver leur place dans la palette des aménagements de peine. Plus que le PSE ou la semi-liberté, cette mesure est engageante pour les services tant dans sa vocation de réinsertion des personnes les plus désocialisées que dans l'implication de tous qu'elle suppose. Pour lui donner corps, magistrats et SPIP doivent l'inscrire dans leur politique d'aménagement de peine tout comme l'association dans son projet d'établissement.

Le SPIP doit impérativement s'en saisir et démontrer sa capacité à piloter une telle mesure. Cela passe par une connaissance précise du public pris en charge localement, l'évaluation d'un besoin global, la recherche d'un partenariat approprié et un conventionnement précis. Tous les acteurs doivent être impliqués tout au long de ce processus afin de rendre pérenne cette mesure. D'ailleurs, des actions ou outils ont déjà été mis en place pour encourager le développement de cette mesure : dotations budgétaires « fléchées » pour rendre pérenne le financement des structures, un cahier des charges élaboré par l'administration centrale ou encore un guide méthodologique.

Même si les activités ou mesures à prendre en charge au sein des SPIP se multiplient (LSC, contraintes pénales, PPR, 741-1 etc), le placement à l'extérieur a réellement une place à trouver et cela appartient au cadre. Outre le travail quasi quotidien de mobilisation et d'accompagnement auprès des équipes, des magistrats ou des associations, deux leviers dans l'actualité pénitentiaire peuvent semble-t-il être utilisés.

D'une part, les REP prévoient que les services de probation ont pour but de « *réduire la commission de nouvelles infractions et de favoriser la réussite de leur insertion sociale* » (REP 1). Pour cela, le Conseil de l'Europe préconise de les guider et de les assister. Le processus de suivi est décrit en quatre étapes⁶⁶. D'abord « l'appréciation » correspond à la phase d'évaluation initiale de la situation de la personne permettant de repérer ses besoins mais également « *les risques et les facteurs positifs* » afin d'identifier « *les interventions nécessaires pour y répondre* » et la « *réceptivité* » de la personne aux interventions proposées (REP 66). L'objectif est d'adapter la prise en charge proposée à la personne afin de faciliter son adhésion et sa participation. Ensuite, la « planification » correspond au plan d'actions négocié avec la personne dans la mesure du possible. Suit alors la phase d' « interventions » qui se compose d' « *actions structurées et programmées visant la réintégration et le désistement* » (REP 76) Le commentaire de cette règle précise notamment « *des programmes d'insertion professionnelle (...) de formation à la gestion du budget et de contacts réguliers avec le personnel de probation* ». Il poursuit en rappelant que « *la participation à ces interventions et l'observation de la décision rendue par l'autorité judiciaire constituent la peine et l'intervention elle-même ne devrait pas être répressive mais constructive dans sa nature et son intention* ». Le commentaire de la règle 77 précise que « *les interventions les plus efficaces sont celles de type multimodal (...) certaines de ces compétences sont apportées par des organisations et des personnes travaillant en partenariat avec les services de probation* ». La dernière phase appelée « évaluation » prévoit que les progrès de la personne doivent être évalués régulièrement et intégrés dans le plan d'actions initial (REP 81)

Le placement à l'extérieur permet de suivre toutes ces phases. En effet, cette mesure se base sur l'identification de difficultés des personnes pour leur proposer un accompagnement adapté et renforcé. Le suivi de la personne et les objectifs sont régulièrement revus avec elle afin d'intégrer ses progrès mais également des éventuels échecs qui font partie intégrante du processus de réinsertion. La personne est consultée

⁶⁶ DAP, *Les règles européennes de la probation*, 20 janvier 2010, Collection Travaux et Documents n°81, octobre 2013, p. 9

quant aux objectifs à atteindre. Sa prise en charge est multimodale et intègre parfaitement des actions adaptées et diversifiées. Les spécificités même du placement à l'extérieur (à savoir cibler un public très désocialisé et un travail partenarial renforcé) en font une mesure en adéquation avec la philosophie des REP. Ces REP étant actuellement en cours de déclinaison pour s'intégrer dans les pratiques professionnelles des SPIP, il est possible d'envisager qu'elles induisent un développement du placement à l'extérieur.

D'autre part, la mesure de placement à l'extérieur doit être renouvelée.

D'abord en développant les placements de type sanitaire afin de proposer aux personnes de bénéficier d'un réel accompagnement médical tout en exécutant leur peine. Cela semble avoir du sens en terme de réinsertion et de prévention de la récidive. Dans ce cadre, un long travail de partenariat est à envisager avec les structures de soin afin de construire des prises en charge adaptées aux besoins des personnes condamnées.

Ensuite, l'instauration de la libération sous contrainte par la loi du 15 août 2014 est venue automatiser l'examen des situations pénales aux 2/3 de peine. L'objectif est de développer le recours aux aménagements de peine et éviter les sorties dites « sèches » notamment pour les courtes peines. En principe, les personnes avec un projet solide bénéficient d'un aménagement de peine à l'issue d'un débat contradictoire. Le public visé par le placement à l'extérieur est difficilement mobilisable dans le cadre des aménagements de peine et la construction d'un projet est parfois longue. Le développement du placement à l'extérieur dans le cadre de la LSC pourrait s'avérer idéal pour ce public. Néanmoins, la mesure pourrait être relativement brève. C'est pourquoi, elle impliquerait des temps d'intervention assez courts, ciblés sur un ou deux objectifs prioritaires. Cette modalité permettrait de constituer un sas entre la détention et la libération définitive en accompagnant de façon renforcée le placé. Cela supposerait de développer des modes de prise en charge du placé permettant l'accès à des outils définis sur un temps donné et réduit. Ces outils doivent être réfléchis en étroite collaboration entre le SPIP, le JAP et l'association.

Ainsi, le placement à l'extérieur peut encore connaître un développement. L'objectif est d'améliorer la prise en charge et l'exécution des peines de notre public en répondant au mieux à leurs besoins. Il induit donc un développement qualitatif de l'offre de placement ce qui appartient au SPIP. De là, il est alors possible d'envisager naturellement un développement quantitatif. Les perspectives en la matière paraissent donc ouvertes et multiples.

Bibliographie

Textes juridiques :

- Loi n° 70-643 du 17 juillet 1970 redéfinie par la loi n° 86-1407 du 30 décembre 1985 et le décret n° 85-836 du 6 août 1985
- Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances
- Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale
- Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité
- Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, dite loi pénitentiaire
- Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales
- Projet de loi de finances pour 2014 : Justice : Administration pénitentiaire
- Circulaire du 31 juillet 2002 relative à la mise en œuvre du management par objectifs
- Circulaire du 19 novembre 2003 relative à la mise en œuvre du management par objectifs au titre de l'année 2004
- Circulaire de la DAP n° 113/PMJ1, du 19 mars 2008 relative aux missions et méthodes d'intervention du SPIP
- Circulaire du 19 septembre 2012 de politique pénale de la Garde des sceaux

Ouvrages / Guides :

- Citoyens et Justice, *Guide méthodologique et déontologique du placement à l'extérieur*, 19 juin 2008
- DAP/SD/SDPPMJ/PMJ1, *Cahier des charges pour la mise en œuvre du placement à l'extérieur*, novembre 2006
- DAP, *Les règles européennes de la probation, 20 janvier 2010*, Collection Travaux et Documents n°81, octobre 2013

- Decaudin J.-M., Igalens J., *La communication interne, stratégies et techniques*, Paris, Dunod, 2006
- Dhume-Sonzogni F., *Du travail social au travail ensemble*, éditions ASH, 2010
- Dindo S., *Sursis avec mise à l'épreuve, une analyse des pratiques de probation en France*, synthèse pour la DAP, collection travaux et documents, mai 2011
- Ecole nationale de la magistrature, *Mémento de l'application des peines*, Octobre 2014
- Gacoin D., *Conduite des projets en action sociale*, Paris, Dunod, 2010
- Le Boterf G., *Travailler en réseau et en partenariat, comment en faire une compétence collective*, Paris, Editions Eyrolles, 3ème édition, 2013
- Razac O., *La prévention de la récidive : une clarification des missions des CPIP ?*, Les métiers pénitentiaires, enjeux et évolutions, Les presses de l'ENAP, 2014
- Rullac S. et Ott L., *Dictionnaire pratique du travail social*, Paris, DINON, 2010
- Vidalenc E., *le défi du partenariat dans le travail social*, Paris, L'Harmattan, collection le travail du social, 2008

Articles :

- Actu SPIP, en connaître davantage n°1, *La notion de désistance*
- Castel P., *La diversité du placement à l'extérieur étude sur une mesure d'aménagement de la peine*, *Déviante et Société* 1/2001 (Vol. 25), p. 53-73
- De Larminat X., *L'agent de probation, qui était un généraliste, est aujourd'hui de plus en plus un spécialiste*, *Actualités Sociales Hebdomadaires*, 28 novembre 2014, N° 2885
- Ministère de la Justice (site internet), *Vibrant plaidoyer en faveur du placement à l'extérieur*, 17 juin 2008
- Paugam S., *Les formes contemporaines de la disqualification sociale*, CERISCOPE Pauvreté, 2012

Rapports / études :

- Warsmann Jean-luc, *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, avril 2003
- Dindo S., *les alternatives à la détention*, commission nationale consultative des droits de l'homme, 2007
- Rapport d'information de M. Jean-René LECERF et Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT, fait au nom de la commission des lois et de la commission pour le contrôle de l'application des lois n° 629 (2011-2012) - 4 juillet 2012
- FNARS Bourgogne, *étude placement extérieur, DISP Dijon*, septembre 2012
- Support de cours ENAP, *identifier les caractéristiques générales des personnes détenues et les spécificités de prise en charge*, 2014
- Direction de la recherche et de la formation, Observatoire de la formation, données socio-démographiques de la 19^{ème} promotion de CPIP, 2014

Mémoire :

- Doubrovik S., *Le défi d'un développement équilibré des aménagements de peine : étude comparative du placement à l'extérieur et du placement sous surveillance électronique*, mémoire : Master 2 droit de l'exécution des peines et droits de l'homme, 2009

Sites web:

- Dictionnaire Larousse, <http://www.larousse.fr>
- Legifrance, <http://www.legifrance.fr>
- Ministère de la Justice (France), <http://www.justice.gouv.fr>

Table des matières

Remerciements.....	3
Sommaire	4
Glossaire	5
Introduction.....	6
I. Le placement à l'extérieur : en quête de lisibilité.....	11
A. Les spécificités du placement à l'extérieur.....	11
1. Une mesure axée sur l'insertion des personnes condamnées.....	11
a. La définition de l'insertion sociale	12
b. Le projet d'insertion ou de réinsertion sociale	13
2. Le public cible	14
a. La durée de la peine	14
b. Le profil des personnes condamnées	16
c. La définition d'un besoin global.....	17
3. Vers une catégorisation des types de placements à l'extérieur ?.....	18
B. Les pratiques professionnelles du SPIP questionnées.....	23
1. La notion d'accompagnement social	23
2. L'identité professionnelle du CPIP	25
3. La plus-value d'un accompagnement externalisé.....	27
4. Une intervention partenariale complémentaire.....	29
II. Le placement à l'extérieur : en quête d'un pilote.....	33
A. La phase préparatoire : le rôle de mobilisation du cadre.....	33
1. La mobilisation des acteurs internes au SPIP	33
a. La mobilisation des cadres.....	34
b. La mobilisation des CPIP	35
2. La mobilisation des acteurs externes au SPIP.....	36
a. Les partenaires	36
b. Les magistrats	38
3. La finalisation du partenariat via la conventionnement.....	40
B. La phase d'exécution : rendre effective la mesure de placement à l'extérieur.....	43
1. Les acteurs internes au SPIP	43

a. Les cadres	43
b. Les CPIP	45
2. Les acteurs externes	47
a. Les partenaires	47
b. Les magistrats	49
Conclusion	50
Bibliographie	54
Table des matières	57
Annexe.....	59

Annexe : questionnaire adressé aux CPIP

Questionnaire CPIP

- I. Comment définiriez-vous la mesure de placement à l'extérieur? Qu'existe-t-il sur votre territoire (type de PE, nombre de places...)?
- II. Y a-t-il un référent PE au sein du SPIP? Existe-t-il une procédure établie pour les demandes de PE? (fiche de liaison, courrier type, rencontre...)
- III. Quelles différences faites vous entre le PE et les autres aménagements de peine? En quoi, le PE peut-il constituer une plus-value?
- IV. Existe-t-il un «public cible » du PE? Si oui, lequel?
- V. Quelles sont les conditions pour qu'un PE fonctionne? échoue? Quelles expériences en avez-vous?
- VI. Quels retours avez vous des personnes placées en PE?
- VII. Le PE est-il sous utilisé? Pourquoi selon vous?
- VIII. Quelles relations entretiennent le SPIP, les structures de PE et les JAP? (convention, champs de compétences, modes de communication...) Le champ de compétence de chacun est-il bien défini ?
- IX. Quelles différences existe-t-il selon vous entre l'accompagnement proposé par le SPIP et l'accompagnement effectué par la structure de PE?
- X. Qualifieriez-vous votre travail de CPIP de travail social? Si oui, en quoi? Si non, pourquoi et comment le qualifieriez vous?
- XI. Remarques diverses

Le développement du placement à l'extérieur

Résumé

Le placement à l'extérieur a été instauré il y a 30 ans. Il est salué par la doctrine et les professionnels comme étant un aménagement de peine particulièrement adapté aux personnes les plus désocialisées. A l'heure où les exclusions sociales sont de plus en plus marquées, le placement à l'extérieur devrait donc connaître un essor exponentiel. Pourtant il n'en est rien.

Cette mesure a la particularité de mettre la personne condamnée au cœur d'une relation tripartite composée du magistrat, du SPIP et d'une association le prenant en charge. Elle implique un double contrôle éducatif et judiciaire. Ce mémoire a pour objectif de se questionner sur le placement à l'extérieur en lui-même et de voir quel rôle le DPIP peut jouer pour articuler cette relation triangulaire et développer la mesure.

Mots clefs :

- Partenariat
- Placement à l'extérieur
- Réinsertion
- Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation

