

LIVRE BLANC

*SUR LES PEINES ALTERNATIVES
À L'INCARCÉRATION,
LES AMÉNAGEMENTS DE PEINE
———— ET ————
L'INSERTION DES PERSONNES
EN SORTIE DE DÉTENTION*



AVANT-PROPOS...

Depuis de nombreuses décennies, la France est confrontée à la situation désastreuse de ses prisons et depuis les années 80, les candidats aux élections présidentielles n'ont eu de cesse de nous faire miroiter leurs solutions à ce problème.

Cependant, la crise perdure et la France reste le mauvais élève de l'Europe notamment en ce qui concerne la situation des Maisons d'Arrêt.

Le comité anti torture (organe de prévention de la torture et des mauvais traitements du Conseil de l'Europe) a, dans un rapport rendu public en 2017, dressé un état des lieux alarmant des prisons françaises dans lesquelles la violence, les mauvais traitements, le racket... dominant toujours. Ce rapport, énième parmi tant d'autres ainsi que ceux de multiples missions parlementaires et celui du Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté préconisent encore une nouvelle fois la mise en œuvre de solutions rarement suivies des faits.

En 26 ans, la capacité du parc pénitentiaire français a cru de 60 % sans pour autant stopper la surpopulation carcérale.

Dans le même temps, on ne peut que déplorer la sous-utilisation des alternatives à la détention pour les personnes prévenues et la très faible mise en œuvre de mesures d'aménagement de peine et d'accompagnement à la sortie pour les personnes condamnées.

Il est malheureusement ancré dans les mentalités traditionnelles françaises que sanctionner nécessite de passer par la « case prison ». La justice française suit dans ses pratiques cette opinion. Pourtant la loi pénitentiaire de 2009 faisait véritablement de l'emprisonnement l'ultime recours en matière correctionnelle.

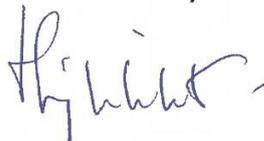
Militant de longue date pour la promotion des alternatives à l'incarcération et les aménagements de peine, les associations socio-judiciaires ont développé un véritable savoir-faire dans l'accompagnement des personnes placées sous main de justice. Les personnels qui y travaillent savent intervenir auprès des publics manquant de repères, fragiles, déstructurés et en difficulté d'insertion...

Ces associations ont contribué par leur caractère innovant à l'évolution des dispositifs permettant d'éviter l'incarcération tout en apportant des réponses pénales sanctionnant les infractions, les délits ou les crimes et favorisant la réinsertion au sein de la Société.

Ce livre blanc qu'il est nécessaire de s'approprier, dresse certes un bilan de la situation actuelle, mais surtout met en exergue les peines alternatives à l'incarcération, les aménagements de peine et l'intervention en détention. Il sera précieux dans l'exercice des missions que les intervenants mènent auprès des personnes placées sous main de justice et sera pour les néophytes un puissant moyen de connaissance de ce vers quoi il faudrait s'orienter si on souhaite un jour politiquement et pratiquement régler la situation de la surpopulation carcérale qui reste la honte de la République.

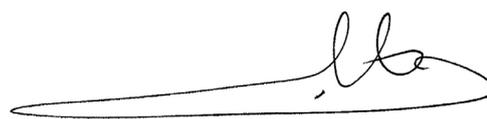
Thierry Lebéhot

Président de Citoyens et Justice



Denis L'Hour

Directeur Général de Citoyens et Justice



SOMMAIRE

Préambule	5
Présentation de la Commission nationale Post sententielle et de ses travaux	6
PARTIE I : LES PEINES ALTERNATIVES À L'INCARCÉRATION	9
I-1 LE TRAVAIL D'INTÉRÊT GÉNÉRAL (TIG)	10
<i>I-1-1</i> Eléments diagnostics contextuels et de problématique	10
<i>I-1-2</i> Cadre légal	10
<i>I-1-3</i> Le TIG en quelques chiffres	10
<i>I-1-4</i> Le TIG : une sanction réparatrice	10
<i>I-1-5</i> L'importance de la diversité des postes	10
<i>I-1-6</i> Le rôle des tuteurs au sein des structures d'accueil	12
<i>I-1-7</i> Le TIG : un tremplin pour l'emploi	14
<i>I-1-8</i> Accueillir des personnes condamnées à un TIG dans un Atelier Chantier d'Insertion	15
<i>I-1-9</i> Organiser des TIG collectifs	16
<i>I-1-10</i> TIG et accompagnement socio-éducatif	18
<i>I-1-11</i> Le financement de la mesure de TIG	20
<i>I-1-12</i> Les freins qui persistent	21
<i>I-1-13</i> Les opportunités à saisir	22
I-2 L'EMPRISONNEMENT ASSORTI D'UN SURSIS AVEC MISE À L'ÉPREUVE	23
<i>I-2-1</i> Eléments diagnostics contextuels et de problématique	23
<i>I-2-2</i> Cadre légal	23
<i>I-2-3</i> Le sursis avec mise à l'épreuve en quelques chiffres	23
<i>I-2-4</i> La peine d'emprisonnement assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve mise en œuvre par le secteur associatif habilité	23
<i>I-2-5</i> Les plus-values du sursis avec mise à l'épreuve associatif	23
<i>I-2-6</i> Les freins au développement du sursis avec mise à l'épreuve associatif	25
<i>I-2-7</i> Les opportunités à saisir	27

PARTIE 2 : LES AMÉNAGEMENTS DE PEINE _____ 29

2-1 LE PLACEMENT À L'EXTÉRIEUR _____	32
2-1-1 <i>Éléments diagnostics contextuels et de problématique</i> _____	32
2-1-2 <i>Cadre légal</i> _____	32
2-1-3 <i>Le placement à l'extérieur en quelques chiffres</i> _____	32
2-1-4 <i>Rôle et engagements de chacun des acteurs de la mesure</i> _____	33
2-1-5 <i>Conventionnement de l'association</i> _____	33
2-1-6 <i>Implantation des associations adhérentes mettant en œuvre cette mesure</i> _____	34
2-1-7 <i>La préparation du projet de placement à l'extérieur</i> _____	34
2-1-8 <i>Un accompagnement spécialisé</i> _____	34
2-1-9 <i>La mission de surveillance</i> _____	35
2-1-10 <i>Les compétences, les outils et les partenariats requis pour l'accueil et l'accompagnement de personnes soumises à un placement à l'extérieur</i> _____	37
2-1-11 <i>Le placement à l'extérieur à domicile</i> _____	39
2-1-12 <i>Le placement à l'extérieur probatoire à la libération conditionnelle</i> _____	41
2-1-13 <i>Les difficultés posées par le financement de la mesure</i> _____	42
2-1-14 <i>Les freins au développement du placement à l'extérieur</i> _____	53
2-2 LA SEMI-LIBERTÉ _____	58
2-2-1 <i>Éléments diagnostics contextuels et de problématique</i> _____	58
2-2-2 <i>Cadre légal</i> _____	58
2-2-3 <i>La semi-liberté en quelques chiffres</i> _____	58
2-2-4 <i>La mise en œuvre pratique de la semi-liberté au sein du réseau</i> _____	59
2-2-5 <i>Les freins au développement de la semi-liberté</i> _____	59
2-3 LE PLACEMENT SOUS SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE _____	60
2-3-1 <i>Éléments diagnostics contextuels et de problématique</i> _____	60
2-3-2 <i>Cadre légal</i> _____	60
2-3-3 <i>Le placement sous surveillance électronique en quelques chiffres</i> _____	60
2-3-4 <i>La mise en œuvre pratique du placement sous surveillance électronique au sein du réseau</i> _____	61
2-3-5 <i>Une dimension socio-éducative en souffrance</i> _____	61
2-4 LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE _____	61
2-4-1 <i>Éléments diagnostics contextuels et de problématique</i> _____	61
2-4-2 <i>Cadre légal</i> _____	61
2-4-3 <i>La libération conditionnelle en quelques chiffres</i> _____	62
2-4-4 <i>La mise en œuvre pratique de la libération conditionnelle au sein du réseau</i> _____	62
2-4-5 <i>L'aménagement de peine des personnes condamnées à de longues peines de détention</i> _____	62
2-4-6 <i>Les freins au développement de la libération conditionnelle</i> _____	65
2-5 LE CHÂINAGE DES MESURES D'AMÉNAGEMENT DE PEINE... OU COMMENT MIEUX APPRÉHENDER L'AMÉNAGEMENT DE PEINE DE LONGUE DURÉE ? _____	67

PARTIE 3 : INTERVENIR EN DÉTENTION	69
3-1 ACCÈS AUX DROITS	70
3-1-1 <i>Les constats de terrain</i>	70
3-1-2 <i>Un accord de partenariat national bienvenu mais qui peine à s'appliquer</i>	71
3-2 HÉBERGEMENT / LOGEMENT	71
3-2-1 <i>Le référent hébergement/logement à Fleury – Mérogis (CASP ARAPEJ-Paris)</i>	71
3-2-2 <i>L'accompagnement vers et dans le logement à destination des PPSMJ</i>	73
3-2-3 <i>Le Forum logement au sein du Centre Pénitentiaire pour hommes de Rennes Vezin (ALFADI – Rennes)</i>	78
3-2-4 <i>L'antenne avancée SIAO 95 à la Maison d'Arrêt d'Osny (ESPERER 95 - Pontoise)</i>	78
3-2-5 <i>Le Service d'Accueil et d'Orientation Spécialisé de l'Hérault (AERS - Montpellier)</i>	79
3-2-6 <i>Le Programme Passage (Le MAS – Le CLLAJ Lyon)</i>	80
3-3 MAINTIEN DU LIEN FAMILIAL	81
3-3-1 <i>La maison bleue (DON BOSCO – Service Emergence - Brest)</i>	81
3-3-2 <i>Le relais enfants-parents animé par APREMIS dans la Somme</i>	82
3-4 ACCÈS AUX SOINS	83
3-4-1 <i>Les difficultés repérées en matière d'accès aux soins</i>	83
3-4-2 <i>La création d'un poste d'infirmier au sein de l'AVDL PPSMJ des Bouches-du Rhône (Oeuvre des prisons – Aix en Provence)</i>	84
3-4-3 <i>La Résidence Ti-Annez (ALFADI - Rennes)</i>	85
PARTIE 4: L'INSERTION DES PERSONNES EN SORTIE DE DÉTENTION	87
4-1 HÉBERGEMENT / LOGEMENT	88
4-1-1 <i>Les places tremplin (AERS – Montpellier)</i>	88
4-1-2 <i>Le CHRS stabilisation (ARILE – Meaux)</i>	89
4-1-3 <i>La circulaire SPIP/SIAO et l'étude CEREMA</i>	90
4-2 MAINTIEN DU LIEN FAMILIAL	92
4-3 ACCÈS AUX SOINS	93
4-4 LE CASIER JUDICIAIRE, UN OUTIL EXCLUANT DONT IL RESTE A PROUVER L'EFFICACITÉ	93
Conclusion	95
Liste des préconisations	96

PRÉAMBULE

“ Ce livre blanc, fruit d'un travail collectif de l'ensemble des associations adhérentes de Citoyens et Justice et membres de la Commission nationale Post sententielle a été initié dans sa phase de « premiers recueils de témoignages » à l'automne 2016.

A l'origine de son élaboration, la forte déception des associations œuvrant dans le champ post sententiel qui, prenant connaissance des rapports de la *mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'Administration Pénitentiaire par l'autorité judiciaire* et de la *mission sur l'évolution des aménagements de peine et le recours à la contrainte pénale et la libération sous contrainte*, réalisent que très peu de propositions faites par les représentants de la fédération auditionnés par ces deux missions ont été retenues notamment, celles qui concernent l'évitement au recours systématique à l'emprisonnement. Elles réalisent par ailleurs que l'Etat d'urgence étant durablement installé, leur capacité d'indignation exprimée sur la situation de surpopulation carcérale (17,56 % au 1^{er} juin 2017) est inaudible dans ce contexte où la lutte contre la radicalisation et le terrorisme prennent le pas sur la prévention de la délinquance.

Les annonces de septembre dernier de l'ancien Garde des Sceaux sur sa volonté de donner une réalité à l'encellulement individuel nous laissent par ailleurs perplexes. Cette velléité exprimée est sans doute estimable. Hélas, l'histoire de l'enfermement est tenace..., la construction de nouvelles places de prison a toujours entraîné plus d'incarcérations !

Notre demande faite lors d'une rencontre avec le Ministre de la Justice à l'automne dernier, pour qu'il conduise un engagement similaire et la même dynamique de communication sur le développement des peines alternatives aux courtes peines de détention et des aménagements de peine, bien qu'elle ait reçu un assentiment de ce dernier, ne sera pas suivie des faits...

La surenchère sécuritaire installée dans la campagne présidentielle où la quasi-totalité des candidats proposait la construction de nouvelles prisons n'est pas de nature à nous rassurer. Nous imaginons que cette projection satisfait toutes celles et ceux qui, par conviction et/ou manque de courage, se cachent derrière le vent de l'opinion persistant à prôner le tout carcéral ou à ne pas se saisir ou prononcer des mesures alternatives à la détention. Ils se trompent par idéologie et ne servent pas notre démocratie.

Pour beaucoup d'associations qui travaillent à l'évitement de l'incarcération, parce qu'il prend tout son sens, s'agissant notamment de prévenir la désocialisation et la récidive des personnes, cette situation est désespérante... Tandis qu'elles n'ont de cesse de faire preuve de pédagogie et de se mobiliser pour ces publics sans jamais baisser les bras (ce qui pourrait se comprendre), dans un contexte d'intervention de plus en plus contraint..., le ministère précédent s'est dit, quant à lui, impuissant face à la croissance de la détention provisoire et à la sous-utilisation des mesures d'aménagement de peine... un comble !

Aveu grave du pouvoir politique qui ne peut convaincre les magistrats réticents à prononcer des aménagements de peine ! Nous partageons les réticences évoquées concernant la « non différenciation » entre le prononcé d'une contrainte pénale et un sursis avec mise à l'épreuve mais pour les autres mesures, pourquoi si peu de libérations sous contrainte, de placements à l'extérieur ordonnés... Rien ne le justifie !

Nous dénonçons le recours abusif à l'emprisonnement qui se traduit par l'enfermement de milliers de personnes qui ont commis des délits mineurs ou commis pour certains des actes de nécessité. Il est à craindre que le seuil fatidique des 70000 places de prison occupées soit atteint si une autre politique n'est pas mise très rapidement en œuvre.



Christian Fournier

Président de la Commission nationale Post sententielle

LA COMMISSION NATIONALE POST SENTENTIELLE ET SES TRAVAUX

Créée en 2005 par Citoyens et Justice, la Commission nationale Post sententielle a vocation à rassembler l'ensemble des adhérents de la fédération mettant en œuvre ou s'intéressant de près aux peines alternatives à l'emprisonnement (Sursis avec Mise à l'Épreuve (SME) et Travail d'Intérêt Général (TIG) notamment), aux aménagements de peine (placement à l'extérieur notamment), à l'accès aux droits en détention et aux dispositifs d'insertion à destination des personnes placées sous main de justice ou sortant de détention.

Se réunissant deux à trois fois dans l'année sur invitation d'une association adhérente de Citoyens et Justice, elle est souvent l'occasion d'un échange avec les partenaires locaux (Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation, Juge de l'Application des Peines, Avocat...) sur la façon dont la politique pénale et d'exécution des peines se décline au local.

Attachée à soutenir une politique ambitieuse d'individualisation des réponses pénales, de prévention de la récidive et d'exécution des peines, à agir au développement des mesures d'accompagnement socio-éducatif et à construire des réponses adaptées à la complexité des problématiques des personnes condamnées, la Commission nationale Post sententielle entretient un lien partenarial particulièrement étroit avec la Direction de l'Administration Pénitentiaire (DAP), la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), le Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation (CIPDR), l'Association Nationale des Juges de l'Application des Peines (ANJAP), la Fédération des acteurs de la solidarité, CHANTIER école, le Secours Catholique....

Socle du positionnement politique et technique de la fédération, la Commission nationale Post sententielle a notamment partagé son expertise en 2016 avec la mission relative à l'évolution des aménagements de peine et au recours à la contrainte pénale et à la libération sous contrainte confiée à l'Inspection Générale des Services Judiciaires par Monsieur le Garde des Sceaux, ministre de la Justice. Elle a également participé de façon très active aux travaux entrepris par la DIHAL sur l'accès à l'hébergement et au logement des personnes sortant de détention.

Inscrite depuis dix ans dans une démarche d'évaluation et de professionnalisation, la Commission nationale Post sententielle objectivait aussi pour la première fois en France l'impact de la mesure de placement à l'extérieur sur le parcours des justiciables. Cette évaluation ô combien positive a fait l'objet d'une restitution le 15 décembre 2016 au cours de la Journée thématique « **Evaluer, c'est prouver notre efficacité ! Le placement à l'extérieur, une mesure d'aménagement de peine performante...** » sur la base d'un recueil d'informations formalisé, opéré sur 68 % des places que comptait alors notre réseau.

LES RÉALISATIONS DE LA COMMISSION NATIONALE POST SENTENTIELLE

- Un répertoire des associations adhérentes de Citoyens et Justice gestionnaires d'une activité de placement à l'extérieur en accès libre sur le site de la fédération,
- Trois documentaires présentant les différentes dimensions de la mesure de placement à l'extérieur (DVD accessible sur simple demande auprès du siège de la fédération – 15 €),
- Un « cahier des charges » accompagné d'un barème de financement (en partenariat avec l'Administration Pénitentiaire et la FNARS),
- Un guide méthodologique et déontologique (actualisation en cours),¹
- L'organisation des VIII^{èmes} Rencontres Nationales de Citoyens et Justice « Le placement extérieur - un partenariat pour le développement d'un aménagement de peine efficace »,
- La conduite d'une recherche-action sur la mise en œuvre de la mesure de placement à l'extérieur menée en lien avec le département de psychologie sociale de l'Université de Nantes,
- Un protocole d'évaluation de l'impact de la mesure de placement à l'extérieur sur le parcours des justiciables,
- Un bulletin d'informations à l'intention de l'ensemble des adhérents et des partenaires de la fédération,
- Une grille d'analyse des ratios financiers de la mesure de placement à l'extérieur,
- Des fiches signalétiques et référentiels portant sur le sursis avec mise à l'épreuve associatif, le placement à l'extérieur et la libération conditionnelle,
- « Le livre blanc sur les peines alternatives à l'incarcération, les aménagements de peine et l'insertion des personnes détenues ou en sortie de détention ».

Revivez la journée nationale du 15 décembre 2016 !
Rendez vous sur www.citoyens-justice.fr !



¹ Réalisé en lien avec l'ANJAP

LES CONTRIBUTIONS DE LA COMMISSION NATIONALE POST SENTENTIELLE

Au gré des actualités législatives, la Commission nationale Post sententielle a partagé son expertise à de très nombreuses occasions :

- Rapport du Conseil Economique et Social sur « Les conditions de la réinsertion socio-professionnelle des détenus en France »,
- Rapport du Comité d'Orientation Restreint sur la Loi pénitentiaire,
- Rapport de la Cour des Comptes « Garde et réinsertion – la gestion des prisons en 2006 »,
- Rapport sur le travail d'intérêt général présenté par Monsieur le Député Christian Vanneste (2010),
- Mission sur l'efficacité de l'exécution des peines conduite par Monsieur le Député Eric Ciotti (2011),
- Mission de contrôle relative à l'application de la loi pénitentiaire conduite par Monsieur le Sénateur Jean-Pierre Sueur et Madame la Sénatrice Nicole Borvo Cohen Séat (2012),
- Mission sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale conduite par Monsieur le Député Dominique Raimbourg (2012),
- Préparation de la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive (2012),
- Travaux menés par le Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation dans le cadre de la Stratégie Nationale de Prévention de la Délinquance (depuis 2013),
- Avis aux projets de loi de finances,
- Examen du projet de loi relatif à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales :
 - Audition par les Commissions des Lois de l'Assemblée Nationale et du Sénat,
 - Propositions d'amendement dont un concernant le rétablissement du placement à l'extérieur probatoire à la libération conditionnelle pour les personnes condamnées aux peines les plus longues,
 - Engagement d'une réflexion sur la façon dont le secteur associatif socio-judiciaire pourrait mettre en œuvre la nouvelle peine de probation
- Travaux engagés par la Cour des Comptes sur les conditions d'exécution des peines (2015),
- Mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'Administration Pénitentiaire par l'autorité judiciaire (2015),
- Elaboration de la circulaire interministérielle SPIP/SIAO du 13 mai 2016,
- Mission relative à l'évolution des aménagements de peine, la contrainte pénale et la libération sous contrainte (2016),
- Etude « Organiser la sortie en détention : de la prison vers le logement » menée par le CEREMA sous le pilotage de la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement (DIHAL).

PARTIE I

LES PEINES ALTERNATIVES À L'INCARCÉRATION



I.1 LE TRAVAIL D'INTÉRÊT GÉNÉRAL (TIG)

I.1.1 Éléments diagnostics contextuels et de problématique

Malgré ses très grands avantages dans la lutte contre la petite délinquance, la peine de Travail d'Intérêt Général (TIG) adoptée à l'unanimité en 1983, ne représente à ce jour que 7 % des peines prononcées (M. Robert Badinter, propos d'introduction du colloque « Donnons un nouveau souffle au TIG ! » du 14 juin 2016).

I.1.2 Cadre légal

Le Travail d'Intérêt Général est une peine alternative à l'emprisonnement. Il consiste en un travail de 20 à 280 heures non rémunéré effectué au profit d'une collectivité, d'un établissement public, d'une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public ou d'une association habilitée.

I.1.3 Le TIG en quelques chiffres

De 1983 à 1993, le nombre de TIG prononcés a augmenté, puis s'est stabilisé pendant plus de 10 ans. Il a de nouveau augmenté depuis 2004, suite à la correctionnalisation des infractions routières. Au niveau national, 33 000 TIG ont été pris en charge par les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP) en 2011 et 37 000 en 2015, même si une diversité selon les territoires reste à noter.

Les juges prononcent des TIG pour toutes sortes de délits, et non pas seulement pour des faits de dégradations ou de vols. Il s'agit d'atteintes aux biens dans 30 % des cas, de délits routiers dans 22 % des cas mais parfois aussi d'atteintes à la personne.

Durée moyenne des TIG :

En 2011 : 90 h (113 h pour les Sursis-TIG)

En 2015 : 88 h (108 h pour les Sursis-TIG)

Le TIG représente 27% des mesures prononcées en milieu ouvert (contre plus de 50% de SME).

77% des TIG ont été effectués avec succès en 2011, et plus précisément 85% des sursis-TIG issus d'une conversion ont été réalisés. Ce constat est important à relever car les conversions sont prononcées pour des personnes condamnées initialement à une peine ferme.

I.1.4 Le TIG : une sanction réparatrice

L'exécution de la peine de TIG repose sur la participation active de la personne condamnée à des travaux ayant une utilité sociale et professionnelle. À ce titre, elle comporte une valeur pédagogique très intéressante. Ce constat est d'autant plus vrai que revêtue d'un caractère à la fois punitif et formateur,

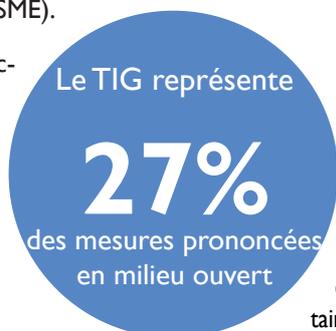
cette peine peut servir d'appui à l'engagement de démarches d'insertion que ce soit en permettant à la personne condamnée de rencontrer pour la première fois le monde du travail, de réapprendre les règles et contraintes liées à la réalisation d'activités, d'acquiescer ou de réamorcer des savoir-faire et savoir-être tout en donnant un sens à la peine. Grâce au travail effectué, le TIG permet également à la personne condamnée d'être de nouveau reconnue par le corps social et de rétablir son estime de soi tout en lui offrant l'opportunité de prendre conscience des conséquences de ses actes notamment grâce au choix de postes de TIG particulièrement en lien avec l'infraction commise.

Enfin, la peine de TIG laisse à la personne la possibilité d'assumer ses responsabilités familiales, sociales, matérielles.

I.1.5 L'importance de la diversité des postes

Les « postes de TIG » désignent les activités pouvant être proposées par les structures d'accueil aux personnes condamnées effectuant leur peine de travail d'intérêt général. L'une des conditions de la réussite et de développement du TIG réside dans la bonne adéquation entre le poste proposé et le profil de la personne accueillie :

- Les personnes condamnées à un TIG sont en majorité :
 - des hommes (7% de femmes)²,
 - jeunes (moyenne d'âge autour de 28 ans),
 - sans activité professionnelle,
 - non atteints par un handicap.
 - Les postes de TIG sont en majorité :
 - Proposés dans les collectivités,
 - Adaptés aux hommes,
 - Des postes physiques ou manuels (dans la manutention et les espaces verts),
 - sur des horaires de journée en semaine.
- Bien qu'à privilégier, la recherche de correspondances entre le poste proposé et le profil de la personne ne se fait pas sans poser un certain nombre de problèmes, soulevés par les services du Ministère de la Justice :
- Trop peu de postes permettent d'accueillir des femmes ou des personnes en situation de handicap.



² Source : Infostat Justice n°129, « Le travail d'intérêt général, 30 ans après sa création », Juin 2014.

- Trop peu de postes sont ouverts en soirée et en week-end.
- Faute de diversité des postes, il est rare de pouvoir faire correspondre finement le poste et les compétences, le projet professionnel ou les intérêts de la personne condamnée.

Or, la diversification des postes nécessite à la fois de :

- Sensibiliser les acteurs (structures d'accueil, Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation, Protection Judiciaire de la Jeunesse, magistrats) à l'importance de cette diversité et aux possibilités existantes,
- Donner aux acteurs du Ministère de la Justice une vue d'ensemble sur les partenariats qui peuvent être mobilisés et qui existent sur leur territoire,
- Mener une action d'évaluation permettant d'avoir une connaissance plus précise des profils et d'assurer une meilleure corrélation avec les postes.

Ce travail conséquent emporte de nombreux intérêts. Diversifier les postes favorise en effet le développement du TIG :

- **En quantité** : la réticence des magistrats vient souvent de la non-exécution du TIG. Elargir les secteurs et les profils de postes c'est accroître

leur nombre, leur adaptation et réduire les freins à leur exécution. Diversifier les postes, c'est aussi faciliter et donner plus de sens au travail d'orientation des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP) et de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) en leur fournissant les moyens d'individualiser la peine.

- **En qualité** : diversifier les postes c'est contribuer à la réussite du TIG. Un poste plus adapté est vecteur de sens et d'investissement pour le probationnaire comme pour la structure.

Diversifier les postes c'est aussi contribuer à la réussite de l'après-TIG. Un poste plus adapté aux besoins de la personne condamnée (lien social, remobilisation, développement de savoir-faire et de savoir-être) est vecteur de (ré)insertion et de prévention de la récidive.

PRÉCONISATIONS :

Préconisation 1 : Sensibiliser pour ouvrir les postes aux femmes : Le panorama des postes de TIG paraît calqué sur le marché du travail classique et réserve aux femmes principalement des tâches d'entretien et de service à la personne. Cette approche du TIG féminin peut contribuer à réduire le nombre de postes susceptibles d'être occupés par une femme et de surcroît limiter le recours à cette peine pour ce public.

Préconisation 2 : Diversifier les possibilités en termes d'horaires : l'un des objectifs du TIG est de permettre au condamné de continuer à exercer ses responsabilités familiales et professionnelles. Les postes proposés concernant en majorité des horaires classiques de semaine, ils ne permettent que trop difficilement aux parents isolés et aux personnes salariées ou en formation d'y accéder ou de le mettre à exécution.

Préconisation 3 : Diversifier les secteurs d'activité : Ouvrir les possibilités de TIG à une pluralité de champs professionnels pour faciliter l'adéquation du TIG au profil des personnes et permettre sa réussite en tant que vecteur d'insertion socio-professionnelle. Les modèles existants, innovants sur les territoires sont par ailleurs à pérenniser, déployer et essaimer. À titre d'exemple, des postes existent dans des EHPAD³, dans des CHRS⁴, ou des haras⁵ sur des fonctions favorisant le lien social et la médiation animale.

Préconisation 4 : Ouvrir des postes même s'ils sont peu utilisés : diversifier les postes passe aussi par le fait d'accepter de ne pas les « rentabiliser ». On peut ainsi ouvrir un poste lié à l'informatique dans une structure, tout en sachant qu'il ne sera utilisé que ponctuellement.

Préconisation 5 : Permettre à des personnes en situation de grande précarité ou de handicap d'accéder au TIG : les difficultés rencontrées par certains publics sont un frein au prononcé et à l'exécution du TIG, par manque de postes adaptés et de tuteurs formés. Cela conduit à les exclure de cette alternative à l'incarcération. Le développement de partenariat avec des structures spécialisées peut permettre de répondre à cet enjeu : les structures d'insertion par l'activité économique, les entreprises adaptées ou les ESAT⁶. Les TIG collectifs⁷ et la formation des tuteurs peuvent également y contribuer.

Préconisation 6 : Faciliter la visibilité des initiatives existantes : il est important de donner à voir la diversité des postes proposés par les structures sur les différents territoires. Le Forum du TIG a par exemple mis en ligne un annuaire des postes de TIG et des pratiques innovantes, en cours d'élaboration participative.

³ Etablissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes (EHPAD) en l'occurrence à Tarnos (Landes)

⁴ Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) en l'occurrence à Sèvres (Hauts-de-Seine).

⁵ Il en existe dans les Hauts-de-Seine ainsi qu'à Dijon

⁶ Établissement et service d'aide par le travail (ESAT)

⁷ Le SPIP de Dijon met par exemple en place des TIG collectifs pour des personnes en grande précarité.

1.1.6 Le rôle des tuteurs au sein des structures d'accueil

Le « tuteur » désigne la personne au sein de la structure d'accueil qui, sur le terrain, assure l'accueil, l'encadrement et l'accompagnement de la personne qui exécute un TIG. Ce rôle est central dans la mise en œuvre du TIG.

Le tuteur a un rôle clé à jouer pour créer un espace de confiance et de respect dans la relation avec la personne accueillie. Son positionnement peut permettre un vrai déclic lors du TIG comme en atteste le témoignage d'un ancien « tigeste » de chez Chaumont Habitat :

« Mes encadrants, ne m'ont pas pris pour une racaille ou un gars qui fait des bêtises, qui est méchant. Je n'irai pas jusqu'à dire qu'ils m'ont pris comme un fils mais ils m'ont pris comme un jeune normal. Au fur et à mesure du temps, grâce à eux et grâce à la force qu'ils m'ont donnée, car au début je n'avais pas de force il faut le dire, j'ai avancé. »⁸

Désignés sur la base du volontariat ou projetés sans préparation ni prise de conscience des enjeux, ces professionnels ou bénévoles sont investis d'une mission importante. Leur approche de la mesure varie bien souvent selon qu'ils sont ou non professionnels de l'insertion.

Certains tuteurs de par leur métier (médiateur, travailleur social, encadrant technique d'insertion) sont habitués à l'accueil et à la prise en charge de problématiques d'insertion socio-professionnelle. À l'inverse, de nombreux tuteurs n'ont jamais été confrontés à cette prise en charge spécifique. Ces derniers sont souvent moins à l'aise pour appréhender l'accueil des personnes en TIG. Accueillir des personnes condamnées par la justice suscite chez eux des questionnements : curiosité, méfiance, préjugés. Ils connaissent peu les représentations et les codes ce qui peut aboutir à des tensions, des frustrations et des incompréhensions mutuelles. Ils maîtrisent moins les problématiques spécifiques et les besoins d'accompagnement socio-professionnel des personnes.

Que ces tuteurs ne soient pas systématiquement des professionnels du travail social fait toute la richesse du TIG. Pour autant, il paraît important de les conforter et de les renforcer dans leur mission, afin que le TIG soit une réussite pour toutes ses parties prenantes.

Pour mener à bien sa mission, le tuteur doit bénéficier de toutes les clés de compréhension de la mesure qu'il est appelé à encadrer. Comment permettre au tuteur de jouer au mieux son rôle, dans son intérêt, celui de la personne condamnée et de la Société ?

Le travail engagé par le tuteur sur son rôle et le sens de son action nécessitent l'engagement des services de la Justice et l'investissement de la part de la structure et des tuteurs eux-mêmes.

Chaque tuteur a sa propre façon d'accueillir et d'encadrer les personnes en TIG. Certains se montrent intransigeants sur le respect du cadre, d'autres seront souples dans la mesure où l'essentiel est respecté. La forte variabilité des réactions des personnes condamnées face aux règles et à l'autorité nécessite aussi de la part du tuteur une certaine capacité d'adaptation. S'il n'existe pas d'attitude idéale et généralisable, il paraît important de souligner quelques principes qui nous ont été rapportés par les tuteurs eux-mêmes :

- **Connaître les limites de son intervention**

Le tuteur et la structure d'accueil ne sont pas investis seuls de la peine de TIG. Ils sont accompagnés par les Conseillers Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (CPIP) et les éducateurs de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) à qui il appartiendra en cas d'alerte (incident, non-respect du cadre...) d'évaluer les suites à donner.

- **Créer des situations d'autonomie et de responsabilité**

La confiance est un élément déterminant qui permet à la personne de se sentir reconnue et peut ainsi accroître sa motivation à effectuer son TIG.

Pour instaurer cette relation le tuteur peut choisir :

- De confier la réalisation intégrale de certains travaux,
- D'investir occasionnellement la personne de responsabilités spécifiques (détenir un jeu de clés, aller faire un achat),
- De responsabiliser la personne vis-à-vis d'intervenants extérieurs ce qui lui fait prendre conscience qu'elle contribue à l'image de la structure.

Lorsque le TIG implique un contact avec un public jeune ou très jeune, des tuteurs ont d'ailleurs noté que la personne devient plus rigoureuse et « se responsabilise ».

⁸ Actes de la Rencontre "Donnons un nouveau souffle au TIG !" organisée par Chantiers-Passerelles du 14 juin 2016

« Je leur dis « je ne vais pas t'exploiter, je ne vais pas profiter de toi, je vais te donner ton travail, je vais te faire confiance, tu vas bosser en autonomie, ta responsabilité c'est de faire ton boulot correctement » et à partir de là, en principe, ça se passe bien. Après y a toujours les cas difficiles, où il faut remettre les points sur les i un peu toutes les semaines.»

Un tuteur de TIG

- **Intégrer la personne accueillie dans l'espace de travail**

L'intégration de la personne dans les lieux et les équipes influence positivement le déroulé de la mesure.

« Je fais attention à ne pas montrer de gestes de suspicion, de méfiance. C'est important de ne pas montrer de préjugés, ils y sont sensibles. Par exemple, s'ils sont dans mon bureau et que je dois sortir, je ne leur demande pas de sortir aussi.»

Nasser Houari, tuteur

- **Valoriser et faire prendre conscience du travail effectué**

Réaliser un travail peut être gratifiant. Il existe différentes façons d'aider la personne accueillie à prendre conscience de ce qu'elle effectue au cours de son TIG :

- Donner du sens : présenter à la personne la raison pour laquelle elle fait cette tâche et au nom de quoi elle la fait,
- Favoriser la prise de conscience du travail accompli en confiant par exemple, la conception et la mise en œuvre d'un massif paysager du début à la fin et en amenant la personne à constater l'évolution du travail effectué,
- Valoriser le résultat : dans le cadre d'un chantier collectif TIG, une équipe a remis en état un chemin de randonnée reliant deux sites historiques d'une commune. Ce travail fastidieux a été mis en avant par le maire lors de l'inauguration, et rendu visible par une plaque.

- **Partager les tâches difficiles**

Au cours du déroulement de la mission, la façon dont la personne en TIG la perçoit est essentielle. Le partage des tâches difficiles permet notamment de prévenir le sentiment d'ingratitude.

« Ils se sentent vite déconsidérés si on leur donne une tâche dure, rébarbative et que nous, à côté, on est dans le bureau. Si je le fais bêcher tout seul, à la fin de la journée, il va me haïr et il ne reviendra plus. Sur les boulots qui sont difficiles, désagréables, je les fais avec eux »

Un tuteur de TIG

La formation est certainement et de loin le meilleur moyen d'y parvenir. Elle offre plusieurs avantages :

Pour les tuteurs :

- Pouvoir échanger avec des pairs et prendre du recul sur leur pratique,
- Voir leur fonction reconnue par la structure d'accueil et ses partenaires,
- Savoir se positionner en tant que tuteur et vis-à-vis de la personne condamnée,
- Donner du sens à leur mission et leur intervention.

Pour la structure :

- Fournir un cadre serein et propice à l'investissement de ses équipes,
- Valoriser ses tuteurs,
- Permettre aux personnes condamnées de mener à bien leur mission en effectuant les tâches qui leur sont confiées.

Pour les personnes condamnées à un TIG :

- Bénéficier d'un climat de confiance et de respect mutuel,
- Pouvoir prendre du recul sur leur expérience et leurs acquis durant le TIG,
- Effectuer sa peine dans un cadre dynamique.

Pour les services du Ministère de la Justice et pour le développement du TIG :

- Favoriser la mobilisation des tuteurs de TIG,
- Pérenniser les structures d'accueil existantes et accroître leur nombre,
- Faciliter le travail d'orientation des services du Ministère de la Justice,
- Inciter les magistrats à prononcer cette mesure plutôt que de courtes peines de prison.

Le forum du Travail d'Intérêt Général (TIG) propose des sessions de trois journées de formation couvrant les thématiques suivantes :

- Comprendre le TIG, connaître ses acteurs,
- Se positionner en tant que tuteur,
- Faire du TIG un tremplin d'insertion professionnelle et citoyenne,
- Poser les bases relationnelles d'un tutorat serein,
- Se rencontrer,
- S'outiller,
- Partager ses expériences/Analyser sa pratique.

Préconisation 7 : Former les tuteurs pour :

- Donner des clés d'accompagnement et d'encadrement,
- Leur permettre de se positionner sereinement,
- Opérer une prise de recul sur les pratiques, notamment par des outils d'évaluation,
- Valoriser leur implication et en sensibiliser de nouveaux,
- Améliorer l'exécution du TIG et favoriser son impact positif pour le condamné, le tuteur et la structure d'accueil,
- Porter à leur connaissance les structures agissant en faveur de l'emploi et de l'insertion sur leur territoire,
- Les accompagner dans l'usage des outils de suivi et de bilan du TIG,
- Les sensibiliser aux méthodes de remobilisation.

Préconisation 8 : Développer la création de « Guides locaux du tuteur de TIG » à l'instar de l'initiative portée par le SPIP de Savoie, la Ville de Chambéry et le Forum du TIG.

Préconisation 9 : Préparer le tuteur à l'accueil d'un premier TIG.

Préconisation 10 : Permettre l'analyse de pratiques entre tuteurs.

Préconisation 11 : Valoriser l'implication des tuteurs et si possible les tâches réalisées lors du TIG avec la personne condamnée.

Préconisation 12 : Laisser libre cours aux initiatives.

Préconisation 13 : A l'instar de la Proposition n°22 du Rapport Vanneste : encourager et sensibiliser les structures à proposer des formations aux tuteurs de TIG.

I.1.7 Le TIG : un tremplin pour l'emploi

La majorité des personnes condamnées à un TIG ont moins de 25 ans. La plupart est sans emploi ou en situation d'emploi précaire, peu qualifiée et sans expérience professionnelle.

Consistant en l'exécution d'un travail non rémunéré, le TIG conduit indubitablement les personnes à :

- Reprendre un rythme (se lever le matin, retrouver des horaires),
- Développer des savoir-être,
- Développer des savoir-faire,
- Découvrir un métier.

Ce sont là autant d'apports qui peuvent favoriser l'insertion professionnelle des personnes condamnées et contribuer très activement de fait à la prévention de la récidive. Preuve en est qu'il arrive régulièrement qu'à la suite de leur peine, les anciens «tigistes» soient embauchés par la structure. Mais il arrive aussi que la personne condamnée se retrouve sans véritable perspective professionnelle à la fin de la peine. La dynamique retombe alors, laissant place à la frustration pour le tuteur comme pour le «tigiste» de ne pas mettre à profit et valoriser ces acquis par la suite auprès d'un recruteur. Aussi la mesure de TIG peut-elle se trouver enrichie d'une implication supplémentaire de la part de la structure d'accueil en vue de favoriser l'accompagnement et la formation pendant le temps de la peine et l'orientation après la peine.

La structure d'accueil qui aura choisi d'inscrire cette dimension dans sa politique d'accueil de TIG devra alors pouvoir compter sur :

- un tuteur formé susceptible de repérer les besoins et les possibilités en termes d'insertion,
- un partenariat solide avec les acteurs de la formation et de l'emploi (Missions Locales, Pôle Emploi, structures d'insertion),
- l'aide apportée par les services du Ministère de la Justice en privilégiant l'orientation des personnes intéressées par les postes proposés et en mettant éventuellement en place des dispositifs complémentaires dédiés.

Ce parti pris des structures d'accueil présente de nombreux avantages :

- **Pour les personnes condamnées à un TIG** : prendre conscience et valoriser les savoir-être et savoir-faire acquis lors du TIG, reprendre confiance en leurs capacités, rejoindre les dispositifs de droit commun, redynamiser leur projet. Ces buts s'ils sont atteints participent activement à prévenir la récidive et favoriser la (ré)insertion ou la remobilisation de la personne condamnée.
- **Pour les tuteurs** : savoir aider la personne à valoriser ses acquis et l'orienter vers les structures compétentes donnent du sens à leur action. Ils en sont aujourd'hui en demande.
- **Pour les structures** : un accompagnement adapté est vecteur de motivation des tuteurs et des « tigistes ».

PRÉCONISATIONS :

Préconisation 14 : Permettre aux personnes condamnées à un TIG de se former : « certaines juridictions ont étendu aux majeurs les dispositions qui prévoient que, pour les mineurs, les TIG « doivent présenter un caractère formateur ou de nature à favoriser l'insertion sociale ». À Cambrai, les TIG permettent par exemple de passer l'attestation de formation aux premiers soins (AFPS) et il existe des TIG de retour à l'emploi. » ([Conférence de consensus sur la prévention de la récidive - Fiche 14 « La justice réparatrice »](#))

Préconisation 15 : Impliquer les Missions Locales sur le TIG : ces professionnels de l'accompagnement des jeunes vers l'emploi et la formation ont toutes les clés pour accompagner des personnes sur la suite de leur TIG et les aider à valoriser cette expérience professionnelle.

Préconisation 16 : Pérenniser et développer des dispositifs passerelles : sur certains territoires, des stages collectifs ont été mis en place dans le cadre du TIG. L'objectif est de réserver un temps du TIG pour permettre à des jeunes en perte de dynamisme sur leur projet professionnel, de faire le lien vers le droit commun et de valoriser l'expérience du TIG. A titre d'exemple : un stage est proposé par la Mission Locale de Paris en partenariat avec le SPIP de Paris, un autre par l'association Chantiers-Passerelles, en partenariat avec le SPIP de Savoie et la Mission Locale Jeunes de Chambéry.

1.1.8 Accueillir des personnes condamnées à un TIG dans un Atelier Chantier d'Insertion (ACI)

Que ce soit dans le cadre d'alternative à l'incarcération (Travail d'Intérêt Général) ou d'aménagement de peine, le champ de l'Insertion par l'Activité Economique (IAE) apporte un support d'activité précieux aux Personnes Placées Sous Main de Justice (PPSMJ).

En effet, le vecteur de l'insertion par l'activité professionnelle adaptée apporte une plus-value de sens, au-delà

même des réponses pénales. L'enjeu est de transformer une contrainte en une construction positive dans un parcours de vie.

Le TIG est parfois la première voie d'accès au monde du travail, pour ceux qui n'ont jamais franchi cette frontière, de plus en plus difficile à passer. Par l'entrée dans le champ professionnel, le TIG procure, même temporairement, une identité sociale, (« je travaille »), avec la nécessité d'intégrer règles sociales, consignes, respect d'horaires. Endosser physiquement la tenue professionnelle d'un cuisinier, d'un peintre en bâtiment, permet aussi de « l'endosser » au figuré et de s'ouvrir à une nouvelle représentation de soi et de son rôle social. Le parcours réussi en TIG ouvre la voie à un dépôt de candidature qui peut se concrétiser par un recrutement. Le TIG fait office de « période d'essai » et peut sécuriser un recrutement tant pour l'employeur que pour le futur salarié.

1.1.9 Organiser des TIG collectifs

Le Travail d'Intérêt Général « collectif » est d'un point de vue légal un TIG comme un autre. C'est sa mise en oeuvre qui est différente : il consiste à réunir plusieurs personnes condamnées pour qu'elles exécutent leur TIG ensemble. Déjà mis en avant dans le cadre du rapport Vanneste⁹ sur le Travail d'Intérêt Général, cette pratique se développe à ce jour sur les territoires sous deux formes principales :

1. Le stage collectif et socio-éducatif dans le cadre du TIG :

A ce jour, une grande partie des SPIP propose des stages comptant pour partie à la mise à exécution de la peine de TIG. Ces actions consistent à regrouper une dizaine de tigestes pour suivre un programme complémentaire au travail qu'ils doivent effectuer.

DEUX EXEMPLES D'ACTION

Mission Locale de Paris

Action « Ça vaut la Peine »

Ces stages ciblent des jeunes de moins de 25 ans sans activité, connus du SPIP mais inconnus de la Mission Locale. Ils s'adressent en particulier aux jeunes des Zones de Sécurité Prioritaire (ZSP) des 18^{ème} et 19^{ème} arrondissements de Paris. L'objectif consiste à rapprocher le jeune de la mission locale et à amorcer un travail d'insertion sociale et professionnelle. Ces stages durent une semaine (35h qui comptent 50h au niveau de l'exécution de la peine) et comprennent un travail sur l'accès au droit, au numérique, les techniques de recherche d'emploi.

Partenaires / Financeurs : Fonds interministériel de prévention de la délinquance, Direction Protection et Prévention de la Ville de Paris, SPIP 75.

Contact :

Audrey Coraboeuf

Chantiers-Passerelles

Action «Valoriser le TIG dans son parcours professionnel»

Ces stages ciblent des jeunes de 18 à 30 ans, sans activité stable. L'objectif est de valoriser les expériences et savoir-être acquis dans le cadre du TIG, de rapprocher le jeune du monde du travail et de favoriser son raccrochage aux dispositifs d'insertion de droit commun. Ces stages durent une semaine (25h).

Partenaires / Financeurs : SPIP 73, Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance, Mission Locale Jeunes du Bassin Chambérien, fondations d'entreprise.

Contact :

Agathe Zebrowski

Agathe.zebrowski@chantiers-passerelles.fr

Ce type de stage peut être proposé en fonction :

- **De la nature du délit commis :**
 - « TIG routiers » (sensibilisation à la sécurité routière),
 - « TIG citoyenneté » (sensibilisation des tigestes à leur rôle dans la société, réflexion sur leur rapport aux institutions)¹⁰.
- **Des problématiques d'insertion socio-professionnelle de la personne condamnée :** le TIG concerne majoritairement des personnes de moins de 25 ans, dont la plupart sont sans emploi fixe ni qualification. C'est pour beaucoup d'entre eux une rencontre avec le monde du travail, la reprise d'horaires, qui nécessitent d'être valorisées. Des stages collectifs sont alors proposés pour faire de cette sanction la première étape d'un parcours d'insertion professionnelle.

⁹ Rapport sur le Travail d'Intérêt Général - Remis en 2010 par M. le Député Christian Vanneste à Mme Alliot-Marie, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Libertés : « Proposition n° 10. Généraliser sur l'ensemble du territoire les TIG collectifs (incluant des programmes obligatoires adaptés au profil du condamné) et prévoir des budgets spécifiques et pérennes. » - « Proposition n° 11. Développer les ateliers TIG sur l'ensemble du territoire. »

¹⁰ On notera d'ailleurs que sur de nombreux territoires des personnes condamnées à un TIG participent à un Stage de Citoyenneté et ce stage compte pour une partie des heures qu'ils doivent exécuter.

2. Les chantiers collectifs TIG :

Les chantiers collectifs TIG consistent en un travail (généralement dans le bâtiment, les espaces verts ou les travaux d'entretien) confié à une équipe (4 à 10 personnes) dans le cadre d'un TIG que ces personnes doivent exécuter. Le plus souvent, ces chantiers sont encadrés par un encadrant technique ou un médiateur (voire un membre de la réserve civile pénitentiaire).

Ces chantiers collectifs peuvent être proposés par des associations (notamment les ACI¹¹) et l'accompagnement des personnes en difficulté, par des collectivités ou des entreprises.

DEUX EXEMPLES D'ACTION

CPCV – SPIP du Val d'Oise

Le projet est porté par le SPIP du Val d'Oise en collaboration avec deux acteurs opérationnels : l'association CPCV Ile de France (encadrement du chantier et accompagnement socio-professionnel), et l'Office National des Forêts (ONF) (propose les tâches à réaliser : ramassage de déchets et entretien de chemins forestiers).

138 personnes accueillies en 2016, 35 tonnes de déchets ramassés, 87% de TIG effectués jusqu'à leur terme.

En 2009, les chantiers TIG collectifs représentaient 80% des heures de TIG effectuées dans le Val d'Oise.

Financeurs : Département du Val d'Oise, SPIP 95 (repas et transport), Préfecture (FIPD)

Contact :

Association CPCV
Jean-Marc Evrard
jm.evrard@cpcvidf.fr

SPIP du Nord

Dans ce département, pour répondre à un manque important de postes de TIG, le SPIP a créé un format de TIG collectif innovant :

- Une collectivité ayant accepté d'apporter son concours au développement de la mesure met à disposition un chantier, une tâche à réaliser sur son territoire.
- Une association d'insertion met à disposition sur le temps du chantier un encadrant technique d'insertion (compétences pour l'encadrement d'un public parfois « compliqué » et compétences techniques pour mener à bien ces chantiers).
- Le SPIP propose des ateliers complémentaires sur la citoyenneté, le projet professionnel et la communication.

L'unique coût de ces chantiers est le salaire (sur les quelques semaines du TIG), de l'encadrant technique d'insertion. Ce coût est en partie pris en charge par la collectivité, qui bénéficie de travaux à coût réduit.

Contact :

SPIP du Nord

Le format des TIG collectifs présente de nombreux avantages :

- L'encadrement est adapté à l'accueil de personnes qui ne pourraient pas réaliser leur TIG dans la collectivité,
- Un travail socio-éducatif renforcé est mené, permettant de favoriser la prévention de la récidive,
- Ils permettent de placer un nombre important de personnes, et souvent de valider plus d'heures,
- Ils favorisent l'insertion professionnelle en assurant le lien vers les dispositifs de droit commun.

Des freins persistent néanmoins :

- Le financement de ces TIG collectifs n'est pas pérennisé sur les territoires, ce qui fragilise les dispositifs.
- Une partie des CPIP et magistrats considère que ce format ne respecte pas « l'esprit » de la peine de TIG (destinée selon eux à confronter la personne condamnée au droit commun et non à se substituer aux dispositifs d'insertion).
- Des difficultés administratives peuvent être rencontrées : difficulté à remplir les stages... De surcroît, les TIG collectifs peuvent avoir une durée déterminée. Dans ce cas, le SPIP peut être contraint de recourir à deux affectations.

¹¹ Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) sont des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE). Ils proposent un accompagnement et une activité professionnelle aux personnes sans emploi, qui rencontrent des difficultés socio-professionnelles particulières.

PRÉCONISATIONS :

Préconisation 17 : Prévoir un financement pérenne des TIG collectifs.

Préconisation 18 : Diffuser une circulaire encourageant la mise en place des TIG collectifs à visée socio-éducative.

Préconisation 19 : Assouplir les conditions administratives pour permettre à des associations conventionnées de porter l'intégralité du TIG (stage collectif + part du TIG restante), sans devoir démultiplier les habilitations.

Préconisation 20 : Faire apparaître les TIG dans les conventions avec la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE).

I.1.10 TIG et accompagnement socio-éducatif

En majorité prononcée pour des hommes jeunes (moyenne d'âge autour de 28 ans) sans activité professionnelle, cette peine s'adresse rarement à des profils dits «complexes».

En effet, les difficultés rencontrées par certains d'entre eux (logement, isolement géographique et social, indigence, addictions) sont un frein à son prononcé et à son exécution. Le manque de postes adaptés ou de tuteurs formés conduit à l'exclusion de cette alternative à l'incarcération.

« [Il ne faut] pas toujours croire que les profils les plus lourds sont ceux pour lesquels le TIG ne marche pas dans la mesure où [les] chiffres montrent le contraire. »

Propos d'un représentant de l'Administration Pénitentiaire

Source : Acte du colloque « Donnons un nouveau souffle au Travail d'Intérêt Général ! » - Chantiers-Passerelles

« Une personne en situation de précarité doit-elle pour autant être exclue d'un aménagement de peine ? Ne pourrait-on pas se dire, que, au travers de son suivi, notamment dans la relation de travail avec le CPIP, elle devrait trouver un minimum de vitalité pour mener à bien cet aménagement ? J'en ai marre que ce soit toujours les gens les plus pauvres, les plus paumés et les plus en difficulté qu'on envoie en prison »

Martine Lebrun,

Présidente Honoraire de l'Association Nationale des Juges de l'Application des Peines¹².

L'accompagnement socio-éducatif permettant de développer les capacités d'insertion sociale et d'autonomie des personnes, il nous est autorisé de penser que le fait d'en assortir la peine de TIG permettrait de la démocratiser et de la prononcer à l'encontre des personnes les plus précaires habituellement condamnées à une peine d'emprisonnement.

Le fait d'assortir la peine de TIG d'un accompagnement socio-éducatif ne peut être envisagé sans une implication forte des acteurs, une réorganisation des dispositifs locaux et un financement à la hauteur de l'ambition. Il présente pour autant un grand nombre d'avantages :

- **Pour la personne condamnée :**

Davantage condamnés à de courtes peines de prison, les individus les plus en difficulté sortent plus difficilement du processus délinquant. Le TIG assorti d'un accompagnement spécifique constitue un premier pas « intelligent » vers la désistance¹³.

¹² <http://www.forum-tig.fr/assets/Uploads/Actes-Rencontre-nationale-TIG.pdf>

¹³ *Processus de sortie de la délinquance*

- **Pour les SPIP :**

La mise en œuvre d'un accompagnement socio-éducatif dans le cadre de l'exécution d'une peine de TIG a pour effet d'accroître la probabilité que cette dernière soit exécutée. Ceci a pour conséquence de donner davantage de sens à la peine, de faciliter les relations partenariales avec le réseau local et les magistrats, d'optimiser le suivi et l'orientation des personnes condamnées.

- **Pour les tuteurs :**

Pouvoir orienter la personne vers les structures compétentes, appartenir à un réseau d'acteurs identifiés, ne pas se sentir démunis face aux difficultés de la personne accompagnée... Tout cela donne du sens, valorise et renforce l'action du tuteur.

- **Pour les structures :**

Accompagner les tuteurs dans leur prise en charge contribue à valoriser, conforter et mobiliser les équipes. L'accueil du TIG se passe dans de meilleures conditions et permet à la structure de participer activement à la prévention de la récidive.

DEUX EXEMPLES D'ACTION

Entr'Aide Ouvrière de Tours :

Ouvrir le TIG aux personnes les plus en difficulté

A la demande du SPIP local, le projet est porté par le CHRS Esiae de Tour, structure d'accueil TIG.

Au moment de l'accueil de la personne condamnée à un TIG, un premier diagnostic social est posé. Le TIG est assorti d'un accompagnement spécialisé. Afin de poursuivre l'accompagnement engagé, une embauche sur les chantiers d'insertion est très souvent proposée à la fin du TIG.

Une structure similaire sur le Nord-Pas-de-Calais comptait 60% d'embauche en contrat d'insertion après le TIG. En effet, la réalisation du TIG avec un accompagnement social permet d'apporter des réponses aux difficultés et de faciliter l'exécution de la peine.

Mairie de Roquebrune sur Argens :

Développer le TIG dans le cadre des Chantiers Educatifs et Solidaires et rendre le jeune acteur de son projet

L'accueil de personnes en TIG est porté par le Bureau Jeunesse de la Ville de Roquebrune sur Argens, dans le cadre de partenariats conventionnés avec le SPIP et la PJJ.

Les Chantiers Educatifs et Solidaires sont habituellement proposés aux jeunes résidents et comprennent la création d'une Bourse d'insertion socio-professionnelle abondée par la commune en contrepartie des heures effectuées bénévolement.

Les personnes accueillies en TIG sont encadrées dans les mêmes conditions sur ces chantiers (mixité du public), à la différence qu'elles ne bénéficient pas du système de bourse durant le TIG. Elles sont accompagnées pendant la mesure par le Bureau Jeunesse.

Les partenaires œuvrant à l'insertion du public, un réseau d'employeurs locaux sont intégrés dans le projet.

Préconisation 21 : Développer une logique de réseau partenarial afin que les acteurs locaux puissent mutualiser leurs compétences. L'intérêt : proposer un suivi complet aux individus et éviter de disperser les interlocuteurs et les dispositifs.

Préconisation 22 : Intégrer dans ce réseau des structures spécialisées dans l'accompagnement socio-professionnel : structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) notamment.

Préconisation 23 : Diversifier et développer les postes de TIG dans les structures d'insertion pour permettre aux personnes en grande précarité d'accéder à cette mesure.

Préconisation 24 : Développer et pérenniser le nombre de référents justice dans le réseau des missions locales et assurer leur rôle dans le cadre du TIG : « Pour les jeunes sous main de justice il est nécessaire d'aller plus loin qu'un accompagnement de droit commun, de voir les jeunes plus souvent, sur des situations plus complexes. C'est pourquoi renforcer la présence de professionnels spécifiquement pour ces jeunes a du sens. » Valérie Gardé, Chargée de Mission à l'Union Nationale des Missions Locales (« Donnons un nouveau souffle au TIG ! »).

Préconisation 25 : Privilégier le financement de mesures de TIG à celui de jours de détention.

Préconisation 26 : Développer et renforcer le financement des actions d'accompagnement (types stages collectifs ou dispositifs passerelles) dans le cadre du Travail d'Intérêt Général.

Préconisation 27 : Maintenir et renforcer la dynamique du FIPD qui soutient de manière croissante les actions TIG comprenant un volet socio-éducatif : « L'évolution des programmes financés par le FIPD est importante à noter. En 2016, sur la moitié des départements français, les actions relatives au TIG/TNR financées par le FIPD semblent davantage associées à un dispositif d'insertion. C'est l'orientation qui avait été donnée aux circulaires et à la politique depuis 2013 » Jean-Pierre Laffite, Magistrat chargé de mission auprès du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation (« Donnons un nouveau souffle au TIG ! »).

Préconisation 28 : Développer et renforcer le financement des chantiers TIG collectifs qui permettent de s'appuyer sur un dispositif d'insertion, à l'instar des actions menées dans le département du Nord.

Préconisation 29 : Dédier un financement supplémentaire aux associations d'insertion qui fournissent un accompagnement spécifique en complément du TIG.

1.1.11 Le financement de la mesure de TIG

Témoignage des Associations Val d'Oisiennes habilitées à accueillir des personnes condamnées à la peine de Travail d'Intérêt Général : les Association CPCV, ABC Insertion et ESPERER 95

Christian FOURNIER – ESPERER 95 – Pontoise

Dès 2008, à la demande du SPIP 95, l'Association ESPERER 95 a mis en place et encadré un chantier TIG permettant aux personnes condamnées à un TIG d'effectuer leur peine durant les week-ends. Ce chantier financé par le SPIP, le Conseil Départemental, le FIPD et le Conseil Régional Ile de France était organisé à partir de deux supports : l'entretien des espaces verts autour de l'enceinte de la Maison d'Arrêt du Val d'Oise et d'un collègue.

L'Association habilitée à titre provisoire recevra son ordonnance d'habilitation et d'inscription sur la liste des Travaux d'Intérêt Général le 18 juin 2012. La même année, le Conseil Général, confronté à des difficultés budgétaires, informe ESPERER 95 qu'il ne pourra plus assurer sa quote-part de financement de l'action qui représente 50 % du budget de fonctionnement du chantier afin d'éviter de mettre en péril les chantiers des deux autres Associations qui avaient été habilitées plus tôt. Ce désengagement ne pouvant être repris par les autres financeurs, la Directrice du SPIP dénonce la convention TIG pour l'année 2013 en vue de favoriser le maintien des chantiers des deux opérateurs historiques du TIG (CPCV, ABC Insertion). ESPERER 95 arrête son chantier TIG en novembre 2012.

De 2012, à 2016, les financements des associations CPCV et ABC Insertion vont continuer à se réduire. A l'automne 2016, les deux associations ont annoncé qu'elles allaient dénoncer leur convention. A l'origine

de cette décision, l'arrêt du financement du Conseil Départemental et la décision de la nouvelle majorité du Conseil Régional et de sa Présidente de ne pas ouvrir pour 2016 d'appel à projets sur la Politique de la Ville au bénéfice des Publics Placés Sous Main de Justice.

A terme, il n'y aura plus de chantier TIG en fonctionnement sur le Val d'Oise...

I.1.12 Les freins qui persistent

I.1.12.1 Une peine qui manque de crédibilité

La peine de TIG n'a d'abord pas permis de « mordre » sur les courtes peines de prison. En effet, avocats et magistrats semblent se restreindre dans leur recours au TIG comme alternative aux courtes peines de prison au prétexte que :

- La peine de TIG ne peut être utilisée que pour des petits délits,
- La peine de TIG n'est pas adaptée aux profils d'un certain nombre de personnes,
- La condamnation à un TIG est inutile si ça n'a pas « fonctionné » une première fois,
- Le taux d'inexécution du TIG (pour rappel aux alentours de 23%) en fait une peine moins crédible et moins sérieuse.

Il paraît donc nécessaire de re-crédibiliser durablement cette mesure auprès des tribunaux.

I.1.12.2 Une mise en œuvre opérationnelle entachée d'une infinité de difficultés

A entendre les SPIP, mettre à exécution une peine de TIG relève souvent du « parcours du combattant ». Les raisons peuvent être multiples :

- Malgré un accord à l'audience, la personne condamnée rechigne parfois à mettre ensuite son TIG à exécution en ne répondant pas aux convocations,
- La collecte des papiers administratifs (numéro de sécurité sociale, certificat médical) intervenant en amont de la mesure freine sa mise en exécution,
- Certaines personnes peuvent adopter un comportement inadapté aux attentes de la structure d'accueil (manque d'assiduité, absence de motivation) susceptible d'entraîner une interruption de la mesure,
- La personne condamnée présente parfois un handicap physique ou psychique qui fait qu'il sera très compliqué de lui trouver un poste de travail adapté,
- La mobilité des personnes (notamment en zone rurale) peut également constituer une grande difficulté,
- Les SPIP surchargés sont parfois à court de moyens humains pour développer les partenariats, valoriser les structures...,
- Le nombre trop important de dossiers suivis par chaque conseiller nuit à la bonne exécution de la mesure,
- Certaines actions de TIG qui nécessitent un financement (TIG collectifs notamment) ont beaucoup de mal à être pérennisées économiquement. L'acceptation de TIG socio-éducatifs est freinée par son absence de financement pour le secteur associatif,
- Les postes proposés par les structures d'accueil sont trop limités sur de nombreux territoires,
- Il manque fréquemment des postes en soirée et en week-end, des postes permettant d'accueillir des femmes, des postes permettant d'accueillir les personnes, les plus fragiles,
- Les postes ne sont pas suffisamment diversifiés pour répondre à la variété de compétences ou d'appétences des personnes condamnées,
- Les zones rurales peinent à proposer des postes de TIG, également parce qu'elles ne sont que rarement sollicitées,
- La procédure d'habilitation, même si elle a été allégée, reste encore perçue comme très lourde par de nombreuses structures,
- La définition d'entreprises chargées de mission de service public n'est pas rendue suffisamment claire pour connaître les entreprises qui pourraient être structures d'accueil.

I.1.13 Les opportunités à saisir

Les opportunités à saisir aujourd'hui pour développer le TIG peuvent être synthétisées sur 3 axes principaux. Plusieurs propositions figurent déjà dans le rapport Vanneste précité.

Mettre en place une dynamique nationale pour encourager et faciliter l'engagement des structures d'accueil :

- Mettre en place une évaluation nationale qui démontre les avantages de la peine de TIG,
- Développer le recours aux habilitations nationales, en les ouvrant notamment aux fondations et aux fédérations,
- Promouvoir les partenariats avec le secteur associatif sportif, culturel ou hospitalier pour mettre en œuvre des TIG le week-end et en soirée,
- Passer des accords nationaux avec des services d'aide à la personne ou dans le secteur de l'environnement et de la protection de la nature,
- Promouvoir le TIG dans les dynamiques réseaux de l'Economie Sociale et Solidaire,
- Inviter les acteurs déjà impliqués à en engager d'autres.

Faire du TIG un dispositif favorisant activement l'insertion et la prévention de la récidive :

- Développer et favoriser le financement des formations de tuteurs pour en faire des soutiens actifs de cette insertion,
- Créer et généraliser un bilan de mission en fin de peine valorisant les qualités mises en œuvre et les compétences développées,
- Diversifier les postes de TIG de manière à trouver des postes correspondant aux compétences ou au projet professionnel de la personne condamnée,
- Prévoir des financements supplémentaires pour les structures d'insertion qui acceptent de prendre en charge des profils plus « compliqués »,
- Développer sur l'ensemble du territoire les TIG collectifs (incluant des programmes obligatoires adaptés au profil du condamné) et prévoir des budgets spécifiques et pérennes,
- Développer des partenariats locaux pour que la structure puisse proposer une suite de parcours à l'issue du TIG lorsque la personne en présente le besoin ou la demande (Missions Locales, structures d'insertion, Ecoles de la 2^{ème} Chance, Unis-Cités...).

Valoriser les acteurs qui mettent des choses en place pour en impliquer de nouveaux :

- Valoriser le rôle du tuteur, à travers des formations spécifiques, des certificats de compétences,
- Créer des temps de rencontres territoriales permettant de valoriser l'implication des structures et des tuteurs,
- Créer un véritable réseau de structures et de personnes engagées (partage de pratiques, annuaire de postes) afin de favoriser le partage d'expériences,
- Communiquer positivement sur l'engagement des structures (publiques ou privées) et encourager les structures à communiquer positivement sur ce qu'elles font,
- Médiatiser cette peine à l'échelle nationale et locale, car elle est bien comprise et appréciée du grand public.

I.2 L'EMPRISONNEMENT ASSORTI D'UN SURSIS AVEC MISE À L'ÉPREUVE

I.2.1 Éléments diagnostics contextuels et de problématique

Appréhendé comme une sanction plus efficace que le sursis simple et nécessitant un temps important d'accompagnement, le sursis avec mise à l'épreuve (SME) représentait au 1^{er} janvier 2015, 72.60 % de l'ensemble des mesures post sententielles suivies en milieu ouvert par les SPIP¹⁴. Face à cette situation, les SPIP demandent depuis longtemps à ce que leurs effectifs et les moyens dévolus au suivi en milieu ouvert des personnes condamnées soient développés de façon conséquente, nonobstant la possibilité qui leur était offerte par la loi de s'appuyer pour partie sur le secteur associatif habilité. En effet, les lois du 04 avril 2006 et du 9 juillet 2010 sont venues consacrer l'intervention des personnes morales habilitées auprès des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve, dès lors que ces dernières auraient été préalablement accompagnées par ces associations dans le cadre d'un contrôle judiciaire socio-éducatif (CJSE).

I.2.2 Cadre légal

Le sursis avec mise à l'épreuve est une peine alternative à l'incarcération assortie de mesures de contrôle, d'aide et d'obligations. Il s'agit d'une peine d'emprisonnement à laquelle est assortie pour tout ou partie de cette peine un sursis accompagné d'une période de mise à l'épreuve. En clair, la personne est dispensée d'exécuter tout ou partie de sa peine d'emprisonnement prononcée en raison d'un crime ou d'un délit de droit commun à condition de respecter les obligations auxquelles elle est soumise pendant un délai déterminé. A titre d'exemple, la personne condamnée à une peine d'emprisonnement de huit mois assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve de dix-huit mois, n'effectuera pas sa peine de huit mois en détention si elle respecte pendant les dix-huit mois de la mise à l'épreuve les obligations auxquelles elle est soumise dans ce cadre.

I.2.3 Le SME en quelques chiffres

Au 1^{er} octobre 2013, le SPIP prenait en charge 143 191 mesures de SME.
Au 31 octobre 2013, les associations socio-judiciaires adhérentes de Citoyens et Justice mettaient en oeuvre 569 mesures de SME.
A titre indicatif, 8538 nouvelles mesures de contrôle judiciaire socio-éducatif étaient confiées en 2013 au secteur associatif habilité.

I.2.4 La peine d'emprisonnement assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve mise en œuvre par le secteur associatif habilité

Depuis la loi du 17 juillet 1970 (70-643), le Juge de l'Application des Peines a la faculté de s'assurer par toute personne qualifiée, de l'exécution des mesures de surveillance d'assistance et des obligations imposées à la personne condamnée placée sous son contrôle.

Sans financement prévu par la loi, les associations socio-judiciaires habilitées mettant en œuvre des mesures de contrôle judiciaire socio-éducatif n'ont eu la possibilité et les moyens de poursuivre l'accompagnement engagé, dans le cadre de la mesure de sursis avec mise à l'épreuve qu'à partir du 04 juin 2008.

En effet, dans un premier temps, la loi du 04 avril 2006 (2006-399) est venue consacrer l'intervention du secteur associatif habilité dans la phase post sententielle en permettant explicitement au juge de l'application des peines de désigner la personne physique ou morale qui était chargée de suivre l'intéressé dans le cadre du contrôle judiciaire socio-éducatif dès lors que ce dernier serait condamné à une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve.

L'arrêté du 4 juin 2008 est ensuite venu fixer le montant de l'indemnité allouée au secteur associatif habilité dans le cadre de cette mission avant que la loi du 9 juillet 2010 (2010-769) permette au tribunal correctionnel de désigner lui-même la personne physique ou morale chargée du contrôle judiciaire socio-éducatif à ces fins.

Aussi depuis le 4 juin 2008, toute association habilitée pour mettre en œuvre le contrôle judiciaire socio-éducatif peut se voir confier une mesure de sursis avec mise à l'épreuve.

I.2.5 Les plus-values du sursis avec mise à l'épreuve associatif

Dans son rapport du 28 avril 2003, M. Jean-Luc Warsmann situait le SME comme un outil intelligent de lutte contre la récidive mais dénonçait dans le même temps les défaillances de son application du fait de la longueur excessive des délais de mise en œuvre.

¹⁴ Source : Ministère de la Justice - Statistiques trimestrielles de la population prise en charge en milieu ouvert. Situation au 1^{er} janvier 2015

En effet, la mise à exécution tardive d'une peine quand elle est trop éloignée des faits génère des effets contraires à ses objectifs premiers. Elle perd indéniablement de son sens et de sa crédibilité pour les acteurs qu'elle concerne. Elle constitue un manque de repère et de cadre pour l'auteur qui « l'efface » progressivement de son champ de pensée et d'action. Le sens de la condamnation se perd, dilué dans un temps judiciaire qui n'est pas celui de la personne. Elle renvoie la victime à une nouvelle forme d'abandon et de non-reconnaissance sociétale. Elle décrédibilise aussi l'action de la justice dans sa capacité à prononcer une peine lisible, compréhensible mais surtout à la mettre en application. Enfin, elle suspend et freine souvent, pour le justiciable, tout projet d'insertion sociale et professionnelle dans l'attente de la mise à exécution de la sanction.

A l'inverse, une intervention rapide après le prononcé de la condamnation est reconnue comme de nature à lutter efficacement contre la récidive. A ce titre, le SME associatif présente de réels atouts, par sa réactivité et sa faculté à mettre rapidement en œuvre la mesure après la condamnation. Il évite également une nouvelle rupture dans le parcours d'une personne, facteur de désinsertion et de récidive.

En effet durant le CJSE, l'association a déjà mis en œuvre avec la personne un accompagnement individualisé (social, éducatif et psychologique) en vue de la responsabiliser, lui faire prendre conscience et réfléchir au sens de son acte, ses motifs et ses conséquences. Ce temps d'accompagnement a aussi permis à l'association de recueillir un grand nombre d'éléments concernant le parcours et la personnalité du justiciable en phase Pré sententielle. Cette connaissance de la situation spécifique des personnes et le travail déjà accompli en amont ne peut rendre que plus efficace l'intervention socio-judiciaire dans le cadre du SME. La proposition éventuelle d'une date de démarrage au moment du jugement permet aussi de rassurer les magistrats quant à la mise à exécution rapide de la peine (la circulaire DACG du 10 novembre 2010 encourage les associations en ce sens). L'accompagnement mené au cours du CJSE permet l'économie d'une phase d'appréciation de la situation de la personne au démarrage du SME. L'intervenant socio-judiciaire dispose d'un temps d'accompagnement plus long et directement ciblé sur les problématiques repérées en amont. L'association est un espace repéré et familier pour la personne condamnée.

Ainsi, convaincues que l'efficacité de la mesure de SME repose sur une forte réactivité de leur part, les associations socio judiciaires s'attachent à recevoir la personne condamnée dans les meilleurs délais avant de la convoquer aussi souvent que le nécessitent les besoins de la personne et les évolutions du parcours et de la prise en charge.

Au cours de son intervention, l'association veille au respect par la personne de ses obligations judiciaires tout en considérant l'évolution des situations dans sa globalité. Cette prise en charge est jalonnée de rapports transmis aux magistrats qui rendent compte à intervalles réguliers de la situation et de l'évolution de la personne dans le temps de la mesure (rapport initial à trois mois, rapport de suivi tous les six mois, rapports circonstanciés, rapport d'incident, rapport de fin de mesure un mois avant la fin).

La parole est à l'AYLF (Amiens)

« Sur le terrain, les magistrats reconnaissent la réelle qualité des suivis et des rendus par le secteur associatif, leitmotiv de nos actions depuis plusieurs décennies. Cette nouvelle possibilité s'offrant à nous est plus qu'une opportunité, elle est devenue au fil des mois puis des années, un nouvel axe de développement.

Notre connaissance du secteur, de ses particularités et autres spécificités sont indéniables ainsi il nous paraît essentiel de pouvoir poursuivre ce travail de réflexion et d'introspection initié dans le cadre du CJSE.

Plus qu'un travail, c'est un accompagnement individualisé renforcé qui a été mis en œuvre pour responsabiliser la personne, la faire prendre conscience et réfléchir sur le sens de son acte, ses motifs, ses implications.

Ainsi le rapport final du contrôle judiciaire a retracé le parcours de la personne pendant toute la durée de la mesure, son évolution, son positionnement par rapport à l'acte qui lui est reproché, le cas échéant ses difficultés d'insertion et autres difficultés de santé physique ou psychique.

Tous ces éléments basés sur l'échange et le respect, au-delà de la raison du placement sous contrôle judiciaire, ont permis de tisser un lien privilégié entre l'intervenant et le justiciable concerné. Une relation éducative s'est instaurée dans un cadre coercitif mais à proprement parlé cette mesure d'accompagnement renforcé est déjà une plus-value pour l'intéressé lui-même.

Le service quant à lui est garant de cette relation et de la continuité du travail amorcé dans le cas où un SME est prononcé, ce qui est là encore une plus-value mais cette fois-ci pour l'institution elle-même qui intervient dans la continuité d'un parcours. »

1.2.6 Les freins au développement du sursis avec mise à l'épreuve associatif

Concernant les SME, plusieurs difficultés pratiques se posent cependant.

1.2.6.1 Une peine insuffisamment promue, un chaînage et une continuité de mesures peu valorisés

Alors même que le SME est une peine régulièrement prononcée par les tribunaux et qu'elle occupe une place importante dans le quotidien des magistrats de l'application des peines, le SME associatif est souvent méconnu hors champ judiciaire. Il arrive même de croiser des professionnels de la justice qui ignorent eux-mêmes la possibilité de confier cette mesure à une association en aval d'un CJSE.

Par ailleurs, cette peine pourtant individualisée et alternative à l'incarcération est totalement absente des orientations de politique pénale. Tout se passe comme s'il fallait sans cesse réinventer de nouvelles mesures, ou pire, promouvoir le tout carcéral alors même que cette peine et le chaînage CJSE/SME conduisent à des résultats en termes de prévention de la récidive.

Sur le nombre de CJSE confiés aux associations, combien aboutissent finalement au prononcé d'un SME ? Combien de ces SME sont confiés à l'association initialement en charge du CJSE ? Le défaut d'orientation vers le secteur associatif résulte-t-il d'une méconnaissance par le magistrat mandant de cette faculté qui lui est offerte ? Ce défaut d'orientation répond-il à des habitudes de travail ou une précaution budgétaire ?

1.2.6.2 Des habitus professionnels qui ont la vie dure

Si la loi permet au tribunal correctionnel ou au service de l'application des peines de confier la personne condamnée à une peine d'emprisonnement assortie d'un SME à l'association qui avait préalablement en charge sa mesure de contrôle judiciaire socio-éducatif, il n'en reste pas moins que les pratiques professionnelles ont du mal à se défaire d'une orientation systématique au SPIP.

Ainsi il n'est pas rare que les greffes des tribunaux correctionnels et des services de l'application des peines orientent par erreur des mesures de SME vers le SPIP alors même que le contrôle judiciaire socio-éducatif avait été pris en charge par une association et que le tribunal avait précisé que la mesure serait suivie par cette association.

Il arrive aussi parfois que ce soit le Président du tribunal correctionnel qui oublie de mentionner que le SME sera suivi par l'association qui était en charge du contrôle judiciaire socio-éducatif.

C'est donc une vigilance de plusieurs acteurs et à plusieurs moments de la procédure qui permettra que la mesure arrive bien au bon service.

PRÉCONISATIONS :

Préconisation 30 : Sensibiliser les avocats sur la plus-value du SME associatif en matière de prévention de la récidive et d'efficacité de l'exécution de la peine.

Préconisation 31 : Indiquer systématiquement à l'avocat la capacité de l'association en charge de la mesure de contrôle judiciaire socio-éducatif à poursuivre l'accompagnement engagé en phase pré-sententielle dans le cadre d'une éventuelle peine d'emprisonnement assortie d'un SME.

Préconisation 32 : Encourager les avocats à souligner dans leur plaidoirie la plus-value de l'intervention associative en cas de condamnation à un sursis avec mise à l'épreuve.

Préconisation 33 : Prévoir une rencontre au moins annuelle dans chaque Tribunal de Grande Instance entre les magistrats des chambres correctionnelles, les JAP, le greffe correctionnel, le greffe du Service de l'application des peines et les associations en charge des mesures de CJSE et de SME. Cette réunion serait l'occasion de rappeler la possibilité de saisir une association dans le cadre d'un SME et de revoir l'articulation entre les différents services.

Préconisation 34 : Prévoir dans l'imprimé servant à notifier à l'audience les obligations du SME à la personne condamnée un item relatif à la structure saisie de la mesure (SPIP ou association). Cette précision conduirait le signataire à s'interroger sur l'éventualité d'une saisie de l'association qui était en charge du CJSE.

Préconisation 35 : Désigner au sein du greffe correctionnel une personne référente en vue de favoriser le contact avec l'association chargée de la mesure de SME notamment en cas de difficulté. Cette personne pourrait sensibiliser son service à la bonne orientation des pièces dans le cadre d'une saisie de l'association et veiller à améliorer le processus.

1.2.6.3 Une peine qui a un coût direct pour les chefs de juridiction

Le fait de confier une mesure de SME au secteur associatif habilité se solde par un coût direct pour la juridiction. En effet, alors que la saisine du SPIP n'emporte pas de coût particulier pour la juridiction, les associations habilitées sont rémunérées sur frais de justice. On comprend alors aisément qu'un magistrat puisse plus facilement confier une mesure de SME post CJSE au SPIP plutôt qu'à l'association habilitée ayant accompagné la personne dans la phase Pré sententielle. Néanmoins, il ne s'agirait pas de croire que si la mesure de SME conduite par le SPIP ne vient pas directement impacter le budget de la Juridiction, elle ne coûte rien. En effet, le SPIP est conduit à prendre en charge cette personne dans le cadre de ses missions définies par décret et directement financées par la Direction de l'Administration Pénitentiaire. La masse salariale est arrêtée chaque année à l'occasion de l'adoption de la Loi de finances. Toutefois, à ce jour, nous ne pensons pas que quiconque se soit préoccupé du coût de la prise en charge par le SPIP d'une mesure de SME. Aussi il conviendrait dans un proche avenir d'estimer le coût moyen d'une mesure confiée au SPIP et de réviser la politique tarifaire du SME associatif de façon à instaurer une politique rationnelle des coûts servant l'efficacité et le développement des alternatives à l'incarcération.

1.2.6.4 La réactivité associative à l'épreuve du temps judiciaire

L'association ESPERER 95 nous apporte son témoignage...

« Notre association se saisit de l'accompagnement de la personne condamnée à un SME dès réception par fax des notes d'audience qui font état de la peine prononcée, des obligations particulières et la désignation de l'association pour mettre la mesure en œuvre. L'association entame alors l'accompagnement de la personne dans un délai très rapide. Pour autant, seule la saisine par le juge d'application des peines constitue le document officiel et valable pour permettre la facturation. Il est très fréquent que nous ne soyons destinataires de ce document que plusieurs mois (voire plus d'un an) après le début effectif de la mesure. Autant de mois durant lesquels l'association réalise un travail sans en percevoir la rémunération, ce qui conduit indéniablement à des efforts associatifs sur le plan financier. Qu'en est-il des associations socio judiciaires qui ne disposent pas du fonds de trésorerie suffisants pour assumer ce décalage ? Pire encore ! Quand enfin le juge d'application des peines reçoit (tardivement) du tribunal correctionnel le dossier qui lui permettra de rédiger cette saisine, il se méprend parfois en confiant le SME au SPIP. Nous voilà donc face à une personne condamnée qui se trouve convoquée à la fois par un CPIP et son référent associatif. Outre l'inquiétude et l'incompréhension que cela génère pour le condamné, et dans les cas où la relation avec le SPIP est constructive, cela suppose de revenir vers le JAP pour une modification de la saisine qui ne pourra pas, quoiqu'il en soit, l'antidater. L'association devra ainsi faire fi du travail réalisé antérieurement et ne pourra facturer la mesure qu'à compter de la date de saisine officielle du JAP. »

Au-delà du problème posé et non négligeable du financement de la mesure, ce témoignage laisse à penser que les juridictions ne sont pas en capacité de répondre aux exigences qu'imposerait la mise en œuvre rapide d'une mesure de SME et que la réactivité proposée par les associations puisse ne pas répondre à leurs propres modalités d'intervention et constituer un critère prioritaire au moment de l'orientation de la mesure vers tel ou tel acteur.

PRÉCONISATIONS :

Préconisation 36 : Objectiver le coût des mesures de SME mises en œuvre tant par le SPIP que par le secteur associatif habilité par rapport à une peine de prison.

Préconisation 37 : Réviser la politique tarifaire du SME associatif.

Préconisation 38 : A défaut d'une dotation globale, prévoir que l'association soit rémunérée au premier jour de son intervention, quel que soit le moment où intervient la saisine officielle du JAP.

1.2.6.5 Un échange d'informations compliqué en l'absence d'un accès par l'association habilitée à APPI

Bien qu'habilitées, les associations socio-judiciaires ne comptent pas parmi les acteurs susceptibles de pouvoir consulter et renseigner le logiciel APPI¹⁵ (« Application des Peines, Probation, Insertion »). Même si les juges de l'application des peines reconnaissent la grande qualité des rapports qui leur sont adressés par les Intervenants Socio-Judiciaires en charge des mesures, il n'en reste pas moins que cet échange d'informations entre l'association et le JAP ne peut pas se faire par l'application informatique APPI. De fait, le JAP est contraint d'identifier avec la plus grande vigilance les mesures qui n'ont pas été confiées au SPIP de façon à organiser des échanges d'informations sans recours à APPI (par messagerie électronique par exemple).

¹⁵ L'application « APPI » permet de gérer les informations relatives aux mesures judiciaires d'application des peines prononcées par les magistrats en charge de l'application des peines et suivies par les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Elle permet également de formaliser les échanges entre les services pénitentiaires compétents pour ces matières et l'autorité judiciaire mandante, d'évaluer la situation des personnes suivies à des fins de réinsertion sociale et de lutte contre la récidive, de créer un dossier dans le cadre des mesures d'exécution des enquêtes et mesures préalables au jugement et de produire des statistiques locales et nationales en matière d'application des peines. (Site CNIL – Les grands fichiers en fiche)

PRÉCONISATION :

Préconisation 39 : Faire évoluer l'applicatif APPI de sorte que l'échange d'informations entre les associations auxquelles sont confiées les mesures de SME et l'ensemble des acteurs pénitentiaires et judiciaires soit facilité.

1.2.6.6 Le sursis avec mise à l'épreuve associatif à l'épreuve des condamnations multiples

S'il semble indéniable que la plus-value du SME associatif réside dans l'articulation entre le contrôle judiciaire socio-éducatif et le SME associatif, l'éventualité de condamnations multiples qui conduiraient la personne à être indifféremment accompagnée par le SPIP et l'association habilitée peut venir mettre à mal le développement du SME associatif. En effet, il peut paraître absurde voire contre-productif qu'un condamné soit suivi par une association dans le cadre d'un SME et par le SPIP dans le cadre d'un autre SME ou une autre mesure (Sursis - TIG, Aménagement de peines, Contrainte pénale...) à moins que l'ensemble des acteurs s'accorde sur les relations de travail à établir entre eux dans l'intérêt de la personne condamnée et de l'enjeu majeur de prévention de la récidive.

PRÉCONISATION :

Préconisation 40 : Elaborer au sein de chaque juridiction des protocoles d'intervention entre l'autorité judiciaire, le SPIP et les associations habilitées pour la mise en œuvre des mesures de CJSE/SME.

1.2.7 Les opportunités à saisir

En 2015, le Sursis avec Mise à l'Épreuve (SME) représentait 38 % des peines d'emprisonnement avec sursis et 25% de l'ensemble des peines d'emprisonnement¹⁶. Dans le même temps, les SPIP, déjà surchargés, travaillaient à faire évoluer leurs pratiques professionnelles en vue de donner une existence à la nouvelle contrainte pénale sans que le secteur associatif parvienne à faire du SME associatif une réalité.

Face à ce constat, il conviendra de rappeler que les règles européennes relatives à la probation adoptées le 20 janvier 2010 prévoient que les services de probation puissent être assurés par des « organismes privés » pour peu qu'ils se conforment « aux instructions et aux règles formelles de la politique d'intervention établies par les autorités compétentes » et soient « agréés par (ces dernières), conformément au droit national » (règles 19 et 20).

Il est en tous les cas certainement utile de se souvenir aussi que le rapport de Sarah Dindo¹⁷ soulignait déjà en 2011, l'insuffisance des moyens humains des SPIP à l'accompagnement d'un nombre toujours croissant de personnes condamnées à une peine d'emprisonnement assortie d'un SME. Ce rapport se faisait aussi l'écho d'un cadre d'un SPIP refusant le renvoi du dossier au tribunal de peur qu'il soit confié à une association socio-judiciaire. A la lecture de ce document, nous sommes en droit de nous poser la question de l'intérêt de la personne condamnée ?

Habilité depuis des décennies par les cours d'appel à intervenir sur les missions pré-sententielles et par extension, depuis 2006, sur la conduite des mesures de SME, le secteur associatif, dont la qualité de l'intervention ne cesse d'être soulignée par les magistrats de l'application des peines et grand nombre de parlementaires, ne saurait être écarté plus longtemps des acteurs intervenant dans l'exécution des peines. Face aux fortes résistances des Comités de Probation et d'Assistance aux Libérés (CPAL) quant à prendre en charge les personnes dans le cadre du contrôle judiciaire socio-éducatif dans les années 1970, le secteur associatif socio-judiciaire a su s'engager progressivement dans la mise en œuvre de cette mesure qui constituait déjà en elle-même une mesure probatoire alternative à la détention provisoire. Les associations habilitées ont ensuite mis en œuvre un grand nombre de missions d'investigation, d'accompagnement et de pacification de conflit auprès des auteurs comme auprès des victimes.

Les enjeux de la réforme pénale consacrés par la loi du 15 août 2014 sont importants. Les moyens nécessaires doivent être à la hauteur de ses ambitions. Les associations socio-judiciaires ont acquis en quarante ans d'expérience, des compétences pour l'accompagnement des personnes placées sous main de justice. Elles ont su démontrer une créativité, une force d'initiative, une souplesse d'action, une capacité à élaborer des référentiels. Elles ont su également se former, s'inscrire dans une démarche d'évaluation. Il est regrettable que le secteur associatif socio-judiciaire, riche de ces constructions professionnelles, n'ait pu être investi de la possibilité de se voir confier la conduite de mesures de contrainte pénale. Souhaitons que puisse s'ouvrir une nouvelle ère qui saura s'appuyer sur la complémentarité de deux secteurs se délivrant de la relation de concurrence que l'un prête à l'autre !

¹⁶ Source : Ministère de la Justice - Références statistiques Justice – Année 2015 (p.61)

¹⁷ « Sursis avec mise à l'épreuve : la peine méconnue – Une analyse des pratiques de probation en France », Mai 2011, notamment citation 266 p.77

PRÉCONISATION :

Préconisation 41 : Contribuer plus efficacement au service public pénitentiaire en :

- confiant systématiquement aux associations habilitées l'accompagnement des personnes condamnées à un SME dès lors qu'elles les ont accompagnées dans la phase Pré sententielle (à court terme),
- confiant au législateur le soin d'étendre l'intervention des associations habilitées à l'ensemble des SME de façon à ce que ces dernières puissent être mieux identifiées comme un acteur sur lequel compter. L'orientation des magistrats n'en sera que plus facilitée.

PARTIE 2

LES AMÉNAGEMENTS DE PEINE



GÉNÉRALITÉS

Toute personne condamnée à une peine d'emprisonnement doit pouvoir aménager tout ou partie de sa peine dès lors qu'elle en remplit les conditions d'octroi.

Deux types d'aménagement de peine existent :

- 1- Les aménagements de peine sous écrou (Placement à l'Extérieur, Semi-Liberté, Placement sous surveillance électronique),
- 2- L'aménagement sans écrou qu'est la libération conditionnelle.

LES AMÉNAGEMENTS DE PEINE SOUS ÉCROU

L'aménagement de peine sous écrou consiste en une modalité d'exécution de peine autorisant la personne à exécuter tout ou partie de sa peine d'emprisonnement à l'extérieur d'un établissement pénitentiaire, tout en étant soumise au respect d'un certain nombre d'obligations et d'interdictions et au même régime disciplinaire qu'une personne détenue.

Les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement ferme peuvent être soumises à un aménagement de peine sous écrou à différents stades de la procédure :

- **Au moment du jugement**, la juridiction qui a prononcé une peine d'emprisonnement ferme inférieure ou égale à deux ans (un an en cas de récidive légale) - en cas d'une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis, on s'intéresse seulement à la partie ferme de la peine - peut décider que l'exécution de la peine sera effectuée en tout ou partie sous la forme d'un aménagement de peine sous écrou (132-25 du Code pénal). Le JAP fixe alors les modalités d'exécution.

Dans ce cas, la personne doit justifier :

- de l'exercice d'une activité professionnelle, même temporaire, du suivi d'un stage, de son assiduité à un enseignement ou à une formation professionnelle ou à une recherche d'un emploi,
 - ou de sa participation essentielle à sa vie de famille,
 - ou de la nécessité de subir un traitement médical,
 - ou enfin, de 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.
- **Préalablement à la mise à exécution d'une ou plusieurs peines d'emprisonnement (723-15 du Code de Procédures Pénales)**, le JAP peut ordonner en débat contradictoire¹⁸ qu'une peine d'une durée inférieure ou égale à deux ans (un an en cas de récidive légale) ou une durée de détention restant à subir inférieure ou égale à deux ans (un an en cas de récidive légale) ou qu'un cumul de condamnations dont le total des peines prononcées ou restant à subir est inférieur ou égal à deux ans (un an en cas de récidive légale) s'effectuera sous forme d'un aménagement de peine *ab initio*.
 - **Au cours de l'incarcération**, le JAP peut ordonner dans les mêmes conditions que le reliquat de peine(s) se déroule sous cette forme à la suite d'un débat contradictoire.
 - **Aux 2/3 d'une peine ou d'un cumul de peine dont la durée totale est inférieure ou égale à 5 ans**, le JAP peut ordonner que le reliquat de la peine se déroulera sous le régime d'un aménagement de peine sous écrou à la suite d'une Commission de l'Application des Peines (CAP)¹⁹ dans le cadre de la procédure de libération sous contrainte.
 - **Au cours de l'incarcération**, le JAP ou le TAP peuvent prononcer un aménagement de peine sous écrou :
 - **À titre probatoire préalablement à une libération conditionnelle pour une durée ne pouvant excéder un an**, dans le cadre d'un débat contradictoire. La mesure d'aménagement de peine peut être exécutée un an avant la fin du temps d'épreuve²⁰ prévu à l'article 729 du CPP, ou un an avant la date à laquelle est possible la libération conditionnelle « parentale ».
 - **À titre probatoire préalablement à une libération conditionnelle pour une durée d'un à trois ans**, sur décision du TAP exclusivement, quelle que soit la durée de la détention restant à subir et sans que cette mesure ne puisse être exécutée avant la fin du temps d'épreuve prévu à l'article 729 du CPP (article 730-2 du CPP) en cas de condamnation à une longue peine (réclusion criminelle à perpétuité, ou peine égale ou supérieure à quinze ans pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru, ou peine égale ou supérieure à dix ans pour une infraction mentionnée à l'article 706-53-13 du CPP) ou à une peine pour la grande majorité des actes de terrorisme (article 730-2-1 CPP).

¹⁸ Les jugements concernant les mesures de placement à l'extérieur, de semi-liberté, de fractionnement et suspension des peines, de placement sous surveillance électronique et de libération conditionnelle sont rendus, après avis du représentant de l'administration pénitentiaire, à l'issue d'un débat contradictoire, au cours duquel le juge de l'application des peines entend les réquisitions du ministère public et les observations du condamné ainsi que, le cas échéant, celles de son avocat. Le juge de l'application des peines peut, avec l'accord du procureur de la République et celui du condamné ou de son avocat, octroyer l'une de ces mesures sans procéder à un débat contradictoire.

¹⁹ La commission de l'application des peines est présidée par le JAP. Le procureur de la République et le chef d'établissement en sont membres de droit. Le SPIP y est représenté. Elle peut réunir un grand nombre de participants (autres membres de l'établissement pénitentiaire, personne qualifiée exerçant une mission au sein de l'établissement). Le JAP entend l'ensemble des membres présents avant de prendre sa décision.

²⁰ Temps d'épreuve : la durée à prendre en compte pour le calcul du temps d'épreuve est non pas celle de la peine prononcée mais celle de la peine à subir effectivement en tenant compte des remises de peines ayant pu intervenir.

Dans tous les cas, l'aménagement d'une peine sous écrou doit être proposé dans la mesure du possible, sauf impossibilité matérielle et si la personnalité et la situation de l'intéressé le permettent. Une mesure d'aménagement de peine ne saurait être accordée par exemple à une personne condamnée à un suivi socio-judiciaire sans expertise psychiatrique préalable.

Tout comme dans le cadre d'une mesure de SME, la personne en aménagement de peine sous écrou est alors soumise au respect des mesures de contrôle et d'une ou plusieurs obligations et peut bénéficier de mesures d'aide.

L'AMÉNAGEMENT DE PEINE SANS ÉCROU

La libération conditionnelle est une mesure d'aménagement de peine qui permet une libération anticipée sous le contrôle de l'institution judiciaire. La personne n'est plus sous écrou c'est-à-dire qu'elle n'est plus soumise au même régime qu'une personne détenue : sa situation au regard des crédits de réduction de peine et réductions supplémentaires de peine est figée ; la révocation éventuelle de la libération conditionnelle emportera la mise à exécution du reliquat de peine qui restait à subir au début de la libération conditionnelle ; en l'absence d'incident, la peine est réputée terminée depuis le jour de la libération conditionnelle.

La libération conditionnelle survient en cours d'exécution de peine après une période de détention.

Les conditions générales d'octroi tenant à la durée de la peine ou du délai à exécuter sont de moitié de peine sauf existence d'une période de sûreté. Toutefois, le temps d'épreuve ne peut excéder 15 ans (20 ans en cas de récidive légale pour les crimes commis avant le 14 décembre 2005). Pour les condamnés à la réclusion à perpétuité, ce temps d'épreuve est de 18 ans (22 ans en cas de récidive légale pour les crimes commis avant le 14 décembre 2005).

Pour bénéficier d'une libération conditionnelle, la personne doit justifier :

- soit de l'exercice d'une activité professionnelle, d'un stage ou d'un emploi temporaire ou de son assiduité à un enseignement ou à une formation professionnelle,
- soit d'une participation essentielle à la vie de sa famille,
- soit de la nécessité de suivre un traitement médical,
- soit d'efforts en vue d'indemniser les victimes,
- soit d'implication dans tout autre projet sérieux d'insertion ou de réinsertion.

La personne doit avoir donné son consentement.

La personne condamnée pour un délit ou un crime pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru doit avoir accepté et suivi de façon régulière le traitement qui lui était proposé en détention et s'engager à le suivre à sa libération.

Les personnes étrangères ayant fait l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire ne peuvent bénéficier de libération conditionnelle.

Des dispositions particulières existent pour :

- Les personnes condamnées à un suivi socio-judiciaire²¹ (expertise psychiatrique déterminant si le condamné est susceptible de faire l'objet d'un traitement – injonction de soins – médecin coordonnateur),
- Les personnes condamnées aux peines les plus graves (expertise médicale + évaluation pluridisciplinaire de dangerosité + avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté + PSEM ou mesure probatoire de un à trois ans qui ne peut être exécutée avant la fin du délai d'épreuve).
- Les personnes condamnées pour la majeure partie des actes de terrorisme (avis d'une commission chargée de procéder à une évaluation pluridisciplinaire de la dangerosité de la personne condamnée + Placement sous Surveillance Electronique Mobile – PSEM - ou mesure probatoire de un à trois ans qui ne peut être exécutée avant la fin du délai d'épreuve).
- Les personnes condamnées bénéficiant d'une suspension de peine (article 720-1-1 du CPP)²² depuis trois ans (sans condition de durée de la peine accomplie si une nouvelle expertise établit que l'état de santé physique ou mentale est toujours durablement incompatible avec les conditions de détention et si la personne justifie d'une prise en charge adaptée à sa situation. Dérogation à la période de sûreté).
- Les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à 4 ans ou pour laquelle la durée de la peine restant à subir est inférieure ou égale à 4 ans (sans condition de durée de la peine accomplie. L'intéressé doit exercer l'autorité parentale sur un enfant de moins de 10 ans ayant chez ce parent sa résidence habituelle et ne pas avoir été condamné pour un crime ou un délit commis sur mineur. Il en est de même pour les femmes enceintes de plus de douze semaines. Pas de dérogation à la période de sûreté).
- Les personnes âgées de plus de 70 ans (sans délai d'épreuve). Une prise en charge adaptée à la situation de l'intéressé doit être assurée sauf risque grave de renouvellement de l'infraction ou si la libération est susceptible d'entraîner un trouble grave à l'ordre public. Pas de dérogation à la période de sûreté).

²¹ Agressions et atteintes sexuelles, exhibitions sexuelles, corruption de mineurs, infractions concernant l'image à caractère pornographique d'un mineur...

²² Sauf s'il existe un risque grave de renouvellement de l'infraction, une suspension de peine peut être ordonnée, quelle que soit la nature de la peine ou la durée de la peine restant à subir, et pour une durée qui n'a pas à être déterminée, pour les condamnés dont il est établi qu'ils sont atteints d'une pathologie engageant le pronostic vital ou que leur état de santé physique ou mentale est durablement incompatible avec le maintien en détention. La suspension ne peut être ordonnée que si une expertise médicale établit que le condamné se trouve dans l'une de ces situations. En cas d'urgence, la suspension peut être ordonnée au vu d'un certificat médical établi par le médecin responsable de la structure sanitaire dans laquelle est pris en charge le détenu ou son remplaçant.

2-1 LE PLACEMENT À L'EXTÉRIEUR

2-1-1 Éléments diagnostics contextuels et de problématique

Créé en 1970, le placement à l'extérieur est de l'avis d'un grand nombre de professionnels la mesure d'aménagement de peine la plus adaptée aux personnes condamnées isolées et fragilisées. Malgré sa capacité à répondre à un besoin de suivi global et individualisé sur l'ensemble des problématiques auxquelles la personne concernée pourrait être exposée, elle est aussi paradoxalement et de loin la mesure la moins prononcée au point de fragiliser les rares associations à s'être engagées dans sa mise en œuvre, voire de dissuader celles qui pourraient souhaiter s'y inscrire, laissant encore davantage de côté les personnes dont les parcours d'insertion et de désistance nécessiteraient de recourir à un aménagement de leur peine.

2-1-2 Cadre légal

Le placement à l'extérieur est une mesure d'aménagement de peine individualisée qui permet à une personne condamnée à une peine privative de liberté d'exécuter tout ou partie de cette peine hors d'un établissement pénitentiaire, en étant notamment confiée à une association (nous traiterons en effet ici uniquement du placement à l'extérieur sans surveillance continue de l'Administration Pénitentiaire).

Très proche des conditions d'octroi du Placement sous Surveillance Électronique (PSE) et de la semi-liberté, le placement à l'extérieur sans surveillance pénitentiaire ou « non hébergé » s'en distingue en ce qu'il peut être accessible aussi aux personnes dont le reliquat de peine est égal ou inférieur à trois années sous réserve que les intéressés soient dans les délais requis pour l'octroi d'une libération conditionnelle.

2-1-3 Le placement à l'extérieur en quelques chiffres

Au national

**1er
Juin 2017**

977 mesures en file active
(+1.14% par rapport au 1er juin 2016)
Dont 596 non hébergées (-1%)

Placement à l'extérieur = 7.13% des aménagements de peine en cours
(contre 13.69% pour la semi-liberté et 79.74% pour le PSE)

Au sein du réseau Citoyens et Justice

**30
Avril 2017**

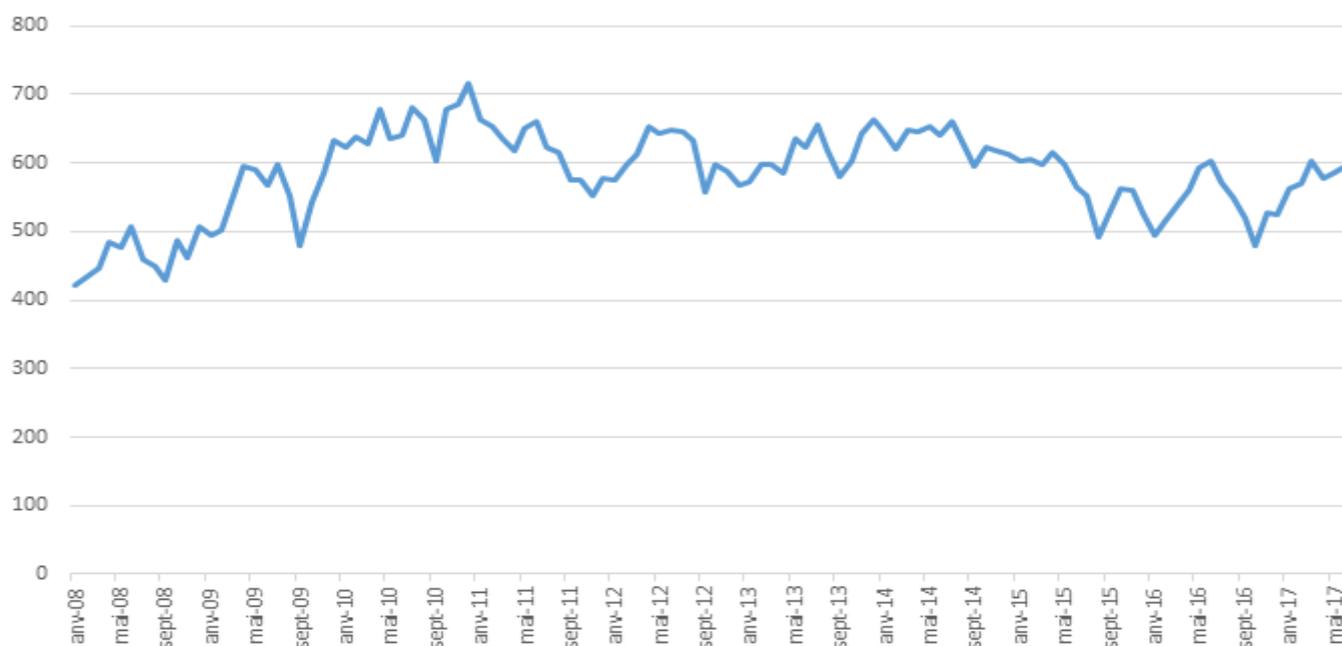
27 associations
355 places conventionnées identifiées*
253 mesures identifiées en file active

(= 45.24% des mesures de placement à l'extérieur non hébergé au 1er mai 2017)

Taux d'occupation des places conventionnées = 70.83%

* une association adhérente ne nous a pas fait connaître le nombre de places pour laquelle elle était conventionnée.

Evolution du nombre de personnes soumises
à un placement à l'extérieur non hébergé par l'Administration Pénitentiaire
de janvier 2008 à juin 2017



2-1-4 Rôle et engagements de chacun des acteurs de la mesure

La juridiction de jugement est tenue d'aménager les peines ne dépassant pas deux années d'emprisonnement ou de préciser les raisons pour lesquelles elle n'a pas pu y procéder.

Le Juge de l'Application des Peines (JAP) prononce le plus souvent l'octroi du placement à l'extérieur. Il détermine toujours les conditions particulières de l'exécution de la mesure, telles que les différentes obligations (ex : soins, indemnisation des victimes) et interdictions sur le jugement. En cas d'incident grave (ex : commission d'un nouveau délit), il peut révoquer la mesure, ce qui a pour effet de conduire la personne en détention.

Le parquet assiste aux débats contradictoires. Il donne son avis sur les mesures envisagées : il peut à ce titre requérir le retrait ou la révocation de la mesure et faire appel de la décision prise. Il peut dans certains cas ramener à exécution les peines d'emprisonnement éligibles à un aménagement de peine. Dans le cas où l'examen de la situation de la personne condamnée prévu dans le cadre de la libération sous contrainte n'a pas été réalisé, il peut saisir le Président de la chambre de l'application des peines en vue d'accorder ou pas un aménagement de la peine.

Le Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (SPIP) aide à la décision du magistrat (enquêtes préalables au prononcé de l'aménagement de peine, préparation du projet avec la personne et l'association concernée) et assure le suivi de la mesure de placement à l'extérieur en contrôlant le respect des obligations et interdictions imposées à la personne condamnée.

L'association prépare le projet d'aménagement de peine avec la personne et le Conseiller Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (CPIP) et assure ensuite l'accompagnement quotidien de la personne dans le cadre de la mesure, en étroite collaboration avec le SPIP. Elle s'engage à fournir un cadre matériel (hébergement, lieu de travail ou de formation, structure de soins) et humain à la mesure et à faire respecter le cadre réglementaire de privation de liberté ou exercer le contrôle de cette gestion selon le protocole de travail défini localement avec le SPIP.

La personne condamnée est au cœur du projet. Elle est très souvent à l'origine de la demande. La mesure permet en outre à la personne condamnée d'être actrice et responsable de sa peine par opposition à la passivité et la soumission que génère un placement en détention.

2-1-5 Conventonnement de l'association

Les associations en charge d'une activité de placement à l'extérieur interviennent dans le cadre de conventions partenariales départementales et/ou régionales annuelles signées avec les représentants de l'Administration Pénitentiaire du secteur. Ces conventions qui s'appuient sur un protocole et un barème de financement national, définissent les engagements de l'association, notamment en termes de moyens mis en œuvre et de contenu de la prise en charge des personnes qui lui sont confiées, ainsi que l'engagement financier et les attentes de l'Administration Pénitentiaire. Par ce conventionnement, l'association se voit mandatée par l'Administration Pénitentiaire. Selon les situations, le conventionnement peut prendre la forme de conventions individuelles.

Pour ce faire, l'association se doit d'avoir une parfaite connaissance de la procédure pénale, du milieu carcéral et des modalités d'exécution de peine. Elle doit avoir identifié les attentes et missions des acteurs en présence. Enfin, elle doit avoir intégré le caractère coercitif de la mesure et être en capacité d'instaurer une relation d'aide conciliant ce cadre contraignant et l'accompagnement de la personne condamnée.

L'accompagnement propre à l'accueil de personnes en placement à l'extérieur étant particulièrement adapté aux personnes les plus fragiles, l'association doit aussi veiller à leur offrir un cadre suffisamment contenant et rassurant, susceptibles de favoriser l'apprentissage, voire le réapprentissage d'un rythme et d'habitudes de vie compatibles avec une démarche d'insertion et de réinsertion. Cette implication nous le verrons un petit peu plus loin, impose à l'association de se doter, non sans coût, d'une équipe de professionnels pluridisciplinaires diplômés et formés à cette intervention socio-judiciaire et de moyens matériels importants.

2-1-9 La mission de surveillance

En placement à l'extérieur, la personne concernée reste soumise au même régime réglementaire qu'une personne détenue. Ainsi, les associations qui font le choix de s'inscrire dans ce type de prise en charge spécialisée au sein duquel le statut des personnes et leurs obligations judiciaires contraignent leur liberté de mouvements, s'engagent par voie de convention, à assumer la responsabilité de la surveillance des personnes qui leur sont confiées. Cette surveillance peut s'exercer selon différents niveaux de graduation et différents modes opératoires définis au préalable avec le SPIP par voie de convention.

Un planning des activités prenant en compte les activités socio-professionnelles, les démarches d'accompagnement, de soins, etc... avec un cadrage notamment des horaires de retour sur les lieux de vie peut être établi avec les Personnes Placées Sous Main de Justice (PPSMJ). L'absence de la personne dans les lieux de vie aux heures indiquées sur ce planning, notamment par des visites de travailleurs sociaux, pourra entraîner un entretien de recadrage, voire la transmission d'un rapport d'incident au CPIP référent.

Dans d'autres associations, la personne condamnée doit informer l'association de tout départ et retour au logement mis à sa disposition. L'éducateur doit vérifier que le mouvement est compatible avec le jugement de placement et le planning convenu. Ce contact est un support à l'échange bienveillant. Il ne se substitue pas à des visites à domicile inopinées qui pourraient avoir lieu si le besoin devait s'en faire sentir.

La parole est au MARS (Reims)

« Dans le cadre de notre convention avec le SPIP, il a été acté avec les autorités judiciaires et services pénitentiaires (JAP, Parquet, SPIP) que les contrôles étaient à la charge de l'association et qu'ils devaient être réalisés de manière aléatoire et régulière (semaine et week-end).

Le personnel éducatif du service insertion de l'association contrôle chaque semaine et chaque week-end les personnes concernées. En général, aucune sortie en week-end n'est prévue sauf parfois le samedi sur une plage horaire définie ou le dimanche entre 13 h 00 et 17h00.

Les échanges avec d'autres associations adhérentes laissent à penser que le cadre imposé à Reims est assez strict au niveau des plages de sorties. Nous tendons à modifier celui-ci notamment les week-ends et jours fériés mais cela ne peut se faire sans l'accord des magistrats et du SPIP.

Au-delà des dimensions de vérification et de contrainte, les opérations de contrôle permettent aussi l'aménagement de temps privilégiés au domicile de la personne où le travail social peut s'exercer autour d'un café ou sous forme d'une discussion plus informelle. Dans le cadre du placement à l'extérieur à domicile, la surveillance exercée est aussi un moyen de partager avec les personnes concernées un moment de vie familiale et de rester en lien avec les familles.

Le rapport au cadre reste indissociable des valeurs éducatives propres au travail social (signifier les limites et les enjeux de leur non-respect). Susceptible de rassurer les personnes les plus en demande de « cadre », il est aussi un moyen de responsabiliser les personnes concernées et de les rendre véritablement acteurs de leur projet. »

Le MAS (Lyon) nous apporte son témoignage ...

« Dans le cadre de la mesure de placement à l'extérieur, l'intervention de l'association consiste à accompagner l'amélioration de la situation existante mais surtout à proposer une intervention préventive, en accompagnant la résolution des difficultés en amont des ruptures.

Pour ce faire, la personne doit adhérer a minima à la relation d'aide que nous lui proposons dans le cadre de l'exécution de sa peine. Aussi, lors de l'entretien d'admission, nous sommes particulièrement attentifs à ce que la personne puisse comprendre le sens de la mesure, émettre des questions et formuler un avis sur la mesure proposée. Notre volonté est que les règles du placement et les rôles respectifs soient bien compris afin que la mesure puisse faire sens. Ces éléments orientent l'avis et les préconisations que nous pouvons formuler l'envie d'étayer le choix du magistrat.

Le temps de rencontre en amont du rapport du CPIP et de la décision du magistrat est essentiel car il nous permet de « valider » les prérequis à un accompagnement possible. Dans des cas où nous n'avons pas identifié de plus-value à un accompagnement ou si la personne a exprimé son refus de tout accompagnement, nous rendons des avis défavorables au projet d'aménagement de peine.

La notification claire de notre intervention et de son périmètre dans le jugement de placement à l'extérieur est le gage de notre légitimité. Aussi, il nous paraît particulièrement opportun que ce dernier précise que le cadre de l'accompagnement proposé par l'association et qui implique la définition d'un plan d'aide, des rencontres et des contrôles à tout moment, doit être respecté au même titre que les autres obligations sous peine de voir la mesure révoquée. Notre intervention n'est pas discutable; le contenu de la mesure et les modalités d'actions avec la personne font quant à eux l'objet d'échanges et d'une adaptation au plus près des besoins exprimés ou repérés.

La remise d'un livret d'accueil qui précise notamment les règles lors des visites à domicile et la lecture partagée du jugement, des obligations et interdictions au moment de l'entretien d'admission permet de s'assurer une nouvelle fois de la bonne appropriation de la mesure par la personne.

Globalement, nous constatons que les personnes sont en demande d'accompagnement pendant la mesure, et le manifestent en saisissant le travailleur social régulièrement.

L'accompagnement délivré dans le cadre de ces mesures est intensif (en moyenne 1,5 rencontre physique par semaine et des contacts téléphoniques). La mesure est donc particulièrement contraignante à vivre pour les personnes, d'autant plus qu'elle peut se dérouler dans leur propre domicile.

L'accompagnement est global et individualisé. Il peut porter sur des domaines aussi divers que:

- les démarches administratives : couverture maladie, mutuelle, carte d'identité, aide à la rédaction de courrier,
- le logement : aide au maintien (gestion des impayés, gestion des charges...), accès (dossiers de demandes, ...)
- l'emploi : mobilisation à la recherche et au maintien, coordination avec le GREP (Groupe pour l'Emploi des Probationnaires) et le SPIP (bilans, changements d'horaires, ...),
- le soin : veille quant au respect des obligations, orientation vers les dispositifs adaptés ...
- et plus globalement, la planification des activités à réaliser et des démarches à entreprendre de façon périodique : il s'agit là de l'axe principal dont se saisissent les personnes.

Par ailleurs, lors des contrôles inopinés, au domicile ou au téléphone, nous attachons une grande importance à nous situer au-delà de la simple opération de contrôle en engageant des échanges avec les personnes sur l'état d'avancement des actions et des projets en cours les concernant.

Nous pensons que ces échanges informels et cette veille de notre part contribuent à la construction d'une relation de confiance nécessaire pour le bon déroulement de la mesure. A ce propos, nous constatons de bonnes relations avec les personnes placées, qui sont aussi acteurs de la relation en sollicitant le référent placement à l'extérieur pour une rencontre et du soutien.

Une question importante est celle du désengagement et du passage d'une intervention intensive à l'absence d'intervention à l'issue de la mesure. La date de fin de mesure ne s'accompagne pas forcément pour la personne de la résolution de l'ensemble de ses difficultés et de son accès à une pleine autonomie. La question du relogement par exemple, s'inscrit dans des temporalités longues, souvent bien plus étendues que le seul temps de la mesure.

Nous sommes systématiquement amenés à maintenir une forme de veille et d'accompagnement au-delà de la fin de la mesure pour permettre aux personnes de quitter progressivement la relation établie. Le passage de relais vers le droit commun est travaillé, mais ne constitue souvent pas la réponse la plus adaptée dans ses délais de réponses et la forme d'accompagnement proposé. »

2-1-10 Les compétences, les outils et les partenariats requis pour l'accueil et l'accompagnement de personnes soumises à un placement à l'extérieur

Un service de « Placement à l'Extérieur » doit se donner les moyens d'accueillir les personnes détenues parmi les plus fragiles en particulier du fait de leur isolement en fin d'une longue peine ou parce qu'ils ont connu un long parcours de délinquance depuis leur enfance et qu'ils ne disposent d'aucun des repères nécessaires à une intégration sociale.

Cela implique à la fois :

- Le recrutement de professionnels diplômés mais aussi formés (éventuellement dans le cadre d'une équipe déjà en fonction) aux spécificités de cet accompagnement qui intègre des obligations et des contraintes très strictes. Les diplômes requis sont les Diplômes d'État du secteur social avec une diversité qui peut être intéressante. Compte tenu des délais de prise en charge des structures relevant de la psychiatrie publique, il semble plus que souhaitable d'intégrer un psychologue clinicien à cette équipe. Il est en effet très souvent impossible de démarrer une obligation de soin avant un délai de 3 à 4 mois.
- Des partenariats diversifiés tant pour assurer l'hébergement des personnes accueillies que pour individualiser au maximum cet accueil (soins, mise au travail ou en formation...) et surtout financer un accompagnement global de qualité, condition essentielle à la prévention de la récidive. Si le financement de l'accueil est assuré par l'Administration Pénitentiaire, les budgets sont insuffisants.

Ces moyens et ces partenariats ont souvent été mis en place progressivement par les associations qui se sont attachées à installer un véritable service spécifique en s'appuyant sur un réseau stable de partenaires locaux.

Sans compter que certaines associations adhérentes de Citoyens et Justice peuvent venir financièrement en aide aux personnes accueillies et accompagnées durant les premières semaines de l'accompagnement alors qu'elles sont en attente d'un accès aux différents dispositifs de droits communs que ce soit sous forme de tickets repas, repas facturés par les foyers, pécule alimentation, produits d'hygiène, transports, pharmacie, habillement La durée de traitement pour les demandes d'accès aux droits augmentant chaque année, les associations sont de plus en plus conduites à devoir supporter le coût de cet allongement et ce d'autant plus que dépourvues de ressources, les personnes ne sont pas en mesure d'honorer leur participation financière au titre de l'hébergement venant grever encore davantage le budget de l'association accueillante.

EXEMPLE DE L'ACCUEIL EN PLACEMENT À L'EXTÉRIEUR À L'ASSOCIATION APRÉMIS

[convention de 40 places – activité moyenne visée pour équilibrer les moyens indiqués ci-après : 32 à 34 personnes accueillies simultanément]

L'accueil de personnes soumises à une mesure de placement à l'extérieur constitue l'activité principale du service « Accompagnement Socio-judiciaire » de l'association intervenant plus largement dans le champ de la lutte contre l'exclusion.

- **Les moyens humains**
 - Les fonctions support (direction générale, gestion, ressources humaines) sont assurées par la direction de l'association.
 - Les postes directement dédiés et intégrés au service (avec Equivalent Temps Plein (ETP) voué à l'action « Placement à l'Extérieur ») concernent :
 - Une directrice-adjointe (0,65 ETP)
 - Un psychologue (0,65 ETP)
 - Des éducateurs spécialisés, Assistantes Sociales, Conseillères en Economie Sociale et Familiale (5 ETP – pour l'activité à 32/34 personnes)
 - Une secrétaire (1 ETP)
 - Les postes portés par la Direction de l'Insertion et consacrés exclusivement à l'action sont au nombre de deux :
 - 0,50 ETP d'agent d'entretien ;
 - 1 ETP de conseiller en insertion professionnelle

- **Les locaux d'hébergement**
 - L'association mobilise environ 35 places d'hébergement principalement sous la forme de studios loués dans le parc privé pour permettre une individualisation des hébergements [financement partiel dans le cadre d'une convention Allocation Logement Temporaire (ALT) avec l'État + participation financière des personnes accueillies]. En fin de mesure, certaines personnes peuvent être accompagnées dans leur propre domicile, en particulier en cas d'accès à un logement personnel. En revanche, de manière exceptionnelle, d'autres continuent d'être hébergées quelques jours après leur levée d'écrou, en attente d'une attribution de logement ou de place d'hébergement.
 - Il faut souligner que chaque hébergement doit disposer d'une ligne téléphonique fixe pour les contrôles téléphoniques de présence (association ou Administration Pénitentiaire).
- **Autres moyens**
 - Bureaux individuels équipés (presque indispensables) pour l'équipe éducative, la directrice-adjointe, la psychologue et le secrétariat. Il est nécessaire de disposer d'une salle d'attente. Il est souhaitable que ces locaux soient assez chaleureux. Du fait du public accueilli, il n'est pas recommandé que ces lieux d'accueil soient partagés avec un public trop diversifié (à l'APRÉMIS, ils sont dissociés de ceux accueillant les mineurs accueillis pour une mesure de Réparation Pénale par exemple).
 - Véhicules de service pour les déplacements.
 - Les outils de communication (fax pour quelques mois encore, téléphonie, liaisons internet...) doivent être bien gérés et sécurisés pour répondre aux exigences des services judiciaires.
- **Les ressources financières des personnes accueillies**
 - Elles sont toujours liées à Amiens à un travail (à 95 % contrat en Contrat à Durée Déterminée d'Insertion - C.D.D.I. - de 20 h /semaine avec l'association dans le cadre de l'un de ses trois Ateliers Chantiers d'Insertion - ACI) ou à une formation.
 - Elles sont complétées pour les personnes de plus de 25 ans par le RSA activité : l'association est service instructeur pour les personnes qu'elle accueille dans le cadre d'un placement à l'extérieur.
 - Il est certainement utile de préciser que le travail (outre son rôle d'insertion prépondérant) permet d'apporter des garanties aux magistrats et à l'Administration Pénitentiaire quant à l'existence d'un « emploi du temps » de base pendant le placement. La difficulté d'assurer un emploi du temps « vérifiable » complique l'accueil de personnes condamnées qui ne seraient pas en capacité de travailler (trop âgées ou du fait d'un handicap) tout en bénéficiant de revenus. Il est sans doute nécessaire de rechercher des solutions adaptées à ce public.
- **La mise en situation d'emploi**
 - Comme précisé plus haut, l'association a développé trois Ateliers Chantiers d'Insertion au sein desquels elle peut salarier dans le cadre d'un emploi aidé les personnes accueillies (C.D.D.I. actuellement). La capacité conventionnée de ces trois A.C.I. est de soixante places, ce qui permet le maintien en emploi des personnes après leur levée d'écrou. Ces trois A.C.I. sont organisés selon deux modes distincts :
 - Deux A.C.I. directement encadrés par l'association, « Second Oeuvre » et « Agencement - Menuiserie ». Ces deux A.C.I. sont chacun conventionnés pour quatorze places et encadrés par deux encadrants chacun pour permettre un accompagnement au travail de proximité. Cela nécessite d'assurer une production interne ou externe conséquente pour équilibrer les charges (un seul poste d'encadrant étant subventionné par A.C.I.). Au sein de ces deux A.C.I., les personnes en placement à l'extérieur n'occupent pas plus de 50 % des postes en C.D.D.I.
 - Un A.C.I. dit « Multisite » pour lequel nous sommes employeurs des salariés en C.D.D.I. mais dont les postes de travail sont répartis auprès de structures partenaires. Une majorité des trente-deux postes de cet A.C.I. est mis à notre disposition par Amiens Métropole dans divers services (Voirie, Espaces Verts, Cuisine centrale, garage municipal,...) ce qui permet de proposer des métiers diversifiés, si possible en lien avec les projets des personnes. Mais ces conventions peuvent être signées avec tout employeur qui pourrait lui-même accueillir un salarié dans le cadre d'un emploi aidé et encadrer rigoureusement les personnes accueillies (nous devons impérativement et immédiatement être informés de toute absence au travail non prévue).

- Employeurs de tous ces salariés, nous assurons également leur accompagnement vers l'emploi avec 1,5 ETP d'accompagnants socio-professionnels répartis entre les trois A.C.I. En plus de leur mission auprès des salariés en insertion, ceux-ci font le lien avec les lieux de travail pour l'A.C.I. « Multisite ». La direction de l'insertion de l'association est responsable de ce volet de l'accueil en placement à l'extérieur et le directeur de l'insertion assure toutes les fonctions d'employeur. En particulier, il reçoit les personnes pour la signature de leur C.D.D.I. et lors des renouvellements de celui-ci.
- **Les autres partenariats :**
 - **Le soin.** Presque toutes les personnes accueillies bénéficient d'un accompagnement relevant du soin. Celui-ci est assuré à titre principal, soit par la psychologue du service dans le cadre d'entretiens dont le rythme moyen est de deux entretiens par mois avec un relais possible vers une association plus spécialisée dans l'accompagnement des malades alcooliques, soit par une association spécialisée dans la prise en charge des toxicomanes. Ce partenaire, l'association « Le Mail », peut également accueillir des personnes dans le cadre d'une post-cure pour une partie de la durée du placement. Ce volet de notre intervention a été soutenu pendant plusieurs mois par l'Agence Régionale de Santé (A.R.S.). L'interruption du financement en 2015 a fortement déséquilibré le budget de cette action. Néanmoins, l'APRÉMIS bénéficie d'un soutien financier de la MILDECA qui ne suffit pas à couvrir l'ensemble des dépenses.
 - **L'accès aux loisirs et à la culture.** Il s'agit d'un volet de l'accompagnement qui ne doit pas être négligé mais encouragé et valorisé pour permettre aux personnes accompagnées à la fois de se détendre mais aussi de se confronter à des règles et aux contraintes de décisions collectives : activités sportives, organisation de temps conviviaux, avec ou sans repas, plus ou moins longs (y compris des séjours thématiques de quelques jours...). Cela nécessite l'accès à des équipements (gymnases...), des budgets d'animation, des éducateurs disposés à travailler le soir voire à passer deux ou trois nuits avec un groupe pour un séjour mais aussi de rechercher des financements complémentaires : contrat de ville, FIPD...

2-1-11 Le placement à l'extérieur à domicile

Quelques associations adhérentes de la fédération proposent d'accompagner les personnes dans le cadre d'un placement à l'extérieur individualisé à domicile. Cette modalité d'accompagnement fait souvent suite à la demande des magistrats et/ou des SPIP.

Le public :

Destiné majoritairement aux personnes condamnées dites « libres », le placement à l'extérieur individualisé à domicile convient particulièrement :

- aux personnes les plus fragiles et isolées, dont l'état de santé physique et/ou psychologique est incompatible avec toute autre forme d'exécution de la peine,
- aux personnes insérées professionnellement dont les horaires de travail sont trop irréguliers pour être compatibles avec un placement sous surveillance électronique,
- aux personnes chargées de soutien de famille,
- aux personnes disposant d'un hébergement précaire pour lesquels une recherche de lieu de vie stable est nécessaire.

Les constats du MAS (Lyon)

« Concernant les placements à l'extérieur au domicile, nous avons constaté que cette mesure était souvent demandée :

- pour des personnes qui n'ont jamais connu la détention et pour lesquelles une incarcération serait un facteur de fragilisation évident,
- pour des personnes qui cumulent les ruptures mais qui bénéficient encore de « quelque chose qui tient » (le logement ou l'hébergement chez des tiers), bien qu'étant près de perdre aussi la sécurité résidentielle (cohabitation difficile, processus d'endettement et d'expulsion en cours, ...),
- pour des personnes en très fort besoin d'accompagnement socio-éducatif ou isolées,
- pour des personnes dont l'environnement de vie fait problème et dans lequel l'intervention du travailleur social peut faire médiation,
- pour des personnes dont l'intérêt est à la préservation de l'emploi ou des liens familiaux.

En 2016, nous avons constaté que plusieurs candidatures concernaient des personnes souffrant d'une pathologie de type schizophrénie, bien inscrites dans le soin mais isolées dans le logement et pour lesquelles le placement à l'extérieur individuel pouvait contribuer à ce que la peine ne perturbe pas trop les repères de vie qu'ils avaient construits. Souvent ces personnes refusent l'éventualité d'un placement sous surveillance électronique : la présence physique du bracelet alimente leur délire de persécution (certains ont d'ailleurs déjà mis en échec un placement antérieur) – ils parlent couramment d'« un surveillant accroché au pied, qui voit et entend tout ».

30% des placés ont moins de 25 ans. Nous constatons que pour cette tranche d'âge spécifique, l'accompagnement comporte un champ très éducatif. Par ailleurs, ces jeunes sont toujours hébergés chez un tiers, dans des situations ne pouvant être que temporaires, et un travail d'accompagnement vers une solution de logement ou hébergement autre est systématiquement nécessaire, alors même qu'ils disposent rarement de ressources. »

Les particularités de la mise en œuvre d'une mesure de placement à l'extérieur à domicile :

Dans le cadre de la préparation du projet de placement à l'extérieur individualisé à domicile, il est impératif qu'une rencontre ait eu lieu au domicile de la personne afin que son environnement soit appréhendé très en amont de l'instruction du projet.

Le MAS (Lyon) fait part de son expérience en la matière...

« Parce que nous considérons que la réussite de la démarche d'accompagnement au cours de la mesure est étroitement liée à l'évaluation initiale de la situation de la personne et la réunion d'un certain nombre de conditions, le processus d'admission a lieu en deux temps :

- Un entretien d'admission en binôme qui permet de poser un diagnostic partagé de la situation en croisant le regard de deux professionnels,
- Une visite au domicile, à la suite de l'entretien d'admission, avec deux finalités :
 - Evaluer les conditions résidentielles dans lesquelles vont s'exercer la mesure,
 - Accompagner la compréhension de la mesure et de l'intervention pour l'entourage qui pourrait être présent au domicile. »

La question de l'intégration/appropriation du cadre de la peine se heurte de fait au contexte dans lequel la personne aménage sa peine puisqu'il s'agit de l'environnement habituel de la personne. Le lieu habituel de vie devient en effet un lieu où s'exerce une sanction. Le respect d'horaires sans dispositif technique de contrôle nécessite une structuration personnelle importante, et à plus forte raison quand la mesure s'exerce chez soi.

Cette mesure est à même de s'inscrire dans un parcours évolutif. Une personne en placement à l'extérieur probatoire à une libération conditionnelle pourrait tout à fait au cours de son parcours, évoluer vers une mesure à domicile avant par exemple, la mise en œuvre de la mesure de libération conditionnelle. Le placement à l'extérieur à domicile agirait alors comme une étape permettant de stabiliser l'accès au logement.

Selon les situations, ce type d'accompagnement peut s'apparenter à du « sur mesure » avec des objectifs propres à chacune des personnes qui y est soumise tels que :

- Le maintien des liens familiaux,
- La prise en compte de la situation de handicap le cas échéant,
- Le maintien et l'accompagnement vers et dans le logement. Les situations au regard du logement peuvent être variées (personnes propriétaires, locataires, hébergées de manière stable ou hébergées de manière précaire),
- Le maintien et/ou l'accès à l'emploi, la formation,
- La médiation entre l'individu et son environnement au sens large,
- Le travail sur le « savoir habiter » et l'investissement du lieu de vie,
- La mise en place d'un réseau partenarial pluridisciplinaire autour de la personne et sa pérennisation,
- Le maintien et/ou la mise en place de soins,
- La prévention de la récidive,
- La place de la victime, son indemnisation le cas échéant.

Le MAS (Lyon) témoigne de la délicatesse de la situation...

« Ce qui est entendu par « domicile » n'est pas forcément un logement de droit commun dont la personne serait locataire ou propriétaire. Certaines mesures s'adressent aussi à des personnes en résidence sociale ou en maison relais.

40 % des personnes placées à domicile effectuent leur peine chez un tiers, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas locataires en titre du logement dans lequel le placement a lieu. Les principales difficultés constatées alors résident dans le fait que :

- La cohabitation est souvent acceptée par défaut. Il peut par exemple s'agir de parents acceptant la mesure à leur domicile pour éviter l'incarcération de leur enfant, en sachant qu'ils ne vivaient pas ensemble avant la condamnation.
- L'espace du logement n'est pas forcément prévu pour accueillir. Par exemple, une pièce commune fait office de chambre d'appoint pour la personne soumise au placement à l'extérieur ; le manque d'espace produit alors des situations de saturation pour l'intéressé et ses proches.
- Les interventions au domicile dans le cadre de la mesure s'imposent aussi à l'entourage, et pas exclusivement à la personne concernée.

Toutefois, lorsque notre intervention a lieu au domicile des personnes, elle peut profiter aussi à d'autres occupants du logement (parents, conjoint, enfants), notre présence pouvant faire tiers et permettre de la médiation.

L'intervention au domicile nous conduit dans tous les cas à entretenir des liens avec les autres occupants du logement alors même que notre mandat ne concerne que la personne qui y est soumise.

L'enjeu pour nous consiste alors à garder la bonne posture au milieu de cet environnement : l'action éducative s'adresse au placé mais doit prendre en compte l'entourage tout en gardant à l'esprit que les sollicitations par l'entourage sont à traiter avec prudence et que le poids des visites ne doit pas perturber la vie dans le logement.

Quand bien même nous sommes légitimes pour pratiquer des visites aléatoires, nous nous fixons quelques règles. Les visites se déroulent à un rythme régulier, sur des horaires décents. Elles ne doivent en aucune manière répondre à l'objectif de piéger la personne.

Certaines visites peuvent être très courtes dans la mesure où elles arrivent à un moment qui pourrait être considéré comme intrusif dans la vie de la personne : des amis présents pour manger, un état d'alcoolisation important, sous la douche, au lit, ...

D'autres au contraire s'apparentent à de vrais entretiens sociaux au domicile, même si les conditions matérielles ne sont pas toujours idéales : une seule chaise, peu d'espace, des conditions d'hygiène limitées, la présence des proches dans la même pièce.

Concernant la présence d'enfants au domicile, il est un enjeu d'aider le placé à leur faire saisir le cadre des visites inopinées par le travailleur social. A ce titre, il existe peu d'outils – on pourrait imaginer un livret illustré tel qu'il existe pour le PSE.

Enfin, certaines situations (cas de violences conjugales où la personne condamnée réside au domicile qu'elle partage avec la victime - qui l'a d'ailleurs accepté) peuvent s'avérer complexes et aboutissent souvent à un relogement de l'intéressé, en urgence. Même si nous pouvons comprendre que victime et auteur souhaitent tenter de poursuivre l'expérience de vie commune, la condamnation de l'auteur n'est évidemment pas un gage suffisant pour que la situation du couple s'améliore. Notre intervention dans le domicile permet de temporiser un peu. Toutefois, nous sommes globalement systématiquement amenés à reloger l'intéressé avant qu'il y ait récidive ou lorsqu'elle a effectivement eu lieu.»

Le Placement à l'extérieur individualisé à domicile, une mesure qui a un coût spécifique :

Le placement à l'extérieur à domicile ne saurait être assimilé au placement à l'extérieur sans hébergement au sens où l'entend le barème financier relatif à la mesure de placement à l'extérieur (Cf. infra page 43).

Si dans le cadre du placement à l'extérieur à domicile, l'association ne met pas en œuvre d'hébergement, pour autant, cette modalité d'organisation de l'aménagement de peine génère un coût important en termes de déplacements (charges et temps de travail). Il faut en effet prendre en considération que le placement à l'extérieur individualisé à domicile élargit la zone d'intervention à l'échelle d'un territoire, le département. Ce type d'accompagnement devient en conséquence particulièrement chronophage d'autant qu'il en appelle à une multiplicité de partenariats à mettre en place dans l'activation des réseaux autour de la situation. A titre d'illustration, il a été estimé, dans un département dont plus de la moitié du territoire est en zone rurale, que les charges liées aux déplacements représentaient un volume de 1 000 km par mois pour une capacité de six placements à l'extérieur à domicile en flux constant. Par ailleurs, le temps de transport représente près du tiers du temps de travail des Équivalents Temps Pleins (ETP) affectés à l'action.

2-1-12 Le placement à l'extérieur probatoire à la libération conditionnelle

Pensé en premier lieu comme modalités d'exécution de courtes périodes d'emprisonnement (inférieures ou égales à deux ans), le placement à l'extérieur peut aussi être prononcé comme mesure probatoire à une libération conditionnelle.

En effet, tout octroi d'une libération conditionnelle peut être subordonné à une mesure de placement à l'extérieur probatoire.

En pratique, la personne n'accède dans ce cas à la libération conditionnelle qu'à partir du moment où elle a satisfait aux conditions de la mesure de placement à l'extérieur qui agit alors comme obligation particulière préalable à cet accès.

Compte tenu de l'existence d'un accompagnement global individualisé, le placement à l'extérieur est certainement la mesure la plus à même de s'inscrire dans le parcours évolutif des personnes incarcérées depuis de très nombreuses années.

En effet, il n'est pas rare que les personnes condamnées à de longues peines de détention doivent totalement réapprendre à vivre en société. Ce réapprentissage est toujours teinté de nombreuses peurs et angoisses. Aussi l'accompagnement voué à la réinsertion des personnes détenues à de longues peines s'étend sur plusieurs années dédiées tour à tour à la préparation à la sortie, la stabilisation de la situation à l'extérieur et la réinsertion au cours desquelles la mesure de placement à l'extérieur a tout son sens.

Le témoignage du MARS (Reims)

« Pendant de nombreuses années, notre association a accueilli au sein de son Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) des personnes condamnées à de longues peines. Au fil des années, la population accueillie a évolué et le CHRS n'a plus accueilli que des personnes sortant de Maison d'Arrêt (courtes peines) avec un turn-over plus important.

Soucieux de poursuivre l'accompagnement de personnes condamnées à de longues peines, notre service d'aménagement de peine s'est attaché à élargir le partenariat existant aux maisons centrales et centres de détention.

Cet élargissement s'est accompagné d'ajustements dans la prise en charge existante : mise en œuvre d'un suivi plus individualisé, d'accompagnements physiques dans la réalisation des démarches, d'une aide à la gestion du quotidien et de rendez-vous journaliers pour rassurer la personne et encadrer au maximum la sortie de détention.

Conscients que de longues années en détention peuvent nuire à la capacité de la personne à se projeter et travailler à la mise en œuvre d'un projet de sortie, nous proposons que le placement à l'extérieur probatoire permette principalement de construire le projet de libération conditionnelle. Pour ce faire, nous nous appuyons sur les dispositifs d'aide à la création de projet d'insertion : ateliers, Service d'Accompagnement Social Renforcé (cf. infra page 59).

Durant la mesure de placement à l'extérieur probatoire (qui peut durer jusqu'à trois ans), nous nous efforçons de préparer la personne à l'accès à la libération conditionnelle en travaillant avec elle le projet d'insertion dans sa globalité (hébergement, soin, emploi...). Les personnes sont reçues quotidiennement par l'intervenant socio-judiciaire référent afin de faire un point sur les démarches à effectuer ou tout simplement pour savoir comment elles se sentent. L'accompagnement de ce public spécifique engage une prise en charge dans les actes de la vie quotidienne. En effet, aussi banal que cela puisse paraître, il est souvent compliqué pour ces personnes après leur sortie des murs, de marcher dans la rue, d'être confrontées aux gens, à la circulation, aux commerçants...

Ce type d'accompagnement prend du temps et nécessite d'être ajusté au fil des mois en prenant en compte les besoins et attentes des personnes. Compte tenu de l'évolution progressive des projets et de l'attention particulière dont ils doivent faire l'objet, des points de situation réguliers sont mis en œuvre avec les différents acteurs intervenant auprès de la personne (SPIP, JAP, partenaires associatifs...). Ceux-ci permettent de rester au plus près des objectifs et de maintenir une certaine dynamique afin d'éviter que la mesure ne soit trop lourde.

Toutefois, face à la raréfaction des octrois de permissions de sortir et aux délais imposés par les expertises psychologiques, qui restent indispensables à sa préparation, cette mesure est menacée et ce d'autant plus que l'absence de financement de la phase de préparation à la sortie ne nous permet pas non plus de multiplier les visites en détention (cf. infra page 51). »

2-1-13 Les difficultés posées par le financement de la mesure

2-1-13-1 Un coût incompressible

Afin de se défaire de la délicate articulation entre le temps judiciaire et le temps social qui met fréquemment à mal les autres aménagements de peine, la mesure de placement à l'extérieur peut se prévaloir de reposer le plus souvent sur la mise à disposition de places dédiées.

Ainsi, les associations adhérentes de Citoyens et Justice mobilisent à minima et de manière permanente un nombre de places d'hébergement défini sur la base du volume d'activité arrêté par convention (1 place conventionnée = 1 place d'hébergement). Parfois, il peut même arriver que le volume de places d'hébergement soit surdimensionné de façon à individualiser les modalités d'hébergement au regard du profil des personnes accompagnées, s'adapter à des pics d'activité ou encore parer à des dégradations qui pourraient survenir dans l'un des hébergements. Condition essentielle à la mise en œuvre de la mesure de placement à l'extérieur, cette mobilisation de lieux d'hébergement représente un coût important et incompressible pour l'association qui, même s'ils sont inoccupés, devra à minima honorer les loyers et le coût des assurances et des abonnements aux énergies.

De même, l'accompagnement socio-éducatif auquel l'association s'est engagée par convention auprès des SPIP oblige cette dernière à se doter d'une équipe de professionnels diplômés et formés qui ne saurait ne pas être rémunérée, à défaut d'un taux d'occupation en rapport avec ce que prévoit la convention.

Ces différents constats nous conduisent à affirmer que dès le début de l'année, l'association est de loin l'acteur le plus exposé compte tenu du budget qu'elle aura déjà engagé au 1^{er} janvier, sans être sûre de l'avoir recouvert au 31 décembre de la même année.

2-1-13-2 Un financement par prix de journée

Le financement de la mesure de placement à l'extérieur est pour partie assuré par un prix de journée versé par l'Administration Pénitentiaire. Il représente selon l'association de 35 à 75 % des produits appelés à couvrir le coût réel de la prise en charge ; les 25 à 65 % restant étant jusqu'alors apportés par des co-financements. En 2005, les associations de placement à l'extérieur adhérentes de Citoyens et Justice confrontées à de graves difficultés financières demandent à leur Fédération d'engager des négociations avec la Direction de l'Administration Pénitentiaire sur la revalorisation du prix de journée.

Au terme de négociations engagées sur l'année 2006 entre la DAP, la Fédération Citoyens et Justice et la FNARS, une grille de financement a été établie au niveau national tenant compte des différents services proposés par les Associations dans le cadre de leur prise en charge (en matière de restauration, d'hébergement...).

Le cadre de référence qui a été construit intègre donc un barème de financement constituant ainsi un schéma directeur unique pour la rédaction de conventions passées entre les associations, les Directions Interrégionales des Services Pénitentiaires et les SPIP applicable à compter du 1^{er} janvier 2007.

Quelques années ont été nécessaires pour que ce barème soit appliqué également sur l'ensemble du territoire et que tous les partenaires s'approprient la mécanique financière de calcul du coût des services proposés par les associations. Ce schéma sert donc aujourd'hui de support à toute négociation entre le secteur associatif et les services pénitentiaires.

Bien que les associations aient reconnu une avancée significative sur le mode de financement de la mesure, elles ont toutefois déploré que ne soit pas pris en compte dans le barème, le travail d'instruction engagé sur les dossiers de candidature en amont en Maison d'Arrêt (2 à 3 visites par jour en moyenne pour chaque personne détenue) en sachant que le financement par le prix de journée n'est engagé par l'Administration Pénitentiaire que lorsque la personne est prise en charge physiquement (Cf. infra p.51).

De plus, ce financement au jour le jour vient insécuriser les structures sur le plan budgétaire en ce que chaque place inoccupée ou à compter de la décision judiciaire de main levée de la mesure vaut suspension du paiement et devient par voie de conséquence source de précarisation des rares structures à s'être engagées dans l'accueil d'un public exigeant dans des conditions tout aussi exigeantes.

Fiche technique n° 4

Placement à l'extérieur Schéma directeur de prise en charge financière par l'administration pénitentiaire Taux par jour de placement en fonction des services proposés et réalisés par les associations à compter du 1^{er} janvier 2007

Cette prise en charge tient compte des frais de fonctionnement, des frais de personnel des associations et des aides spécifiques à chacune des actions proposées (hébergement, restauration, accompagnement et, le cas échéant, activités complémentaires).

Actions proposées par les structures partenaires	Montant de la prise en charge par l'administration pénitentiaire
Hébergement seul	13 €
Restauration seule	13 €
Accompagnement seul	15 €
Hébergement et restauration	23 €
Hébergement et accompagnement	25 €
Restauration et accompagnement	25 €
Hébergement, restauration et accompagnement	35 €
Activités complémentaires (le cas échéant, selon les activités proposées)	+ 3 à 5 €

2-1-13-3 Un recours au co-financement fragilisant

L'accueil de personnes condamnées en placement à l'extérieur nécessite de couvrir :

- les dépenses inhérentes au personnel éducatif et social qui assure les missions d'accompagnement,
- l'hébergement des personnes placées avec l'obligation de disposer d'une ligne téléphonique pour que les missions de contrôle de présence puissent être assurées,
- l'accompagnement psychologique, indispensable au regard des fragilités du public accueilli et de la spécificité de la mesure (restrictions de liberté conséquentes à respecter dans un environnement bien différent du monde carcéral),
- les moyens de subsistance des personnes placées qui passe par un accès à des ressources généralement liées à la formation ou à un emploi aidé.

Dès le début des négociations avec la Direction de l'Administration Pénitentiaire en janvier 2006 sur l'établissement d'un schéma directeur de financement, l'existence des co-financements perçus par les associations a été intégrée dans les discussions. Pour l'Administration Pénitentiaire, l'engagement financier d'autres services de l'Etat ou collectivités locales sur ce type d'exécution de peine s'imposait à ces derniers. Pendant de longues années, jusqu'à l'aboutissement des travaux sur la circulaire SPIP / SIAO parue le 13 mai 2016, les velléités de l'Administration Pénitentiaire penchaient pour que le financement de la mesure de placement à l'extérieur soit en majeure partie pris en charge par la Direction Générale de la Cohésion Sociale.

Depuis 2006, plusieurs co-financements viennent compléter le prix de journée pour financer le coût réel de la mesure qui selon le niveau de prise en charge peut osciller en moyenne nationale de 30 à 70 euros.

Nature des principaux co-financements identifiés : le Fonds Social Européen (FSE), le Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD), le Conseil Régional, le Conseil Départemental, l'Allocation Logement Temporaire, une commune, une Communauté d'Agglomération...

Chaque association adhérente de Citoyens et Justice qui accueille des personnes en placement à l'extérieur a adapté son financement aux partenariats développés localement pour assurer au mieux l'ensemble de ses missions, le prix de journée de l'Administration Pénitentiaire couvrant de 35 à 75 % du coût total de cet accueil.

Exemple de l'Association APRÉMIS

Nous illustrerons ce chapitre par le financement de l'accueil de personnes en placement à l'extérieur par l'association APRÉMIS à Amiens. L'association est conventionnée depuis 1988 avec une capacité d'accueil portée à 40 places en 2014.

En 2014, elle a accueilli en moyenne 31,4 personnes en placement à l'extérieur par jour, et cette moyenne a baissé à 25,5 personnes par jour en 2015.

Sur le plan gestionnaire, cet accueil est réparti entre deux services et deux budgets, dont nous détaillons succinctement les charges sur la base d'un accueil de 30 personnes en placement à l'extérieur :

- **l'hébergement et l'accompagnement des personnes** (le budget « placement à l'extérieur » au sens strict) : **ce budget s'élève annuellement à 620 000 € environ** avec deux groupes de dépenses qui représentent plus de 90 % des charges totales :
 - les charges de personnel pour un montant de 370 000 € (sur la base de 5 ETP éducatifs, 0,60 ETP de psychologue, 0,75 ETP de responsable de service et de 1 ETP de secrétariat) ;
 - les loyers des hébergements et les coûts annexes (chauffage, électricité, équipement, assurance, entretien et téléphone) pour un total de 200 000 € qui correspond à une capacité d'hébergement simultanée de 35 personnes environ.

Le second budget, relatif à la mise au travail des personnes accompagnées ne pouvant être équilibré (quasi absence de recettes propres – voir point suivant -) il est nécessaire que les recettes dédiées à l'hébergement et à l'accompagnement dégagent annuellement 25 000 € de recettes complémentaires pour assurer un revenu aux personnes accueillies (au travers d'un Contrat à Durée Déterminée d'Insertion - CDDI) et un accompagnement socio-professionnel.

Le besoin de financement de ce volet s'élève donc chaque année à 645 000 €.

- **La mise au travail (qui assure un accès à un revenu) et l'accompagnement socio-professionnel** des personnes accueillies en placement à l'extérieur : il est assuré par la Direction de l'Insertion de l'association dans le cadre de 3 Ateliers Chantiers d'Insertion, deux « généralistes » puisqu'y sont également accueillis d'autres publics (dans un souci de mixité des publics) et un spécifique aux personnes placées sous main de justice, qui n'accueille – à l'entrée – que les personnes en placement à l'extérieur mais où elles peuvent se maintenir, voire renouveler leur contrat, après leur levée d'échec. Toujours dans un souci de mixité des publics et de diversité des postes de travail, ce n'est pas l'association APRÉMIS qui encadre cet A.C.I. mais des partenaires (Services d'Amiens Métropole, autres communes, quelques associations,...) qui accueillent les personnes en placement à l'extérieur dans leurs équipes de travail, l'association restant « Employeur » et assurant l'accompagnement socio-professionnel.

Le budget de ce volet de l'action s'élève à **380 000 €** par an soit 300 000 € de salaires et charges des salariés en insertion, 52 500 € de salaires et charges de personnel permanent dont 0,60 ETP de chargé d'accompagnement socio-professionnel et 27 500 € de charges diverses de fonctionnement.

- **Au total, les charges cumulées de ces deux budgets et donc de l'accueil de 30 personnes en placement à l'extérieur s'élèvent à 1 000 000 €.** Ce montant est très sensible au nombre de personnes accueillies notamment sous l'effet des salaires et charges des personnes en CDDI (360 000 € en 2014 et 270 000 € en 2015).

Pour financer l'action, l'association APRÉMIS mobilise chaque année de multiples sources de financement distinctes qui sont détaillées par importance budgétaire décroissante.

Le prix de journée payé par l'Administration Pénitentiaire à l'association (37 € / jour / personne depuis près de 10 ans) représente **405 000 €** soit 40,5 % des produits et du coût de la mesure.

Les aides à l'emploi et à l'accompagnement socio-professionnel (Etat et Conseil Départemental pour les personnes bénéficiaires du RSA via la convention A.C.I. – versement par l'Agence de Services et de Paiement) représentent **285 000 €** soit 28,5 % des produits et du coût de la mesure.

L'A.L.T. versée par la C.A.F. pour le compte de l'Etat et qui couvre une partie des charges d'hébergement des personnes placées représente **111 000 €** soit 11 % des produits et du coût de la mesure.

Une convention avec le Conseil Départemental de la Somme relative à la contractualisation et à l'accompagnement socio-éducatif individuel et collectif des personnes placées bénéficiaires du RSA, prévoit une subvention de **30 000 €**. Le Conseil Départemental finance également à hauteur de **20 000 €** l'accompagnement professionnel de l'A.C.I. « Multisite ». Ces deux contributions, parfois abondées dans le cadre de la politique de la ville pour des actions relevant de l'accès à la culture, représentent 5 % des recettes et du coût de la mesure.

Des subventions annuelles, d'un montant variable d'une année à l'autre de la **Mission Interministérielle de Lutte contre les Drogues et les Conduites Addictives (MILDECA)** (20 000 € en 2016), du **FIPD** (16 000 € en 2016) de l'**ARS** (30 000 € en 2014 mais 0 depuis 2 ans) représentent entre 3 et 9 % des produits et coût de la mesure. Pour atteindre l'équilibre budgétaire, il est nécessaire de mobiliser au moins **50 000 €** (5 % de produits et du coût de la mesure) ce qui n'a pu être obtenu en 2015 et 2016.

Les participations à leur hébergement (et à diverses activités) des personnes placées représentent environ **25 000 €** soit 2,5 % des produits et du coût de la mesure.

Dans le cadre de trois conventions différentes (une **convention spécifique relative à l'accueil dans ses services de salariés en CDDI** de l'association, une **convention contrat de ville** et une **convention CISPD**), **Amiens Métropole** participe à hauteur de **32 000 €** en moyenne à l'action (3,2 %).

Pour nos 3 A.C.I., nous sollicitons également un financement du F.S.E. Il faut imputer **25 000 €** à l'A.C.I. « Multisite » pour équilibrer l'action.

La **convention SODEXO – Citoyens & Justice** s'est accompagnée, jusqu'en décembre 2015, d'une subvention de **16 000 €** (1,6 %).

La **contribution d'une commune à l'accueil des salariés en CDDI** dans ses services et des **recettes diverses** sont évaluées à **4 000 €** (0,4 %).

Ce sont donc environ 15 sources de financements différentes qu'il faut mobiliser pour organiser cet accueil.

Or nous constatons, au fil des années, l'accélération des réductions ou l'arrêt des co-financements, chaque financeur prétextant se recentrer sur ses missions ou la baisse de ses recettes. C'est le cas par exemple de plusieurs Conseils Départementaux. Sur la région Ile de France, les associations sont confrontées à d'autres aberrations ; l'ancienne majorité a reversé sur l'exercice 2007-2013 à la Commission Européenne 70 millions d'euros de FSE car elle n'avait pas consommé les crédits en temps et en heure. La nouvelle équipe élue a décidé pour l'année 2016, de ne pas ouvrir d'appel à projets sur ses crédits « prévention/politique de la ville » sur les actions en direction des Publics Placés Sous-Main de Justice préférant renforcer son intervention en direction des victimes.

Illustration pour l'Association ESPERER 95
de ses pertes de financement sur l'année 2016 :

	2015	2016
Conseil Régional Ile de France	20 925 €	0 €
Communauté d'Agglomération de Cergy-Pontoise	25 000 €	18 293 €
Sodexo Justice Services	16 000 €	0 €
TOTAL	61 925 €	18 293 €
Soit - 43 632 € de perte de co-financement sur une année, soit 8 % de ses produits		

A l'issue de la mission²³ qu'elle a conduite entre les mois de mai et juillet 2016, l'Inspection Générale des Services Judiciaires convenait du fait que le prix de journée versé par la DAP était insuffisant pour financer en totalité le fonctionnement des structures et que la baisse ou le retrait des subventions annexes pouvait les exposer à de graves difficultés financières. Elle proposait alors que la politique tarifaire du prix de journée dédié au placement à l'extérieur soit révisée et stabilisée grâce à l'instauration d'un échange interministériel avec le ministère des affaires sociales.

PRÉCONISATIONS :

Préconisation 42 : Dans un premier temps et dès 2017, dans le cadre des renégociations par les associations de leur convention de fonctionnement avec leur DISP (Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires), réévaluer le prix de journée de la mesure de placement à l'extérieur en fonction des missions exercées par l'association.

Préconisation 43 : Dans un second temps, engager des négociations avec la Direction de l'Administration Pénitentiaire pour passer d'un financement par prix de journée à un financement par Dotation Globale. Ce mode de financement sécuriserait les Associations et les budgets prévisionnels des SPIP puisqu'il intégrerait l'engagement à l'année d'un taux d'activité négocié entre la DISP et une Association à l'image de ce qui se pratique entre la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse et le Secteur Associatif Habilité (SAH).

2-1-13-4 Des co-financements qui peuvent aller jusqu'à se neutraliser !

ESPERER 95 prend la parole sur la reprise du versement du prix de journée placement à l'extérieur en recette en atténuation de la dotation globale accordée au titre de l'Hébergement

« Dans le cadre du programme régional d'inspection, de contrôle et d'évaluation de la DRIHL²⁴ d'Ile de France, la DDCCS²⁵ du Val d'Oise a conduit en décembre 2012 une mission d'inspection au CHRS Hermitage de l'association (seul CHRS du département accueillant exclusivement des personnes sortant de prison ou placées sous main de justice). A l'origine de cette mission, la DDCCS argumente en toute légitimité que le coût à la place dépasse celui de l'étude nationale des coûts et que l'association a besoin d'engager un travail de convergence tarifaire...

Dans les conclusions de son rapport, la DDCCS au terme de la procédure contradictoire a maintenu une de ses injonctions : « imputer au CHRS Hermitage dès le début 2013 les recettes correspondant au co-financement du SPIP pour l'hébergement des personnes orientées dans le cadre d'un placement à l'extérieur probatoire et procéder à une régularisation des écritures comptables des exercices 2010 à 2012 » (l'association a réfuté cette interprétation de co-financement dans la mesure où elle démontrait sa mise en œuvre d'un contenu d'accompagnement spécialisé plus dense et l'utilisation du prix de journée du placement à l'extérieur pour doter son CHRS de moyens humains supplémentaires).

Contrainte, l'association a décidé alors dès réception du rapport d'inspection définitif d'arrêter son accueil des personnes en placement à l'extérieur probatoire à une libération conditionnelle ; décision, de fait, préjudiciable à la réinsertion des publics. »

²³ Mission relative à l'évolution des aménagement de peine et recours à la contrainte pénale et à la libération sous contrainte.

²⁴ Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement

²⁵ Direction Départementale de la Cohésion Sociale

2-1-13-5 Incertitude des dates d'entrée et de sortie et risque de report et d'annulation

Il en va ainsi du financement de la mesure de placement à l'extérieur : les associations accueillantes ne sont financées qu'à partir du jour où elles accueillent les personnes concernées et jusqu'au jour où un terme est mis aux mesures avec toute l'incertitude que ce mode de financement fait planer sur l'établissement de leur budget prévisionnel. Ce dernier leur est d'autant plus difficile à établir qu'elles ne sont pas à l'abri d'un report ou d'une annulation de la prise en charge des personnes concernées, du fait d'un renvoi ou d'un refus en débat.

A titre d'exemple, l'analyse fine de l'activité 2016 de deux associations adhérentes laisse apparaître que 8 des 26 personnes accueillies par l'une ne sont pas arrivées à la date fixée initialement représentant un déficit de 396 journées non financées soit 15 840€ et que 7 personnes attendues par l'autre ont vu leur accueil ajourné (soit 774 jours non financées représentant 28 638€).

De même, il peut arriver que la mesure se termine prématurément sous l'effet d'une réduction supplémentaire de peine ou d'une nouvelle incarcération.

Ce sont là autant de coups portés à l'équilibre budgétaire des associations auquel elles doivent s'astreindre compte tenu des charges incompressibles auxquelles elles sont exposées (cf. supra p.42): plusieurs semaines voire plusieurs mois peuvent s'écouler avant de pouvoir réattribuer une place non occupée à une autre personne. Pire encore, le temps de travail de l'équipe non financé est parfois décuplé pour faire aboutir les projets : l'allongement conséquent du délai entre deux débats contradictoires peut nécessiter l'organisation de nouvelles rencontres avec les personnes condamnées dans le but de réévaluer leur projet.

2-1-13-6 Les contraintes des mesures de courte durée

L'orientation croissante de personnes présentant de court reliquat de peine à aménager concourt à l'absence de lisibilité et de gestion de l'activité des associations. Que ce soit par souci d'économie (des DISP ont clairement émis des orientations en ce sens) ou par manque d'anticipation de la part des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (du fait bien souvent de leur charge de travail en Maison d'Arrêt), la tendance actuelle est à l'accroissement des orientations de personnes présentant de courts reliquats de peine à aménager qui ne sont pas toujours suivies d'une prise en charge par l'association tant la mesure ne semble pas réaliste ou efficiente (compte tenu du temps judiciaire qui reste à s'écouler avant le prononcé de l'aménagement de peine, ou le temps d'accompagnement qui sera insuffisant à l'engagement d'une démarche d'insertion).

2-1-13-7 Un prix de journée non indexé

Dix ans après sa mise en œuvre, le barème de prise en charge financière n'a pas été réévalué alors que l'on estime l'augmentation des charges supportées par les associations (fluides, loyers, aides financières délivrées aux personnes de plus en plus nombreuses à être sans aucune ressource en détention...) à hauteur de 10 %.

PRÉCONISATIONS :

Préconisations 44 et 45 : A l'instar des propositions 8 et 9 du rapport relatif à l'évolution des aménagements de peine et recours à la contrainte pénale et à la libération sous contrainte :

- Réviser la politique tarifaire du prix de journée des structures dédiées au placement à l'extérieur, en contrepartie d'engagements de prise en charge par ces structures.
- Stabiliser les financements des structures d'accueil des placements à l'extérieur, ce qui implique une discussion interministérielle avec le ministère en charge des affaires sociales.

2-1-13-8 Des interruptions de financement qui posent question

Avril 2011, avril 2012, août 2014, avril 2015, juillet 2015, février 2017....

A chacune de ces périodes, un même scénario : des adhérents nous informent de l'interruption de financement de nouvelles mesures de placement à l'extérieur (PE). Pourtant les Projets de Loi de Finances (PLF) successifs prévoient le financement d'un nombre de mesures supérieur à celui constaté *a posteriori* sur la même période. Le présent tableau reprend les éléments connus sur les quatre dernières années.

	Dotation PLF	Nombre de PE/ jour prévu	Nombre de PE/ jour réalisé	Coût réel	Différentiel
2013	8 M€	754	606	6.5M€	1.5M€ environ
2014	8.6M€	809	633	6.7M€	1.9M€ environ
2015	8.7M€	820	567	6M€	2.7M€ environ
2016	9M€	850	541	5.742M€	3.25M€ environ

Depuis 2012, une sanctuarisation des crédits et le fléchage d'un budget spécifique dans les dotations des Directions Interrégionales des Services Pénitentiaires semblent s'opérer.

Or le nombre de placement à l'extérieur ne progresse pas. Pire, il recule d'année en année, avec un constat objectif et partagé par Monsieur le Sénateur Jean-René Lecerf et par Citoyens et Justice, « d'une sous-consommation des crédits au titre du placement à l'extérieur au regard de la budgétisation initiale : 6.6M€ pour 614 placements en moyenne sur l'année ont été consommés en 2013 au lieu de 8M€ et 754 hébergés en moyenne prévus²³ ».

En tout état de cause, nous nous trouvons dans une situation où la dotation « placement à l'extérieur » semble sous-utilisée et où des territoires connaissent des pénuries ne permettant pas aux SPIP et JAP de proposer des mesures de placement à l'extérieur.

Aussi, nous restons attentifs au caractère fongible de ces fonds et à la nécessité de les sanctuariser de façon à ce que la politique d'aménagement de peine renforcée par la loi pénitentiaire et la loi du 15 août 2014, puisse pleinement profiter à l'ensemble des personnes condamnées et qu'une équité de traitement puisse être assurée notamment vis-à-vis des personnes les plus fragilisées en faveur desquelles la mesure de placement à l'extérieur est particulièrement adaptée.

PRÉCONISATIONS :

Préconisation 46 : Objectiver pour chaque année le niveau de la sous-consommation des crédits.

Préconisation 47 : Repérer les territoires sur lesquels les financements de mesure ont été interrompus.

Préconisation 48 : Opérer sur cette base les ajustements sur N+1.

Préconisation 49 : Mettre en place un suivi régulier et concerté du volume des personnes soumises à une mesure de placement à l'extérieur par département et par site.

2-1-13-9 Une maîtrise des dépenses publiques au détriment des dispositifs financés

En octobre 2013, la DISP de Paris a annoncé aux associations d'Île de France adhérentes de Citoyens et Justice qu'en raison de restrictions budgétaires, elle était contrainte de s'appuyer sur l'activité réelle 2013 pour calculer au plus juste la rémunération qui serait allouée dans le cadre de la convention 2014 (le secrétaire général avait demandé au regard des restrictions budgétaires que chacune des conventions soit examinée sur la base de l'activité réalisée tout en prévoyant que si nécessaire, les crédits soient réévalués en fonction de l'existant dans le courant de l'année 2014 sur la base des aménagements de peines effectués). Pour ce faire, elle envisageait de consulter le SPIP sur l'activité en cours et les prévisions d'aménagements de peine afin de prendre une décision sur la base de l'activité réelle et l'activité déjà engagée par les SPIP. La DISP de Paris justifiait cette pratique par le fait que toute somme engagée et non utilisée était perdue. Aussi la DISP s'attache depuis octobre 2013, à ce que la provision soit au plus près de l'activité réelle. A la moitié de l'année, les services financiers de la DAP demandent à ce que tous les consommés soient remontés.

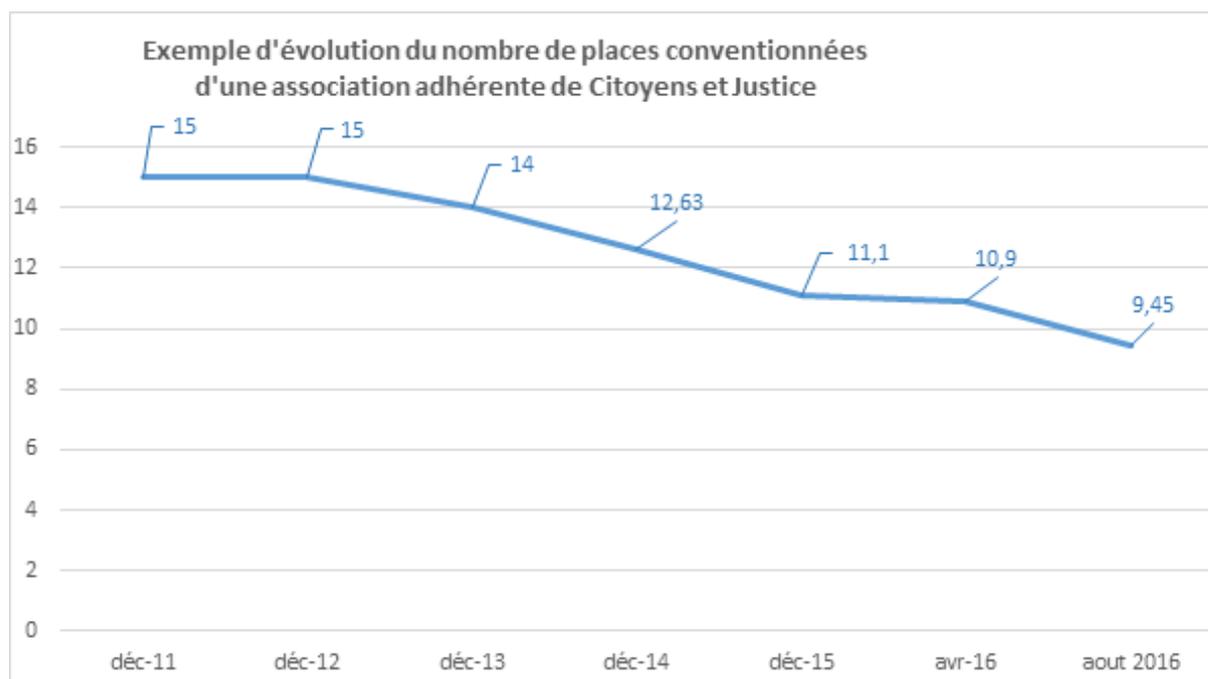
²⁶ Avis n° 114 tome VIII de M. Jean-René LECERF, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur le projet de loi de finances pour 2015 : Administration Pénitentiaire (20 novembre 2014), pages 40 et 41

Si nous pouvons comprendre la nécessité de justifier du moindre euro dans un contexte de restrictions budgétaires, nous n'acceptons pas en revanche que la maîtrise des dépenses publiques s'opère au dépend des dispositifs qu'elles viennent financer.

Aussi, le volume d'activité maximale de l'association sur le second semestre ne saurait être arrêté sur la base d'activité du premier semestre de l'année tout comme il ne saurait être question de revoir à la baisse le nombre de journées conventionnées d'une année sur l'autre au risque qu'au bout de cinq ans les personnes les plus fragilisées ne puissent trouver de solutions à leur parcours d'exécution de peine.

La construction de budget N basée sur le budget N-1 ne peut que conduire à une réduction progressive et inéluctable des financements.

Le présent graphique démontre la façon dont le nombre de places dédiées mises à disposition par une association s'est égrené depuis trois ans et ce à une vitesse accrue sur les derniers mois.



Une convention de 15 places ne saurait perdre 2/5 de sa capacité en trois ans au regard du fait que :

- 1- Ce volume d'activité n'est pas le seul fait de l'association mais bien le résultat d'un échange engagé avec le SPIP sur la base des besoins repérés.
- 2- Afin de remplir cet objectif commun, l'association se dote d'un parc de logements adaptés et d'une équipe de professionnels qualifiés en capacité de répondre aux multiples difficultés rencontrées par les personnes qui lui seront confiées.
- 3- Le parc de logements mis à disposition et l'intervention de l'équipe dédiée à la mise en œuvre de la mesure ont un coût incompressible.
- 4- Le volume d'activité prévu dans le cadre de la convention doit être appréhendé par l'ensemble des parties comme un nombre théorique d'accueil vers lequel tendre et non pas un nombre de jours effectivement réalisés.
- 5- De ce fait, le montant arrêté sur la base du prix de journée alloué doit être appréhendé comme une provision, l'enveloppe maximale sanctuarisée aux fins du bon fonctionnement de la convention et non comme une somme susceptible d'être perdue en cas de non versement.
- 6- Le taux d'occupation de 100% n'est pas atteignable.
- 7- Dans un contexte juridique favorable aux sorties anticipées et encadrées, l'analyse de l'activité du premier semestre devrait conduire à déterminer le montant des fonds restant disponibles et à encourager la préparation et le prononcé de mesures de placement à l'extérieur sur le second semestre plutôt que de limiter la portée de la convention signée.

Dans la situation présente, la diminution de 685 journées de placement à l'extérieur (soit 2 places placement à l'extérieur à l'année) est d'autant plus inexplicable qu'au 27 juillet 2016, l'association accueillait 11 personnes (ce que ne pourrait permettre raisonnablement une convention pour 9.45), prévoyait une entrée dans le mois suivant et était en attente de 4 décisions du JAP portant à 12, 13 et 15 le nombre de personnes accompagnées en file active en septembre, octobre et novembre 2016.

Motivé par le souhait de la DISP de ne pas perdre les fonds qui lui ont été alloués et décuplé à l'échelle d'une grande majorité des associations conventionnées, il nous est autorisé de penser que le recours à un avenant en cours d'année est un moyen pour la DISP de récupérer un maximum des fonds alloués à la mesure de placement à l'extérieur pour les réinjecter sur d'autres postes alors que comme nous l'évoquions supra une sanctuarisation desdits fonds semblait être opérante depuis 2012. Et ce au détriment des orientations des lois du 24 novembre 2009 et 15 août 2014.

Peut-être pourrions-nous envisager l'instauration d'un point trimestriel permettant d'identifier, par département et par site, le nombre de personnes soumises à une mesure de placement à l'extérieur et d'ajuster les pratiques budgétaires de façon partagée entre la DAP et le secteur associatif, sans qu'une diminution d'activité ne se traduise immédiatement par un avenant à la convention de partenariat en place ? Sur la base de ces constats partagés, des ajustements de budgets au sein des DISP voire au niveau national pourraient alors être opérés sans atteindre au développement de la mesure mais plutôt en la favorisant.

PRÉCONISATIONS :

Préconisation 50 : Préférer l'installation d'une démarche pro-active visant à dépenser toute la dotation initiale sur l'année à la réduction de cette dernière.

Préconisation 51 : Faire du nombre de placements à l'extérieur réalisés un indicateur de performance des SPIP.

Préconisation 52 : Instaurer un point concerté trimestriel permettant d'identifier, par département et par site, l'activité en place et les ajustements à opérer.

2-1-13-10 Le financement de la mesure à l'épreuve des logiques territoriales

Depuis longtemps, notre fédération est témoin de situations laissant à penser que des personnes peuvent ne pas être soumises au régime de placement à l'extérieur en raison des logiques territoriales s'appliquant au financement de cette mesure, notamment à l'occasion d'un changement de département entre le lieu de détention et le lieu de placement.

En effet, sur certains territoires, il appartient au SPIP chargé de suivre la personne en milieu ouvert, d'honorer, sur les fonds fléchés par la Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires (DISP), le prix de journée alloué à l'association conventionnée quel que soit l'établissement pénitentiaire dont l'intéressé est originaire.

De fait, il peut arriver que dans le cas d'un épuisement des fonds alloués par la DISP au SPIP du département concerné, des associations conventionnées ne soient plus en mesure d'accueillir et accompagner des personnes en placement à l'extérieur.

Cette situation est d'autant plus incompréhensible que le SPIP du département au sein duquel la personne est incarcérée pourra s'avérer sur-doté par sa DISP au regard de la réalité de l'exercice. A contrario, les associations pourraient, sur les départements d'accueil, ne plus être en capacité d'accueillir des personnes faute de dotations financières suffisantes malgré l'existence de places vacantes.

A l'inverse, d'autres DISP ont fait le choix de financer la mesure sur les fonds alloués au département d'origine de la personne. Néanmoins, le problème reste entier : les départements d'origine, tout comme les départements d'accueil, peuvent être confrontés à un épuisement des fonds qui leur sont alloués par leur DISP.

Si ce constat peut s'opérer entre des départements limitrophes appartenant à des DISP différentes (les DISP relèvent alors que financer une mesure de placement à l'extérieur pour une personne détenue au sein d'une autre DISP revient à contribuer au financement de cette dernière), il est plus surprenant encore de constater qu'il peut en être de même sur des départements appartenant à une même DISP et ce en dépit de la signature d'une convention régionale et d'un financement à l'échelle de la DISP.

Face à ce double constat et aux multiples écueils gestionnaires qui peuvent en découler, il semblerait utile d'établir une règle commune de financement établissant que c'est la DISP d'origine qui honore le paiement de la mesure ou rendant effectif le transfert d'une interrégion à une autre en fonction du besoin des intéressés en cours d'exercice et en sanctuarisant l'enveloppe globale dédiée.

PRÉCONISATIONS :

Préconisation 53 : Etablir pour règle que c'est la DISP d'origine qui honore le prix de journée.

Préconisation 54 : Instaurer le principe de solidarité entre les différents SPIP ainsi qu'entre les différentes DISP.

Préconisation 55 : Rendre effectif le transfert de fonds d'une DISP à une autre en fonction de l'activité de chacune d'entre elles.

2-1-13-11 Quand la préparation du projet s'apparente à du bénévolat...

Un sondage effectué sur l'année 2015 auprès de 15 associations mettant à disposition un volume de 222 places d'hébergement dédiées révélait que 20.07% des demandes d'accueil reçues par les associations aboutissent à un accueil, ce qui signifie qu'une personne sur cinq est effectivement hébergée au sein de la structure d'accueil. Ainsi, dans quatre cas sur cinq, le travail préparatoire à l'accueil d'une personne (visite en détention, accompagnement pendant les permissions de sortir, etc.) n'aboutit pas à une prise en charge effective. Or, seule cette dernière ouvre le droit au paiement d'un prix de journée. Aussi une large partie du travail mené par les associations dans le cadre de l'accompagnement de personnes en placement à l'extérieur par des personnels qualifiés n'est pas rémunérée. Afin de remédier à cette situation, source de fragilité pour les associations, le législateur pourrait réfléchir à l'instauration d'une enquête préalable aux aménagements de peine qui serait accompagné d'un arrêté de tarification.

Prenons l'exemple du travail accompli en la matière par l'association ESPERER 95 :

Nombre de demandes reçues au 31 août 2016					
Service	Demandes reçues	Demandes ayant donné lieu à une étude d'éligibilité	Demandes ayant fait l'objet d'une rencontre avec la personne concernée	Demandes ayant abouti à un projet	Projets ayant abouti à une prise en charge
95	155	101	70	30	26
78	80	71	55	18	14
Total	235	172	125	48	40

Depuis le 1^{er} janvier, 2016 sur **172 demandes éligibles** à une étude d'admission, **125 ont fait l'objet de rencontres avec la personne détenue, 48 ont abouti à un projet** tandis que **40 ont donné lieu à une prise en charge effective, soit une perte de 76.74% de l'effectif potentiel.**

Pourtant, le traitement de ces demandes est indispensable. Il exige la réactivité et la mobilisation de l'équipe sur **un temps de travail qui ne dispose d'aucune reconnaissance sur le plan financier.** A ce jour, toutes les demandes, même inadaptées ou mal formulées de la part des personnes détenues ou des CPIP font l'objet d'une réponse écrite de la part du service, dans le respect des échanges que l'association s'impose. **Une étude d'admission nécessite un investissement de temps de travail important : les personnes sont rencontrées en amont de la rédaction du projet en moyenne 2 fois, voire plus.**

Ainsi pour 2016, si l'on comptabilise le temps de travail effectué qui n'aboutit à aucune prise en charge et qui ne bénéficie d'aucun financement, ce sont :

Temps de travail consacré non financé			
	Nombre	Temps moyen consacré	Total (Heures)
Réponses ou relances	132	15 mn	33
Rencontres et démarches	170	2 heures 30	425
Rédaction de rapport	8	1 heure 30	12
Total			470

- **132 études ont mobilisé un temps de chef de service** pour les réponses ou relances aux demandes,
- **85 personnes détenues rencontrés sans aboutissement de projet pour un total minimum de 170 entretiens** en détention ou en permanence au service. Si l'on comptabilise un temps moyen de 2 h 30 par projet, **ce sont 425 heures de travail non financées,**
- 8 projets qui n'ont pas abouti malgré la rédaction d'un projet. **Ce sont à nouveau 12 heures de travail non financées (1.5x8)**

PRÉCONISATION :

Préconisation 56 : Instaurer de façon systématique une Evaluation Préalable à l'Aménagement de Peine sur l'ensemble des dimensions de la situation de la personne (sociale, familiale, professionnelle, sanitaire) et prévoir le financement y afférent.

2-1-13-12 Un public pas toujours compatible avec les critères imposés par le droit commun

Pour les personnes qui bénéficient d'aménagements de peine, et qui ont gardé « chevillée au corps » la « valeur travail », retrouver ce dernier à la faveur de la mesure judiciaire, permet la ré-assurance d'un socle identitaire et narcissique fragilisé à l'image de cet homme bénéficiaire d'une mesure de placement à l'extérieur, déclarant, au seuil de son entrée en chantier d'insertion : « *j'irai retrouver ma famille quand j'aurai repris le travail !* ». Signer un contrat, recevoir une rémunération, même faible, constitue aussi un socle économique et social non négligeable, notamment pour retrouver un logement en fin de peine.

Les associations engagées dans le champ de l'Insertion par l'Activité Economique, économiquement (IAE) fragiles, et qui acceptent de surcroît de se mobiliser dans le champ judiciaire, sont des acteurs essentiels et précieux. Leurs savoir-faire au carrefour des activités économiques et de l'accompagnement social et judiciaire, apportent aux justiciables un encadrement et un accompagnement socio-professionnel adapté et individualisé, sans nier pour autant impératifs et contraintes économiques.

Que ce soit les mêmes acteurs associatifs qui interviennent sur ces champs ou la mobilisation du réseau associatif de l'IAE par des associations socio-judiciaires, les offres proposées aux justiciables sont appréciées des magistrats et des services pénitentiaires. Ces activités (par exemple en Ateliers et Chantiers d'Insertion) peuvent accueillir uniquement des Personnes Placées Sous Main de Justice (PPSMJ) ou être mixtes, et avoir des supports divers d'activités.

Cependant, les impératifs de ce fragile secteur qu'est l'IAE, nécessitent qu'une politique pro-active, impliquant l'ensemble des partenaires, soit menée pour que des justiciables continuent à y être accueillis.

En effet, le champ de l'IAE relève des politiques nationales et régionales du travail et de l'emploi, des conseils départementaux. Aujourd'hui, dans le cadre des politiques d'emploi, les Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) demandent aux associations gérant des ACI de :

- passer par le recrutement Pôle Emploi,
- recruter les personnes les plus proches de l'emploi,
- avoir, après 24 mois maximum de contrat, des taux de sorties positives (CDD de plus de 6 mois, CDI, formation) de près de 60 %.

Le non-respect de ces conditions impacte le soutien financier et les subventions potentielles.

Or l'ensemble de ces critères est peu compatible avec le recrutement de PPSMJ.

En effet, si le recrutement, les profils et les taux de sorties positives attendus pour les PPSMJ restent dans des conditions similaires à celles des autres recrutements de droit commun, les justiciables en seront peu à peu écartés. Leur nombre s'est d'ores et déjà réduit. Aucune association ou entreprise intermédiaire ne peut porter seule le risque financier dans un secteur déjà en grande fragilité économique. Les difficultés de gestion, de conduite d'ACI avec les objectifs financiers, le respect des délais auprès des clients, les normes en matière d'hygiène et de sécurité, etc...ne favorisent pas la considération du champ judiciaire.

Il est donc indispensable que l'accueil ou le recrutement de personnes dans le cadre de mesures de justice soit inscrit et formalisé lors du dialogue de gestion avec les autorités et financeurs. Dans le cadre des conventions, ces places doivent être préservées et leurs conditions d'accueil, d'accompagnement et de recrutement doivent être spécifiques. Avec la DIRECCTE une neutralisation des taux de sortie peut être négociée, consistant en la non comptabilisation sur l'indicateur des taux de sorties, des cas de réincarcération ou mainlevée de la mesure de placement à l'extérieur. Il devra être également tenu compte des incertitudes en terme d'activité des personnes, de début de contrat de travail lié aux incertitudes du calendrier judiciaire (débat contradictoire, etc...). Accompagner une personne vers une réelle réinsertion professionnelle en appui sur le champ de l'IAE, tout en permettant à la justice d'exécuter les peines ou de rendre efficaces les mesures, nécessiterait de respecter à la fois la lettre et l'esprit des peines alternatives et des aménagements de peine telles qu'elles ont été votées par le législateur.

PRÉCONISATIONS :

Préconisation 57 : Intégrer la politique d'aménagement de peine dans une approche interministérielle.

Préconisation 58 : Déterminer la part à prendre par chaque acteur dans la politique d'aménagement de peine.

Préconisation 59 : Prévoir un pilotage national et sa déclinaison au niveau local tant au niveau opérationnel qu'au niveau financier.

2-1-14 Les freins au développement du placement à l'extérieur

2-1-14-1 La mesure de placement à l'extérieur est présentée comme une mesure chère

Régulièrement, le coût de la mesure de placement à l'extérieur est évoqué comme un frein opposé au développement de la mesure. S'il est vrai que le prix de journée de placement à l'extérieur (29€) est plus élevé qu'un placement sous surveillance électronique (5 à 10€ en moyenne), il n'en reste pas moins que cette mesure reste bien moins onéreuse qu'une journée de détention (de 64.74 à 141.37€ en moyenne en fonction des établissements, hors investissement).

Au-delà de cette considération financière, il est essentiel de reconnaître que la mesure de placement à l'extérieur est la seule mesure dotée d'un accompagnement global et individualisé au plus près des problématiques des personnes concernées, facteur ô combien déterminant à la (ré)insertion et prévention de la récidive de la personne condamnée.

PRÉCONISATION :

Préconisation 60 : Privilégier l'efficacité et la logique économique en soutenant une politique publique axée sur le développement des peines alternatives et aménagements de peine assortis d'un accompagnement global et individualisé plus efficace en matière d'insertion et de prévention de la récidive.

2-1-14-2 Le placement à l'extérieur requiert un partenariat fort

Consistant en la soumission d'un cadre contraignant dans un milieu au plus près du monde libre, la mesure de placement à l'extérieur est de loin la mesure d'aménagement de peine sous écrou la plus exigeante en ce qu'elle repose sur le seul principe de l'auto-contrainte et la capacité de la personne à s'y inscrire.

En effet, dépourvue de toute manifestation matérielle du régime pénitentiaire auquel la personne est subordonnée, la mesure de placement à l'extérieur requiert un lien de partenariat et de confiance fort de la part de l'ensemble des acteurs en présence (parquet, JAP, SPIP, association, personne placée sous main de justice).

Parce que le contrôle du respect du lieu d'assignation ne s'opèrera pas sous forme d'un placement sous surveillance électronique ou un retour chaque soir en détention (à l'instar de ce que prévoit la semi-liberté), le Parquet, le JAP, le SPIP ont besoin de compter sur les capacités de l'association à pouvoir fournir un cadre matériel et humain à la mesure, à faire respecter le cadre réglementaire de la privation de liberté et à exercer le contrôle de cette gestion sur la base d'un protocole de travail bien souvent défini localement avec le SPIP.

Une fois que l'association est en mesure de présenter l'ensemble de ces garanties, il s'agit pour elle de se faire connaître des acteurs et de travailler dans le temps à l'établissement d'un lien de confiance qui s'accommode assez mal du renouvellement régulier des effectifs au sein des SPIP et de l'opposition de ces derniers à ce qu'un lien direct s'opère avec les magistrats de l'application des peines.

Plus largement, le placement à l'extérieur nécessite un partenariat tout aussi fort et très diversifié avec les structures et dispositifs locaux d'insertion susceptibles de pouvoir répondre aux multiples problématiques, souvent cumulées, des personnes concernées. Les fortes irrégularités d'activité de placement à l'extérieur peuvent contribuer à menacer l'existence de ces partenariats en occasionnant des risques d'incompréhension de la part des partenaires ou en les exposant davantage à des aléas politiques ou de personnes. Ce constat est d'autant plus vrai que la mesure de placement à l'extérieur s'intègre dans la mise en œuvre des politiques sociales et doit s'y accommoder tant bien que mal (ex : le taux de sortie positive imposée par la DIRECCTE aux ACI).

PRÉCONISATION :

Préconisation 61 : Conduire une réflexion sur la manière d'œuvrer à l'apaisement des relations entre le SPIP et les associations conventionnées, à la cohésion et à la complémentarité de leurs interventions respectives.

2-1-14-3 L'impact des ressources humaines dans les processus d'aménagement de peine

A l'instar de l'Inspection Générale des Services Judiciaires²⁷, nous pensons que « la variation du volume et de la typologie des aménagements de peine est [pour partie] liée aux ressources humaines affectées à ces contentieux ». Sans être en mesure de recueillir un ensemble d'éléments aussi riche que celui collecté par la mission, nous nous en remettons ici à l'analyse que cette dernière fait de l'évolution du corps judiciaires des greffes et du déploiement des SPIP. Concernant l'évolution des effectifs dans le corps judiciaire, la mission relève que même inférieur au taux global de vacance constaté dans l'ensemble du corps judiciaire, le taux de vacance de postes de JAP se monte à 3.01% du nombre de postes localisés et qu'une rotation importante existe. Même si la situation des greffes donne à voir une évolution positive (diminution du taux de vacance sur les ETP), ce dernier reste à 10.6% et leur charge de travail demeure soutenue. Pour la mission, l'effort devra être poursuivi pour permettre une application complète des dispositions de la réforme pénale, l'état actuel des effectifs ne permettant pas de faire face à une augmentation des saisines des JAP. Concernant le déploiement des agents dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation, la mission relève que « dès avant même l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales, la situation en terme de ressources humaines dans les SPIP n'était pas excellente » avant de reconnaître que les vacances restent nombreuses : « Selon les informations recueillies sur place, les postes offerts peuvent rester soit vacants, soit être occupés par des stagiaires pré-affectés, avec une charge de travail moindre que les titulaires, ou bien être pourvus par des sortants d'école. Certains sites notamment en région parisienne ne sont pas attractifs et connaissent chaque année un turn-over très important des personnels d'insertion et de probation. » Enfin, la mission note que « le taux d'encadrement au sein des SPIP [est] limité » et que « des dispositions pourraient opportunément être mises en œuvre pour recruter et stabiliser les effectifs de cadres, d'autant plus nécessaires que dans une période de transformation, l'encadrement joue un rôle majeur d'accompagnement du changement et de formation au sein d'équipes de jeunes professionnels. »

Les propositions de la mission :

- Etablir des fiches de postes dédiées à l'exécution des peines et à l'application des peines pour des greffiers assistants de magistrats et favoriser leur affectation dans ces services,
- Conduire une réflexion sur la politique de recrutement et de stabilisation des effectifs de CPIP et de cadres au sein des SPIP.

2-1-14-4 Des relations triangulaires délicates entre JAP/SPIP/associations

La mise en œuvre de la mesure de placement à l'extérieur appelle l'intervention d'un grand nombre d'acteurs (parquet, Juge de l'Application des Peines, SPIP, Chef d'établissement, association conventionnée « placement à l'extérieur » et autres partenaires concourant au service public pénitentiaire). Toutefois, trois d'entre eux sont particulièrement en lien tout au long de la mesure : le JAP, le SPIP et l'association conventionnée pour la mise en œuvre de la mesure.

Pour rappel, le Juge de l'Application des Peines (JAP) accorde, modifie, ajourne, refuse ou révoque la mesure de placement à l'extérieur. Le SPIP effectue les investigations préalables au prononcé de l'aménagement de peine. Il assure le suivi et le contrôle des personnes placées sous contrôle par le JAP. Il met en œuvre les mesures de contrôle et veille au respect des obligations qui lui sont imposées. Il rend compte de leur respect ou de leur violation au JAP. L'association prépare le projet de placement à l'extérieur avec la personne et le conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation et assure ensuite l'hébergement et l'accompagnement quotidien de la personne dans le cadre de la mesure en étroite collaboration avec le SPIP.

Ainsi défini, le périmètre d'intervention de chacun ne saurait trahir la très grande délicatesse de leurs relations de travail. Loin des discours partisans, c'est encore la cour des comptes qui en parle le mieux en mai 2016 : « L'exécution des peines fait intervenir de nombreux acteurs, dont le rôle, les missions et la charge de travail ont considérablement évolué ces dernières années et ne sont toujours pas stabilisés. Leur articulation demeure aujourd'hui encore délicate. (...) Bien qu'elle ne soit pas évaluée de manière précise, sa charge de travail (NDR : celle du JAP) est lourde et tant le nombre de décisions que l'absence de transmission des pièces nécessaires à la connaissance du condamné viennent ralentir et amoindrir sa capacité d'intervention. Il n'est pas toujours en mesure d'exploiter pleinement la vaste palette, de plus en plus complexe, des aménagements de peine. (...) les SPIP entretiennent avec lui une relation encore imparfaite. (...) La charge de travail des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation s'est alourdie, nuisant souvent à la prise en charge des personnes condamnées et aux relations avec les magistrats. (...) Les réformes successives n'ont pas permis de stabiliser les acteurs institutionnels dans leurs modes d'intervention et leurs relations se heurtent souvent à des contraintes internes, alors que l'efficacité de la prise en charge dépend de la qualité de leur coordination et de leur collaboration. (...) Dans le contexte difficile qui entoure l'activité des JAP, et malgré une nette amélioration des relations entre JAP et SPIP, les rôles de chacun ne sont pas encore suffisamment clarifiés, favorisant malentendus ou divergences, d'autant que les limites de l'application APPI contrarient la transmission régulière d'informations des uns aux autres. » (Référé du 22 mars 2016 adressé à M. le Garde des Sceaux, Ministre de la justice).

²⁷ Rapport relatif à l'évolution des aménagements de peine et recours à la contrainte pénale et à la libération sous contrainte – Juillet 2016

Les relations entre les SPIP et les associations conventionnées sont tout aussi délicates. Nombreuses sont les associations qui projetant de se rapprocher des Juges de l'Application des Peines (JAP) pour leur présenter légitimement leurs modalités de prise en charge dans le but de développer le prononcé de placement à l'extérieur se font opposer par le SPIP que l'association conventionnée ne saurait entretenir de liens partenariaux directs avec le JAP.

Reposant très fortement sur la capacité des acteurs à établir un lien de confiance, le développement de la mesure de placement à l'extérieur ne peut que pâtir de leur incapacité à se défaire de la fragilité de leurs relations non loin de générer une certaine méfiance entre eux.

Qu'en pense le MARS de Reims ?

« Engagés depuis de très nombreuses années dans la mise en œuvre de la mesure de placement à l'extérieur, nous convenons du fait que la relation au SPIP peut s'avérer complexe. Les questions de la place à occuper par chacun des acteurs, le caractère, revendiqué comme régalien, des missions du SPIP restent d'actualité.

Aussi, des protocoles définissant les cadres d'intervention respectifs ont été élaborés de façon à rassurer les différents acteurs sur la place occupée par chacun : le SPIP saisit l'association et est l'interlocuteur privilégié du JAP même si ce dernier a demandé à ce que les rapports d'incidents et/ou circonstanciels lui soient également adressés directement par l'association.

Malgré les précautions prises, nous sommes encore parfois confrontés à des inquiétudes du SPIP vis-à-vis de notre place dans le cadre de la préparation à la sortie et quant à ce que nos missions puissent déborder pour partie sur les leurs.

Nos relations avec les JAP sont de bonne qualité. A chaque nouvelle arrivée de magistrat, nous prenons le temps d'échanger, de lui présenter notre fonctionnement, nos pratiques, notre équipe, nos locaux... Il est important de le rassurer sur la prise en charge dans le cadre de nos dispositifs et d'être transparents sur notre accompagnement. Nous l'interrogeons également sur ses attentes et les éclairages qu'il peut nous apporter sur notre pratique professionnelle. Pour les suivis dans le cadre de mesures probatoires, il a été question de mettre en place des bilans intermédiaires afin de ré-évaluer les choses en cours de mesure et réajuster si besoin. »

2-1-14-5 La réserve des magistrats

Les JAP hésitent beaucoup à accorder des permissions de sortir aux détenus qui n'ont pas d'attaches solides à l'extérieur ou pas de prise en charge pour les conduire, surtout lorsqu'il reste un reliquat important de peine. De ce fait, les personnes condamnées sont souvent dans l'incapacité même de préparer un projet d'aménagement de peine, de rencontrer une structure de placement à l'extérieur par exemple. Elles sont pourtant essentielles à l'évaluation de l'autonomie de la personne condamnée détenue et à la préparation de sa sortie... Afin de pallier à cette difficulté, il pourrait être proposé de développer le recours à la visioconférence pour le premier contact à établir entre l'association et la personne détenue. Ce procédé pourrait paraître un peu choquant en termes de qualité de relation humaine mais la visioconférence, n'est-elle pas déjà utilisée en vue de condamner et prendre des décisions importantes en matière de liberté. Pourquoi ce moyen de communication ne pourrait-il pas être mis en oeuvre pour construire un projet de sortie ? A l'issue de cet entretien en visioconférence, l'association pourrait dire si elle pense qu'un accueil de l'intéressé est envisageable et proposer le cas échéant qu'un second entretien se déroule à l'occasion d'une permission de sortir.

De même, les magistrats témoignent d'une certaine réserve voire crainte à accorder un aménagement de peine dans un contexte sécuritaire accru. Certains d'entre eux semblent même préférer que la personne condamnée passe un temps minimal en détention avant qu'elle accède à un aménagement de sa peine même si la peine est d'emblée aménageable. Parfaite illustration de cette crainte, les JAP formulent une demande de contrôles plus efficaces, notamment sur les temps de soirée, de week-end et de nuit. Leurs attentes quant au contenu de la mesure portent sur la mise en place d'activités de jour toujours plus importantes de manière à occuper davantage la personne suivie en dehors de ses démarches diverses d'accompagnement. Ainsi nous commençons à constater le prononcé de décisions défavorables ou d'appel du Parquet sur des départements qui n'y étaient pas encore exposés. A contrario, nous constatons que l'envoi simultané au JAP des informations transmises au SPIP de sorte qu'il puisse en prendre connaissance immédiatement est de nature à le rassurer et à générer davantage de confiance de sa part.

Le MARS de Reims donne son avis...

« Depuis 2015, nous avons constaté une nette baisse de l'octroi des permissions de sortir. Les motifs invoqués sont multiples : crainte du non retour en détention, indigence, peur de la récidive, sortie trop lointaine... Nous avons déjà dû nous mettre en relation avec certains magistrats (extérieurs à notre juridiction) afin de les rassurer sur notre prise en charge et d'expliquer les conditions et objectifs de cette sortie. Cette baisse des permissions de sortir a eu des effets sur la mise en place de mesures de libération conditionnelle et de mesures probatoires. En effet, les permissions de sortir servaient notamment aux personnes condamnées à de longues peines de pouvoir aborder le projet de sortie en plusieurs étapes successives. Faute de financement, nous ne pouvons augmenter nos déplacements en détention. Afin de trouver des alternatives, nous proposons de plus en plus de permissions de sortir de journée avec des objectifs très détaillés de la journée. Ce type d'entretien a ses limites car le temps consacré reste trop court pour construire les bases d'un projet de sortie. »

« Je pense que la permission de sortir est aussi absolument indispensable pour le juge, pour savoir si on est bien dans le bon projet et pour percevoir si la personne est en capacité justement ce jour-là d'aller jusqu'à l'association, dans quelles conditions, comment elle va vivre cette réalité-là. Cette permission de sortir si elle est accompagnée que ce soit par l'association ou par un CPIP, ça permettra à chacun de voir les choses autrement. Elle est absolument indispensable et il faut les développer au maximum (...). Il faut en faire autant qu'on peut. C'est comme cela que l'on peut voir les choses et réévaluer des projets. »

Cécile DANGLES – Présidente de l'ANJAP – 15 décembre 2016

PRÉCONISATIONS :

Préconisation 62 : Œuvrer à la consolidation des liens partenariaux entre le JAP, le SPIP et l'association conventionnée.

Préconisation 63 : Encourager la représentation du secteur associatif conventionné dans les conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération.

Préconisation 64 : Prévoir dans les textes la participation de l'association conventionnée au débat contradictoire.

2-1-14-6 « Méconnaissance » de la mesure par l'ensemble des acteurs judiciaires

Comptant pour moins de 8 % des personnes en aménagement de peine sous écrou et pour moins de 2% des personnes écrouées condamnées, le placement à l'extérieur reste une mesure méconnue d'un grand nombre d'acteurs judiciaires au premier rang desquels se trouve l'avocat.

La méconnaissance de cette mesure par ce dernier est hautement préjudiciable pour la personne dont la défense ne sera pas assurée en prenant en compte toute l'étendue des modalités d'exécution de peines d'emprisonnement.

A ce titre, il conviendrait qu'un effort en matière d'information ou de formation soit consenti en direction des avocats et de tout autre acteur judiciaire.

PRÉCONISATION :

Préconisation 65 : Prévoir dans la formation des avocats un renforcement des connaissances sur les aménagements de peine.

2-1-14-7 Manque d'anticipation de la part des CPIP

Compte tenu de ces conditions d'octroi (peine ou cumul de peines dont le total est inférieur ou égal à deux ans), le placement à l'extérieur, comme tout autre aménagement de peine sous écrou, intéresse particulièrement les personnes détenues en Maison d'Arrêt.

Or l'état de surembretement particulièrement critique de ce type d'établissement ne permet pas à ce jour au SPIP de satisfaire aux conditions du développement des aménagements de peine sous écrou : en effet, ces derniers peinent encore à s'inscrire dans l'anticipation rendue nécessaire depuis la consécration par la loi du 15 août 2014, du principe des sorties anticipées et encadrées.

Aussi, il n'est pas rare que les associations se voient orienter des personnes présentant des reliquats de peine si courts qu'ils rendent impossible la mise en œuvre d'un projet de placement à l'extérieur sur une durée correcte quand ils ne contreviennent pas purement et simplement à l'élaboration même du projet (Cf. supra p.47).

L'élaboration puis la mise en œuvre d'un projet d'aménagement de peine nécessitent du temps auquel ne saurait contrevvenir l'état de surencombrement des établissements et le manque d'anticipation des SPIP, qui contribuent à la baisse des mesures de placement à l'extérieur.

PRÉCONISATION :

Préconisation 66 : Prioriser la préparation des projets de placement à l'extérieur, en ce qu'ils peuvent nécessiter un temps plus long d'élaboration.

2-1-14-8 Une mesure perçue comme exigeante par les personnes condamnées

Eligibles à un aménagement de peine sous écrou, certaines personnes peuvent préférer être soumises à un placement sous surveillance électronique ou à une semi-liberté, plutôt qu'à un placement à l'extérieur, au regard de certaines contraintes propres à cette seule mesure.

Dépourvue de toute manifestation matérielle du régime pénitentiaire auquel la personne est ou reste subordonnée, la mesure de placement à l'extérieur pourrait être perçue comme la mesure la moins contraignante. Or, les personnes auxquelles elle est proposée ne s'y trompent pas et peuvent en fonction de leurs capacités et ressources être enclines à lui préférer les autres modalités d'aménagement de peine sous écrou compte tenu du fait que :

- Le régime de semi-liberté permet des permissions les week-ends, ce qui n'est pas toujours le cas lors d'un placement à l'extérieur,
- Le placement sous surveillance électronique évite des contrôles inopinés au domicile et l'obligation d'adhérer à un accompagnement dispensé par une association,
- Le placement à l'extérieur rappelle le modèle de prison panoptique: même si la surveillance est discontinuée, la personne sait qu'elle peut être surveillée à tout moment. A effet permanent, cette surveillance s'exerce par les opérations de contrôle (visite à domicile, contrôle téléphonique, vérification de justificatif). De surcroît, la nature de l'accompagnement social peut aussi être perçu comme intrusif.

Qu'en pense l'équipe du Mars (Reims) ?

« Nous avons pu constater les mêmes ressentis. Des arrêts anticipés de mesures ont même pu être envisagés sur le seul motif que la personne concernée sentait qu'elle ne serait pas en mesure de tenir le cadre. D'apparence « simple », la mesure de placement à l'extérieur reste un cadre difficile à respecter : certaines des personnes que nous accompagnons en placement à l'extérieur reconnaissent parfois se sentir « Enfermées dehors ». En 2015, 4 des 16 mesures mises en œuvre se sont arrêtées suite au non-respect des horaires. Etre à l'extérieur mais avoir des plages de sorties sans aucun appareil (bracelet), barreaux, surveillants, autres que les contrôles aléatoires pour se rappeler cette interdiction en appelle à la responsabilisation de la personne.

Aussi, pour les personnes ayant des peines à aménager au-delà d'un an, nous préférons passer par le cadre d'une mesure probatoire afin que la mesure ne dépasse pas l'année et qu'elle soit évolutive, qu'il y ait des échéances. En effet, une fois dépassée l'euphorie des premières semaines de sortie, il devient difficile de tenir ce cadre. Certaines personnes indiquent se sentir immobiles et ne plus arriver à voir le versant positif de la situation. La dimension de contrainte prend le dessus et une sensation de stagnation s'installe.

Constatant que le cadre horaire peut être difficile à tenir au-delà de 6/9 mois, nous travaillons actuellement avec le JAP et le SPIP de sorte que les mesures les plus longues et celles qui concernent des personnes en proie à de grandes difficultés d'addiction, passent par le cadre de la semi-liberté ou soient évolutives. »

2-1-14-9 Une mesure dont l'évaluation de l'impact sur le parcours des justiciables reste confidentielle

En février 2013, la conférence de consensus sur la prévention de la récidive objectivait le déficit d'évaluation et de démarche scientifique sur la prévention de la récidive et soulignait dans le même temps la nécessité de s'y inscrire de façon à retenir ce qui marche.

La mesure de placement à l'extérieur n'échappe pas à ce constat. Même si Citoyens et Justice s'est engagée depuis 2009 à élaborer des indicateurs susceptibles d'objectiver l'impact et les effets de cette mesure sur le parcours des justiciables, cette évaluation concerne à ce jour les seules associations adhérentes.

L'évaluation est gage de sérieux. Elle est le seul moyen de s'assurer que les dispositifs mis en place répondent aux objectifs poursuivis. Elle est encore un moyen de les adapter dans le cas où ils ne parviendraient pas tout à fait aux objectifs fixés. L'évaluation est enfin un moyen d'apprécier et donner de la valeur à l'action qui s'est révélée pertinente, c'est l'élever, la faire connaître, la donner à voir. En un mot, c'est la valoriser.

En pareille circonstance, il serait souhaitable que la démarche d'évaluation de la mise en œuvre de la mesure de placement à l'extérieur par Citoyens et Justice et les éléments recueillis dans ce cadre contribuent à valoriser cette mesure et participe à la levée des freins qui contrarient particulièrement son développement de sorte que les orientations des textes législatifs se concrétisent enfin.

Pour ce faire, il conviendrait qu'un groupe de travail DAP / associations nationales concernées par la mise en œuvre de cette mesure soit instauré en vue d'élaborer des indicateurs d'évaluation communs qui puissent être renseignés à l'échelle de l'ensemble du territoire et diffusés chaque année. C'est au prix de cet effort qu'un travail de pédagogie pourra être mené auprès de l'ensemble des professionnels mais aussi de l'opinion publique en vue de développer de façon suffisamment conséquente cette mesure ô combien précieuse pour les personnes les plus fragilisées.

PRÉCONISATIONS :

Préconisation 67 : Instaurer un groupe de travail visant à élaborer des indicateurs objectivant l'impact et les effets de la mesure de placement à l'extérieur sur le parcours du justiciable.

Préconisation 68 : Organiser le recueil de données au niveau national.

Préconisation 69 : Publier chaque année une évaluation de l'impact de la mesure de placement à l'extérieur sur la base des données recueillies.

2-2 LA SEMI-LIBERTÉ

2-2-1 Eléments diagnostics contextuels et de problématique

Depuis mai 2012, le nombre de personnes soumises à une semi-liberté diminue régulièrement sans qu'aucune étude ne fasse à ce jour état des difficultés à surmonter en vue du développement de cette mesure.

2-2-2 Cadre légal

La semi-liberté est une mesure d'aménagement de peine au cours de laquelle la personne est astreinte à rejoindre l'établissement pénitentiaire une fois que l'activité ayant justifié ce régime est terminée. L'intéressé demeure dans l'établissement pendant les jours où cette activité est interrompue.

2-2-3 La semi-liberté en quelques chiffres

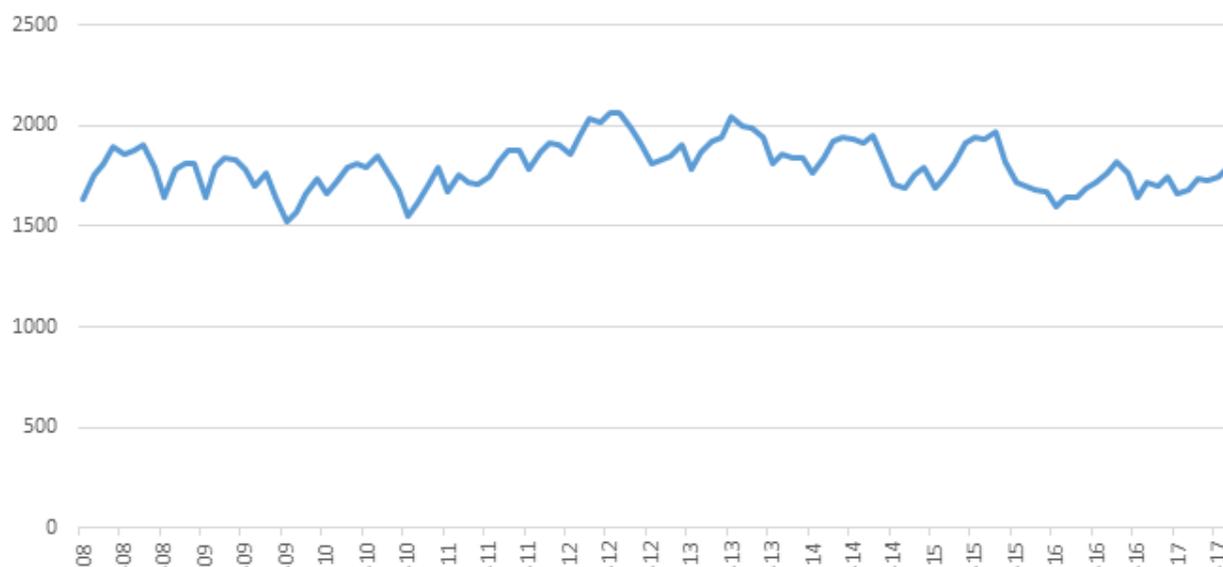
AU NATIONAL :

1er Juin
2017

1 798 mesures en file active
(+1.90% par rapport au 1er juin 2016)

Semi-liberté = 13.69%
des aménagements de peine en cours

Evolution du nombre de personnes soumises
à une semi-liberté de janvier 2008 à juin 2017



2-2-4 La mise en œuvre pratique de la semi-liberté au sein du réseau

Dans le cadre de la mise en œuvre d'une mesure de semi-liberté, les associations adhérentes de Citoyens et Justice viennent en appui des garanties demandées par le Juge de l'Application des Peines (ex : emploi, formation, soins, aide à l'accès aux droits...).

2-2-5 Les freins au développement de la semi-liberté

L'assouplissement des conditions d'octroi d'une mesure d'aménagement de peine semble (paradoxalement ?) s'être accompagné d'un accroissement des exigences des magistrats de l'application des peines en matière de garanties à apporter par la personne condamnée.

Au moment où la loi pénitentiaire et la loi du 15 août 2014 élargissent les conditions d'octroi des mesures d'aménagement de peine en les soumettant notamment à toute personne condamnée justifiant d'une assiduité dans sa recherche d'emploi, de l'existence d'efforts sérieux de réadaptation sociale ou à un examen obligatoire aux 2/3 d'une peine d'emprisonnement de moins de cinq ans (libération sous contrainte), les autorités judiciaires aspirent de plus en plus à ce que les personnes en semi-liberté ou placées sous surveillance électronique puissent être accompagnées de façon renforcée et structurée sur la journée en vue d'aider la personne à réaliser une insertion restée à l'état de projet et de mieux prévenir la récidive. Au 1^{er} juin 2017, 10 920 personnes étaient soumises à un placement sous surveillance électronique et 1798 à une semi-liberté dont 345 et 134 dans le cadre d'une libération sous contrainte.

Face à ce constat, Citoyens et Justice et les associations adhérentes membres de la commission nationale post-sententielle ont engagé une réflexion sur les différentes formes que pourrait prendre cette prise en charge en vue de soutenir le recours à la libération sous contrainte qui ne semble pas pour l'heure, emporter l'adhésion massive des juges de l'application des peines, qui se concrétise massivement sous forme de placement sous surveillance électronique et qui peine encore à se développer de façon conséquente.

L'association MARS (51) présente son service d'accompagnement social renforcé

Face au constat que les mesures de semi-liberté ou de placement sous surveillance électronique « recherche d'emploi » pouvaient être vides de sens, le SPIP et le MARS ont convenu de la nécessité de concevoir une prise en charge qui puisse venir consolider le projet d'aménagement de peine proposé au service de l'application des peines.

Destinée aux 18/30 ans, cette action a débuté en 2013 grâce au soutien du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD). Consistant en un suivi assuré au quotidien sous la forme d'entretiens individuels assurés par des travailleurs sociaux diplômés ou d'ateliers animés par des bénévoles, elle a pour vocation de proposer une sorte de « sas » de sortie entre la vie en détention et la vie libre afin d'éviter toute « sortie sèche ». Conçue sur le principe d'entrées et sorties permanentes, elle permet de conserver toute la souplesse et la flexibilité nécessaires pour la mise en œuvre de ces mesures et s'accommode parfaitement des contraintes des temps judiciaires.

Comme dans le cadre d'une mesure de placement à l'extérieur, le Conseiller Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (CPIP)

oriente au MARS les personnes susceptibles d'être intéressées par le dispositif. Le référent du MARS se rend alors en détention ou reçoit la personne dans ses locaux pour faire connaissance, lui présenter l'action et dégager des objectifs de travail. A l'issue de cet entretien, le MARS transmet un planning au CPIP avec des jours précis où la personne pourra être reçue au MARS (ateliers et/ou suivi dans ses démarches). Ce projet de prise en charge défini sur la base de l'évaluation des besoins, projets et difficultés de la personne concernée est soumis au JAP lors du débat contradictoire ou de la Commission de l'Application des Peines au cours duquel sera étudié son projet de sortie anticipée et encadrée. Cette mesure d'accompagnement a pour limite dans le temps la date de levée d'écrou et le cadre de procédure pénale. Si la personne venait à pérenniser sa situation avant l'issue de la mesure d'accompagnement, celle-ci s'arrêterait.

Une fois accueillie dans ce dispositif, la personne doit honorer le suivi personnalisé proposé par le MARS. Tout est alors mis en œuvre de façon à (re)créer du lien social, redynamiser la personne, lui permettre de développer son estime d'elle-même, son autonomie dans l'utilisation des espaces sociaux, sportifs et culturels, sa mobilité, son accès aux droits, lever les freins périphériques à l'emploi, élaborer un projet professionnel réaliste inscrit dans un projet de vie, accéder à la formation pour se professionnaliser, renforcer son employabilité, favoriser son accès à tout type de dispositif et/ou d'information permettant la réalisation du projet professionnel, la mettre en relation avec des partenaires, l'initier aux techniques de recherche d'emploi...

Concernant les jeunes majeurs placés sous surveillance électronique, il n'est certainement pas inutile de préciser qu'ils peuvent, le cas échéant, être hébergés au sein d'un des appartements du CHRS du MARS.

PRÉCONISATION :

Préconisation 70 : Prévoir le financement d'activité de jour en faveur des personnes soumises à une semi-liberté « recherche d'emploi ».

2-3 LE PLACEMENT SOUS SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE

2-3-1 Éléments diagnostics contextuels et de problématique

Le placement sous surveillance électronique (PSE) est à ce jour l'aménagement de peine sous écrou le plus prononcé. Le port du dispositif électronique auquel la personne condamnée est soumise tout au long de la mesure a certainement pour effet de rassurer les magistrats sur le respect de l'interdiction qu'ils font à la personne de ne pas s'absenter du lieu d'assignation déterminé en dehors des périodes fixées. Les modalités financières très avantageuses de cette mesure contribuent également à son développement. Mais la multiplication des alarmes intempestives et l'absence d'accompagnement soutenu viennent mettre à mal la vocation de cette mesure d'aménagement de peine qui concerne de loin les personnes les moins fragilisées.

2-3-2 Cadre légal

Le placement sous surveillance électronique est une mesure d'aménagement de peine au cours de laquelle la personne se trouve dans l'interdiction de s'absenter du lieu d'assignation déterminé par le JAP (ou le Tribunal d'Application des Peines) en dehors des périodes fixées par ce dernier, en fonction de l'activité qui a conduit au prononcé de l'aménagement de peine. Le contrôle du respect de cette obligation est assuré grâce au port par la personne condamnée d'un dispositif électronique pendant toute la durée de la mesure.

2-3-3 Le placement sous surveillance électronique en quelques chiffres

AU NATIONAL :

1^{er} Juin
2017

10 920 mesures en file active
(+1.50% par rapport au 1^{er} juin 2016)

Placement sous surveillance électronique = 79.74%
des aménagements de peine sous écrou en cours



2-3-4 La mise en œuvre pratique du placement sous surveillance électronique au sein du réseau

Dans le cadre de la mise en œuvre d'une mesure de placement sous surveillance électronique, les associations adhérentes de Citoyens et Justice proposent pour une partie très faible d'entre elles un hébergement, un emploi ou un accompagnement dans toute démarche utile.

2-3-5 Une dimension socio-éducative en souffrance

En 2013, la croissance extrêmement forte du placement sous surveillance électronique conduisait le jury d'organisation de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive à l'issue de ses travaux d'investigation « à s'interroger sur les capacités de suivi de l'Administration Pénitentiaire et des juges de l'application des peines » et à souligner « le risque de réduire cette mesure à son simple aspect technique sans accompagnement social ». En effet, il regrettait que « dans le cadre du PSE, l'accompagnement social, qui donne tout son sens à la mesure reste (...) trop souvent minime, l'accent étant mis sur la dimension contrôle des obligations » tout en relevant que « le suivi opéré perd(ait) (...) en efficacité ».

PRÉCONISATION :

Préconisation 71 : Prévoir de systématiser la possibilité de mettre en œuvre un accompagnement socio-éducatif dans le cadre du PSE et en prévoir les modalités financières.

2-4 LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE

2-4-1 Eléments diagnostics contextuels et de problématique

Unanimement reconnue par les experts comme une mesure permettant de réduire les effets néfastes d'une sortie sèche sans suivi ni contrôle, notamment en termes de récidive, la libération conditionnelle peine à se développer : en 2003, une étude sur la libération conditionnelle menée par le Comité européen pour les problèmes criminels relevait que seuls 9% des personnes libérées l'étaient dans le cadre d'une libération conditionnelle. Si les lois du 24 novembre 2009 et du 15 août 2014 ont eu pour objet de favoriser le prononcé de libération conditionnelle, il n'en reste pas moins que les dernières statistiques mises à notre disposition par le ministère de la justice (2015) ne permettent pas de le vérifier. Il est pourtant un fait certain : l'inflation législative entreprise à partir des années 2000 n'aura pas facilité l'élaboration et la conduite des projets de libération conditionnelle des personnes condamnées aux peines les plus longues alors que paradoxalement ce sont certainement elles qui en ont le plus besoin dans un souci de réinsertion et de prévention de la récidive.

2-4-2 Cadre légal

La libération conditionnelle est une mesure d'aménagement de peine qui permet une libération anticipée sous le contrôle de l'institution judiciaire. Elle implique pour la personne le respect des obligations et interdictions auxquelles elle est soumise. Elle concourt de fait, à la réinsertion des personnes condamnées et à la prévention de la récidive.

2-4-3 La libération conditionnelle en quelques chiffres

1^{er}
Janvier
2015

6 272 personnes suivies dans le cadre
d'une libération conditionnelle



2-4-4 La mise en œuvre pratique de la libération conditionnelle au sein du réseau

Dans le cadre de la libération conditionnelle, les associations adhérentes interviennent en appui de la réalisation de la mesure pour les personnes n'ayant aucune solution d'hébergement ou les situations nécessitant des garanties demandées par les services de l'application des peines.

2-4-5 L'aménagement de peine des personnes condamnées à de longues peines de détention

ESPERER 95 revient sur les difficultés rencontrées dans l'accompagnement social des personnes condamnées à de longues peines d'emprisonnement

Le CHRS l'Hermitage a pour vocation d'accueillir des personnes sortant de détention en vue de les accompagner dans leur réinsertion. Dans le projet du CHRS, la volonté d'héberger et de soutenir les personnes condamnées à de longues peines a toujours été très forte.

Les accompagnements spécifiques menés auprès des personnes accueillies à l'issue de longues périodes de détention nous ont permis d'identifier les problématiques particulières qui se posent à des personnes ayant été privées de liberté et coupées du monde extérieur à l'occasion de l'exécution d'une longue peine.

- **Espace et rythme de vie à la sortie**

Dès la sortie de détention, nous pouvons constater la difficulté éprouvée par ces personnes face aux grands espaces. Durant des années, les personnes ont eu une vision limitée, il y a toujours eu un mur pour arrêter le regard. Se retrouver soudain face à un espace sans fin, sans délimitation peut être difficile à gérer voire angoissant. A titre d'exemple, Monsieur V. à sa sortie de détention (après dix-sept ans de prison) a souhaité s'arrêter lors du trajet en voiture pour faire quelques pas dans un champ. Il a fait à peine quelques mètres et s'est retrouvé les jambes tremblantes ne pouvant plus avancer. Il avait la tête qui tournait et avait du mal à respirer. Il lui a été nécessaire de passer par quelques étapes avant de se retrouver de nouveau face à un tel espace sans limite.

Nous avons pu aussi remarquer à quel point le rythme de vie est devenu ritualisé durant les années de détention et la façon dont celui-ci se répercute à l'extérieur. L'heure des repas, du lever et du coucher sont toujours les mêmes durant la détention. Les vies sont rythmées par l'ouverture et la fermeture des cellules, les horaires de l'atelier ou de promenade. Une fois dehors, nous constatons que les personnes sont rassurées par cette constante. Monsieur R., a fait trente-sept ans de détention, après deux ans dehors, il mange toujours à 18 h 45 le soir, comme en détention. Il a conservé les rituels qui lui ont permis au quotidien de rythmer sa détention.

Contrairement à nos a priori, les journées en détention dans les établissements pour les longues peines peuvent finalement être assez remplies. Certains travaillent, d'autres participent à des activités ou suivent des cours. La différence notable avec l'extérieur se situe sur le fait que c'est un rythme subi et qu'il n'y a aucune marge de manœuvre et donc aucune réflexion à avoir, il faut seulement suivre.

Au moment de la sortie, c'est une toute autre histoire. Il y a tout un quotidien à réapprendre, il faut se débrouiller seul pour reconstruire son propre rythme. Il faut devenir acteur et ne plus subir.

Il est souvent très difficile pour les personnes de supporter ce vide durant les premiers temps, c'est pour elles, une réelle source d'angoisse.

- **Les démarches administratives**

A la sortie de détention, l'accompagnement socio-éducatif va débiter par la conduite des démarches administratives. En effet, il va être nécessaire que la personne s'inscrive à nouveau dans le droit commun et non plus dans le régime propre à la détention. En prison, toutes les démarches sont centralisées, il faut toujours écrire un courrier pour faire quelque demande que ce soit.

La carte d'identité, la couverture maladie universelle complémentaires, le RSA, l'inscription à Pôle emploi, les impôts, la demande de logement social sont autant de démarches indispensables à faire dès la sortie. La compréhension du système administratif français est complexe pour tout un chacun. Pour des personnes qui ne s'y sont pas inscrites depuis des années et qui ne l'avaient pas forcément fait avant, cela devient le parcours du combattant.

Dans le cadre de l'accompagnement proposé par le CHRS, il est souhaitable de faire les démarches avec les personnes : remplir les formulaires mais aussi souvent les accompagner dans les différentes administrations pour déposer leurs dossiers et pour s'assurer que leur situation soit bien prise en compte. L'accompagnement physique permet aussi à la personne de se repérer au sein de son nouveau territoire. Chaque administration est dans un lieu différent et prendre les transports, se retrouver avec tout le monde, est souvent oppressant à la sortie de prison.

De plus, une fois les démarches effectuées, il s'agit encore de gérer le délai d'attente. Actuellement pour avoir une couverture sociale, il faut compter deux mois d'attente : pour avoir le RSA, soit les ressources minima, il faut attendre un mois et demi. Sans compter que ces délais ne s'appliquent que pour les personnes qui possèdent une carte d'identité valide à leur sortie ! En l'absence de photomaton au sein des établissements pénitentiaires, il est parfois difficile de refaire ses papiers d'identité en détention. Dans cette situation, il faut encore rajouter un délai d'un mois supplémentaire avant de pouvoir engager les autres démarches. Ce qui se traduit par une absence de ressource sur un mois supplémentaire.

Les premiers temps les personnes sont finalement assez occupées par ces démarches et ont des objectifs. La période d'attente qui suit est réellement la plus dure à vivre. C'est souvent ce moment qui est source d'angoisse, de tensions. Il faut gérer ce vide et cette frustration d'avoir fait les démarches mais de ne pas en avoir les bénéfices. L'euphorie et la joie de la sortie sont passées et les personnes sont confrontées à une autre réalité.

Par ailleurs, ne maîtrisant pas les codes de l'administration, il n'est pas rare que les résidents s'agacent face aux agents administratifs. Ils ne se sentent pas toujours entendus, ni compris dans leur situation. De plus, la confrontation perpétuelle à l'Administration Pénitentiaire durant leurs multiples années de prison ne favorise pas l'établissement d'un rapport apaisé aux institutions. Bien souvent les personnes accueillies rejettent le système. Il est alors important que les membres de l'équipe du CHRS leur rappellent que ce même système peut aussi les aider et les soutenir.

L'équipe joue alors un rôle d'intermédiaire afin que les résidents puissent saisir le fonctionnement des différentes institutions. Nous tentons de donner les clés de compréhension afin que les résidents aient la possibilité de contester mais de façon adaptée pour être réellement entendus. Il est essentiel de leur redonner une place d'acteur de façon à les extraire de la position de victime qu'ils tenteraient bien d'adopter vis-à-vis de la société et leur permettre de se responsabiliser. Nous nous appuyons souvent sur le fait que la structure dans laquelle ils sont hébergés est aussi issue de ce même système qu'ils rejettent par ailleurs.

- **Le budget**

En attendant le RSA, les personnes accueillies récupèrent leur pécule de détention (qui n'est jamais très élevé au vu des salaires et du coût de la vie en détention) et perçoivent des aides financières du CHRS (soit 20 € + 37 € en tickets service par semaine).

Après avoir canticiné (achats sur liste de produits présentée en détention) pendant des années, elles se retrouvent dans une grande surface avec un choix de produits infini et un accès à la consommation comme tout le monde. Souvent les hébergés s'achètent des vêtements et le nécessaire pour le quotidien. Ils veulent que la détention soit derrière eux et symboliquement ne souhaitent pas garder les mêmes affaires. Il faut aussi prendre en compte que les personnes qui sortent aujourd'hui à l'issue d'une longue peine de détention ont connu le passage du franc à l'euro en détention et n'ont pas de repères sur les achats du quotidien. Pour exemple, Monsieur D., après 34 ans de détention, nous demande si avec son billet de 100 € il peut acheter un ticket de bus.

Rapidement les résidents se retrouvent donc en difficulté pour gérer leur budget. Ils sont confrontés de nouveau à une frustration importante. C'est souvent des moments où il est indispensable de poser le cadre et des limites durant les entretiens éducatifs où ils sont en perpétuelle demande. Le soutien dans la gestion de budget s'avère être un point essentiel dans l'accompagnement socio-éducatif.

- **L'accès aux soins**

Les années de détention et d'enfermement ainsi que les conditions de vies qui en découlent ont pour conséquence de dégrader l'état de santé des personnes détenues. Nombreuses sont les personnes condamnées à de longues peines à avoir développé une pathologie physique en prison (cancer, problème cardiaque, AVC...). Il faut ajouter à cela les maladies psychiques et psychiatriques qui se sont parfois déclarées en détention. A contrario, même si les soins ne sont pas toujours adaptés dans les lieux d'incarcération, ils sont sur place et les personnes détenues ont accès à leur traitement directement.

A la sortie, en attendant la mise en place de la couverture sociale, les personnes doivent se débrouiller. Pour les résidents souffrant d'une pathologie grave qui nécessite des soins en continu, cette situation pose toujours des difficultés même si nous tentons systématiquement de préparer la sortie en amont avec les services médicaux de l'établissement pénitentiaire de façon à ce que la personne sorte avec au moins une semaine de traitement. Par la suite, le CHRS honore le coût des traitements même si aucun budget n'est prévu à cet effet afin qu'il n'y ait pas de rupture dans la prise de médicament.

La question de la gestion du traitement par le résident lui-même est aussi centrale. Il se retrouve souvent pour la première fois à gérer seul cette prise médicamenteuse. Il est essentiel pour la prise en charge des hébergés de se mettre dès leur arrivée en relation avec le personnel médical afin qu'il y ait une continuité dans le suivi médical.

Pour les personnes qui souffrent d'une dépendance, avec toutes les émotions et angoisses de la sortie, cela peut-être un moment de grande fragilité vis-à-vis du produit. Bon nombre d'entre elles s'est trouvé à se sevrer de manière brutale en détention à défaut de pouvoir accéder au produit. Même si elles pensent ne plus être concernées par cette problématique, nous constatons bien souvent qu'il y a de nouveau une consommation au bout de quelques temps, notamment dans les périodes d'inactivité, de vide.

- **L'isolement**

A la sortie de détention, les personnes sont souvent très isolées. Les années de détention et/ou les faits commis par la personne, expliquent en partie l'éloignement de l'entourage de la personne détenue. Reprendre ses repères et se construire dehors est forcément d'autant plus difficile dans ces circonstances.

Aller à la rencontre de l'autre devient une réelle difficulté et bien souvent la recherche d'une relation affective est une quête centrale. Cependant après des années, où elles n'ont plus communiqué avec l'extérieur que par l'intermédiaire de courriers. Il est alors nécessaire de reprendre les bases des relations affectives et parfois simplement humaines. Avoir la bonne distance, ne pas être envahissant sont autant d'enjeux qui vont interagir dans la relation à l'autre.

Le CHRS peut parfois devenir leur seul lieu d'échanges et de relations sociales. C'est pourquoi un des objectifs premiers de la structure est d'orienter vers l'extérieur pour aider la personne à construire un réseau en dehors du service. Il apparaît essentiel de ne pas tout centraliser pour pouvoir se projeter après le CHRS. La vocation du centre d'hébergement est bien d'accompagner les personnes vers un futur logement.

A cela vient s'ajouter l'étiquette « sortant de prison ». Dès leur sortie, pour justifier de leurs ressources, de leur situation auprès des différentes administrations, il est indispensable de fournir leur bulletin de sortie de détention sur lequel sont indiquées leurs dates d'entrée et de sortie de l'établissement pénitentiaire. Les premières personnes auxquelles les résidents s'adressent ont de suite cette information. En accompagnant les personnes nous constatons malheureusement que parfois les réactions sont inadaptées de la part des agents administratifs.

De plus, aujourd'hui le droit à l'oubli est remis en question avec internet et l'accès à toutes ces informations sur les personnes. Plusieurs résidents se sont retrouvés en difficultés car lorsqu'ils ont rencontré une personne, elle a entré leur nom sur un moteur de recherche sur internet et a pu accéder aux motifs de leurs condamnations. Dans leur vie sociale et personnelle c'est un réel enjeu. Nous avons malheureusement constaté la même chose de la part de professionnels avec qui nous travaillons.

Pour exemple, Monsieur R., 60 ans, a passé 37 ans en détention. Il est sorti depuis deux ans. Il a un traitement journalier pour lequel des infirmières passent chaque matin au domicile depuis plus de six mois. Tout s'est toujours très bien passé, il les accueille de manière conviviale et les infirmières nous informent que Monsieur est toujours sympathique. Petit à petit, il noue une relation et se sent en confiance auprès des infirmières. Au cours d'un échange avec l'une d'elles, il lui confie que c'est parfois difficile car il a fait de la prison et que c'est toujours présent dans son esprit. Il se retrouve alors quelques jours plus tard hospitalisé pour la quatrième fois en un an pour différents problèmes de santé. L'équipe d'infirmières nous informe qu'elle ne souhaite plus poursuivre les soins à domicile pour Monsieur R. à sa sortie d'hospitalisation car elles sont allées voir sur internet et ont découvert les motifs de son incarcération, tout en prenant la peine d'expliquer qu'elles ne sont pas obligées légalement de reprendre le patient après une hospitalisation et qu'elles sont choquées que nous n'ayons pas transmis l'information auparavant.

C'est une réalité à laquelle sont confrontés les résidents. Nous les accompagnons dans les démarches pour l'effacement des informations sur internet mais cette démarche est complexe et très longue. Il faut perpétuellement rappeler qu'il y a un secret professionnel, que la personne a le droit à son intimité et que sa dette envers la Société a été payée.

Il y a d'un côté l'image qui leur est renvoyée par la Société, même si elles ont fini leur peine, et de l'autre leur propre perception. Nous pouvons voir à quel point il faut du temps pour que la personne puisse apprendre à se définir autrement. Nous remarquons également que pour certaines le parcours d'incarcération est constitutif d'une identité revendiquée. Certaines ont vécu plus longtemps en détention que dehors et décrivent clairement la situation « dans ma tête j'y suis toujours ». Seul avec le temps les personnes peuvent trouver une autre identité et il apparaît essentiel de leur renvoyer qu'elles peuvent se définir autrement, elles ne sont pas que « sortants de prison ».

La sortie de détention après des années d'enfermement est évidemment très attendue et systématiquement idéalisée. La confrontation à toutes ces réalités est une épreuve à chaque instant. Pour certains la pression est trop importante, et elles peuvent exprimer que c'était bizarrement plus facile en détention. Monsieur H, après 22 ans de prison avec un parcours de violence particulièrement difficile durant la détention, exprime clairement ce malaise : « J'ai tenu 22 ans enfermé, je n'ai jamais lâché, je suis resté en vie en pensant à ma sortie, ma liberté, et aujourd'hui je ne comprends pas pourquoi c'est encore plus dur dehors. »

Au quotidien, nous tentons de les accompagner dans ces épreuves et ces moments difficiles. L'accompagnement socio-éducatif est rythmé par des rechutes, des colères ou encore des découragements mais ils font partie entièrement des étapes de la reconstruction. Nous pouvons voir à quel point les résidents ont besoin d'un accompagnement soutenu, d'un lieu où on leur fait confiance, où on les définit autrement que par leur parcours ou les faits qu'ils ont commis dans le passé.

2-4-6 Les freins au développement de la libération conditionnelle

2-4-6-1 Le prononcé de réduction de période de sûreté par la Chambre de l'Application des Peines reste rare

L'appel des jugements concernant les mesures de placement à l'extérieur, de semi-liberté, de fractionnement et suspension des peines, de placement sous surveillance électronique, de libération conditionnelle (art 712-6 CPP), le relèvement de la période de sûreté (art 712-7 CPP) est porté devant la Chambre de l'Application des Peines (CHAP) de la Cour d'Appel qui statue, par arrêt motivé, après un débat contradictoire au cours duquel sont entendues les réquisitions du Ministère Public et les observations de l'avocat du condamné. Dans la version élargie, la Chambre de l'Application des Peines de la Cour d'Appel est composée, outre le Président et les deux conseillers assesseurs, d'un responsable d'une association de réinsertion, des condamnés et d'un responsable d'une association d'aide aux victimes (art 712-13 CPP).

Depuis la mise en place de cette instance en 2005, plusieurs associations adhérentes à Citoyens et Justice ont été sollicitées pour siéger en CHAP élargie au titre de responsable d'une association de réinsertion des condamnés ou d'aide aux victimes au regard de leur expertise et de leurs compétences, à l'échelle du territoire d'une Cour d'Appel.

Dans l'exercice de cette fonction d'assesseur de la CHAP, au titre de responsable d'une association de réinsertion des condamnés, ces associations font le constat que de plus en plus d'affaires audiencées concernent un relèvement de la période de sûreté. Dans ces affaires, il s'agit d'étudier l'appel des personnes détenues condamnées à de très longues peines qui ont déjà pour la plupart effectué 15 à 20 ans de détention. Pour ces personnes qui escomptent de voir aboutir leur demande, à savoir le prononcé d'une fin de la période de sûreté ou d'une réduction, l'examen de leur situation pénale qui débouche sur une décision est d'autant plus lourde de conséquences qu'elle leur permettra de commencer à préparer leur projet. A défaut, elles perdront tout espoir de se projeter (renfermement sur soi-même, nourrir sa haine envers l'institution judiciaire, refuge dans une stratégie de survie...). Or les éléments de la situation examinée, étayée par les observations de l'avocat de la personne condamnée qui sont analysés au travers du prisme de l'art 720-4 CPP ne permettent pas aux assesseurs de la CHAP de prendre leurs décisions en toute objectivité. En effet, la décision de la CHAP, de mettre fin, à titre exceptionnel, à la période de sûreté ou de la réduire, s'appuie uniquement sur l'interprétation qu'elle fait de l'article 720-4 CPP « Lorsque le condamné manifeste des gages sérieux de réadaptation sociale... ».

La difficulté réside dans l'appréciation du terme « gages sérieux de réadaptation sociale ». Dans les débats qui s'ouvrent entre les membres de la CHAP élargie, la subjectivité peut rapidement prendre le pas : « la personne bénéficie déjà de ses remises de peine et de remises de peine exceptionnelles, les actions de réinsertion qu'elle met en œuvre (formation...) appartiennent à la normalité, on n'a pas de démonstration d'actes héroïques (protéger un surveillant d'une agression...) ... ». Les débats qui amènent la décision collective se construisent souvent sur du ressentiment (personne qui indispose de par sa personnalité ou les faits qui l'ont conduite en détention...) et sont rarement satisfaisants pour le représentant de l'association de réinsertion des condamnés. Dans la réalité, très peu de décisions de la CHAP sont prononcées en faveur d'une réduction de la période de sûreté. Dans le cas contraire, elles peuvent apparaître comme étant « un cadeau donné ».

De fait, le code de procédure pénale devrait pouvoir définir précisément le terme de « gages sérieux de réadaptation sociale... ». Recouvre-t-il une bonne action, une situation exceptionnelle, des efforts louables au regard de la santé de la personne (difficulté à se déplacer...) ... ?

Au même niveau d'interrogation, il s'agirait de caractériser la notion « à titre exceptionnel ». « Exceptionnel » peut-il signifier « presque jamais » ? « Jamais » ?

PRÉCONISATION :

Préconisation 72 : Confier au législateur le soin de définir précisément ce que recouvrent les « gages sérieux de réadaptation sociale »

2-4-6-2 L'avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté : une entrave faite à la libération conditionnelle des personnes condamnées à de longues peines d'emprisonnement ?

Instaurée par la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales et son décret d'application n°2007-1169 du 1^{er} août 2007 relatif au placement sous surveillance électronique mobile, la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté (CPMS) a progressivement vu son champ d'intervention s'élargir, notamment pour ce qui concerne l'octroi de la libération conditionnelle des personnes condamnées à un certain type de peines²⁸.

Dans le cas de ces condamnations, le projet de libération conditionnelle examiné par le tribunal de l'application des peines doit faire l'objet d'un avis préalable de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté.

Dans le cadre d'une des condamnations évoquées à l'article 730-2 du CPP, cet avis est rendu à la suite d'une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité réalisée dans un service spécialisé chargé de l'observation des personnes détenues (centre national d'évaluation – CNE) assortie d'une expertise effectuée dans le cas des crimes mentionnés à l'article 706-53-13 du CPP par deux experts psychiatres ou un expert médecin psychiatre et un expert psychologue titulaire d'un diplôme, d'un certificat ou d'un titre sanctionnant une formation universitaire fondamentale et appliquée en psychopathologie. La procédure ainsi définie prévoit donc plusieurs étapes : une expertise médicale par un ou deux experts selon les cas, une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité (placement au CNE pour une durée minimum de six semaines), l'avis de la commission pluridisciplinaire de sûreté sur le fondement du rapport d'évaluation du CNE et l'expertise.

Dans le cadre d'une des condamnations évoquées à l'article 730-2-1 du CPP, cet avis est rendu à la suite d'une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité réalisée par la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté compétente pour le ressort de la Cour d'appel de Paris. Aux fins de cette évaluation, le centre national d'évaluation peut être saisi par le Président de la Commission lorsque la personne est détenue.

La commission présidée par M. Bruno Cotte chargée d'engager une réflexion sur la refonte des peines soulignait déjà en décembre 2015 que l'un des principaux problèmes rencontrés dans ce montage réside dans l'articulation des délais qu'il convient de respecter lors de la mise en œuvre de cette procédure : « il s'avère (...) que l'ensemble de la procédure se déroule sur une durée bien supérieure aux délais imposés et que le Tribunal de l'Application des Peines (TAP) n'est en réalité pas en mesure de statuer dans le respect » des délais prévus par le code de procédure pénale (le débat contradictoire doit avoir lieu au plus tard le sixième mois suivant la demande de libération conditionnelle). « Actuellement, la plupart des huit CPMS ne rendent leurs avis que dans des délais oscillant entre 9 et 18 mois. » Face à une telle situation, il est aisé de comprendre qu'une personne à qui il resterait deux ans de peine d'emprisonnement à effectuer renonce à demander une libération conditionnelle et sorte de détention sans aucune forme de suivi judiciaire (« Pour une refonte du droit des peines », p. 73).

Si l'évaluation réalisée au CNE apporte incontestablement des éléments précieux au JAP (« éléments particulièrement riches susceptibles d'être fort utiles »), l'avis de la CPMS ne semble pas représenter en soit de plus-value (« l'avis de la CPMS est souvent moins riche que celui formulé par le CNE »). En effet, cette commission ne rencontre pas la personne concernée et travaille essentiellement sur les documents du dossier et le rapport du CNE. Le TAP peut tout aussi bien effectuer (et le fait) ce travail de synthèse. Les CPMS sont totalement dépassées par le nombre de saisines. Dans ces conditions, monter un projet d'aménagement de peine pour les longues peines relève de l'exploit dans ces conditions. De fait, le service de l'application des peines reçoit des requêtes qui n'évoquent plus la libération conditionnelle mais une simple mesure d'aménagement de peine sous écrou afin d'échapper à l'avis des CPMS. Cette dernière astuce de procédure pas toujours connue des personnes condamnées révèle peut-être un nouvel écueil en ce que la CPMS n'est pas forcément saisie en fonction de la complexité du dossier mais en fonction de la nature de la mesure sollicitée par la personne condamnée. De surcroît, la question se pose de savoir si la CPMS doit être saisie en cas de demande de libération conditionnelle alors qu'une mesure d'aménagement de peine sous écrou est déjà en cours. Dans la pratique, les JAP semblent ne pas saisir la CPMS dès lors que la personne condamnée n'est plus en détention.

²⁸ Articles 730-2 et 730-2-1 du CPP : « lorsque la personne a été condamnée à la réclusion criminelle à perpétuité ou lorsqu'elle a été condamnée soit à une peine d'emprisonnement ou de réclusion criminelle égale ou supérieure à quinze ans pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru, soit à une peine d'emprisonnement ou de réclusion criminelle égale ou supérieure à dix ans pour une infraction mentionnée à l'article 706-53-13 » et « lorsque la personne a été condamnée à une peine privative de liberté pour une ou plusieurs infractions mentionnées aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exclusion de celles définies aux articles 421-2-5 à 421-2-5-2 du même code ».

PRÉCONISATIONS :

Préconisations 73 à 76 : Pour sortir de cet écueil, la commission présidée par M. Bruno Cotte estimait en décembre 2015 devoir proposer :

- de maintenir l'évaluation réalisée par le CNE en la maintenant obligatoire pour les peines de réclusion criminelle à perpétuité et en la rendant facultative dans les autres cas,
- de supprimer la CPMS,
- de prévoir une communication du rapport du CNE au juge de l'application des peines en charge de la mesure de privation de liberté,
- de créer des antennes supplémentaires du CNE (de l'ordre de deux ou trois) afin de mieux les répartir sur le territoire et d'éviter ainsi ou de réduire la rupture des liens familiaux pendant la durée de cette période d'évaluation.

2-5 LE CHÂINAGE DES MESURES D'AMÉNAGEMENT DE PEINE OU COMMENT MIEUX APPRÉHENDER L'AMÉNAGEMENT DE PEINE DE LONGUE DURÉE ?

En élargissant les conditions d'octroi des aménagements de peine sous écrou, la loi pénitentiaire expose les personnes condamnées à des aménagements de peine de très longues durées (jusqu'à 24 mois). Or, il peut paraître difficile aux magistrats de prononcer des mesures d'aménagement de peine de deux ans. Si les prononcés d'une semi-liberté, d'un placement sous surveillance électronique, d'un placement à l'extérieur de cette durée peuvent paraître discutables, ils ne devraient pas être impossibles dès lors qu'ils seraient appréhendés dans le cadre d'un parcours individualisé.

Face à l'allongement de la durée des aménagements de peine, les associations adhérentes de Citoyens et Justice gestionnaires d'une activité de placement à l'extérieur ont réfléchi, dans le cadre de cette mesure, à la mise en œuvre d'une prise en charge évolutive visant à l'autonomisation progressive de la personne, en préparation de sa libération définitive.

Sur ce modèle, nous pourrions assez facilement imaginer que les personnes incarcérées puissent bénéficier d'un chaînage de mesures d'aménagement de peine axé vers l'autonomisation de la personne avant sa libération définitive tout comme nous pourrions imaginer qu'en cas de difficulté les personnes suivies puissent revenir à des modalités de prise en charge plus contraignantes. La semi-liberté pourrait particulièrement y trouver sa place.

A défaut, le droit à l'aménagement de peine de longue durée n'aurait pas de moyen d'existence.

PARTIE 3

INTERVENIR EN DÉTENTION



Tout professionnel intervenant auprès des personnes en sortie de détention est convaincu de la nécessité d'engager une prise en charge en amont de la sortie de détention. C'est d'ailleurs ce principe qui a motivé la création des SPIP à la suite des Comités de Probation et d'Assistance aux Libérés (CPAL – milieu ouvert) et des services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires (milieu fermé). Cette prise en charge doit pouvoir reposer sur une analyse de l'ensemble des besoins de la personne et se poursuivre après la sortie de détention.

3-I ACCÈS AUX DROITS

Concernant l'accès aux droits sociaux, les difficultés se concentrent au niveau de l'activation ou la réactivation des droits sociaux qui, à défaut d'avoir été anticipée en détention, entraîne de longs délais de prise en charge et déstabilise la sortie de détention.

Pourtant, certaines dispositions ont été prises à la matière. La circulaire interministérielle DGCS/DAP du 11 juillet 2013 relative aux conditions d'accès et aux modalités de calcul du RSA et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) des personnes placées sous main de justice a permis d'éclaircir la conduite à tenir par les services. Néanmoins, elle n'a pas toujours été comprise ou connue de déclinaisons locales aux dires de l'Administration Pénitentiaire elle-même.

En septembre 2014, la DAP a publié un guide des droits sociaux accessibles aux personnes placées sous main de justice, à l'usage des personnels pénitentiaires.

Plus récemment (mai 2016), nous avons pris connaissance fort tardivement de l'existence d'un protocole de partenariat daté de 2007 et réunissant la Direction de l'Administration Pénitentiaire (DAP), la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS), l'Assemblée des Départements de France (ADF), la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF) et la Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CMSA).

3-I-1 Les constats de terrain

Aucune démarche d'insertion ne saurait être engagée sans aborder la question de l'accès aux droits sociaux. Si l'entrée en détention entraîne l'interruption du versement de certains droits sociaux, nous pourrions nous attendre à ce que la sortie de détention s'accompagne de leur rétablissement. Pourtant, le constat est tout autre : l'actualisation des droits sociaux peine à trouver sa place en détention. Il semble dès lors incontournable de renforcer le travail concernant l'actualisation des droits sociaux (domiciliation, Carte Nationale d'Identité, titre de séjour, Revenu de Solidarité Active, Aide aux personnes âgées, Allocation Personnalisée d'Autonomie...).

L'enquête menée par l'ARAPEJ, le SPIP 91 et la Maison d'Arrêt de Fleury-Mérogis sur les trois derniers mois de l'année 2012 en atteste.

Au-delà de dresser un état des lieux des besoins en matière d'hébergement/logement des personnes détenues à la Maison d'Arrêt de Fleury-Mérogis, cette enquête a consisté à repérer les freins à l'accès à l'hébergement/logement des personnes détenues parmi lesquelles l'absence de domiciliation et de CNI (ou titre de séjour) valide.

Cette enquête nous apprend en effet que la proportion des personnes sortant sans domiciliation est importante (de l'ordre de 18,8% alors que cette proportion s'élève à 66% pour les personnes accompagnées par le référent hébergement/logement). Cet indicateur est encore plus élevé pour les personnes libérées sans avoir pu effectuer les démarches d'obtention ou de renouvellement d'une pièce d'identité ou d'un titre de séjour (40% des personnes interrogées soit 2400 personnes sortant du seul établissement de Fleury-Mérogis par an).

Depuis la loi du 15 août 2014, toute personne incarcérée doit pouvoir établir sa domiciliation sur le secteur de son choix. Il serait souhaitable que cette disposition ne reste pas un vœu pieux et s'inscrive dans la réalité des pratiques.

La mise en place d'un état très précis des démarches prioritaires à entreprendre dès le quartier arrivant et la mise en œuvre d'un relais immédiat avec les structures de droit commun susceptibles de répondre aux besoins exprimés grâce à la tenue d'ateliers collectifs pourraient permettre assez facilement de remédier à ce genre de problème. En effet, si cet écueil ne recouvre pas un degré de difficulté élevé quant à sa résolution, il peut très nettement entacher le parcours de réinsertion de la personne.

De même, un grand nombre d'associations adhérentes de Citoyens et Justice relève régulièrement la difficulté que pose l'absence de droits RSA tant pour les personnes qu'elles accueillent en ACI que pour l'équilibre de leur budget, condition sine qua non à l'exercice de leurs missions.

Pourtant, un certain nombre d'entre elles a pu par le passé être amené à instruire des demandes de RSA en détention dans le cadre de la préparation à la sortie. Face à la disparition progressive de ces financements alloués, elles ont progressivement désinvesti cette action qui s'inscrivait pourtant parfaitement dans la déclinaison locale de l'accord de partenariat national signé à ces fins par la Direction de l'Administration Pénitentiaire (DAP), la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS), l'Assemblée des Départements de France (ADF), la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF) et la Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CMSA).

3-1-2 Un accord de partenariat national bienvenu mais qui peine à s'appliquer

Le 10 juillet 2007, la Direction de l'Administration Pénitentiaire (DAP), la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS), l'Assemblée des Départements de France (ADF), la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF) et la Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CMSA) signaient un accord national de partenariat dans le but d'améliorer l'insertion sociale et professionnelle des personnes en sortie de détention et de favoriser la réduction des situations d'exclusion que connaissent les personnes démunies à leur sortie d'établissement pénitentiaire.

Pour ce faire, l'ensemble des signataires entendent poursuivre les objectifs suivants :

- améliorer l'accès à l'information pour l'accès aux droits sociaux des personnes détenues,
- aider à la constitution des demandes de prestations,
- mobiliser des ressources disponibles dès le premier jour de la sortie de détention,
- favoriser la réinsertion professionnelle au moyen des emplois aidés,
- assurer l'accès aux suivis en cas de changement de département.

Aussi essentielles soient elles à l'accompagnement des personnes placées sous main de justice, il est pour le moins étonnant que ces dispositions n'aient été portées à la connaissance de Citoyens et Justice qu'au mois de mars 2016... sauf à lire le rapport de la mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'Administration Pénitentiaire par l'autorité judiciaire. En effet, cette dernière ne manque pas de prendre l'exemple dudit protocole qui « n'a fait l'objet d'aucun suivi » (confirmé à la fois par la DAP, l'ADF et la DGCS - Rapport de la mission d'évaluation... note de bas de page n° 191, p. 121), pour souligner le défaut de lisibilité des services de la Direction de l'Administration Pénitentiaire et de certains de ces partenaires quant au degré d'application de quelque disposition que ce soit.

3-2 HÉBERGEMENT / LOGEMENT

L'absence d'une situation administrative claire, l'inexistence de ressources ou de droits ouverts et la saturation des dispositifs d'hébergement entraînent souvent la personne sortant de détention vers une période d'errance, peu propice à la prévention de la récidive et l'amélioration de la situation de la personne concernée.

Alors que l'accès au logement intervient rarement dès la sortie de détention, une prise en charge temporaire et accompagnée paraît nécessaire pour préparer la personne et l'accès au logement.

En effet, plusieurs types de difficulté isolées ou concomitantes se posent dans la prise en charge d'une personne détenue. Il est d'abord particulièrement difficile d'évaluer au plus juste le besoin en termes d'habitat (type d'hébergement ou de logement, niveau d'accompagnement nécessaire) dans le contexte de la détention (discours biaisé par l'enjeu de sortir de détention et par l'atténuation de certaines problématiques en détention : sevrage et prise de traitement médicamenteux, par exemple). S'ajoutent à cela l'absence de documents d'identité, de domiciliation, de droits ouverts ou de ressources, d'épargne, d'avis d'imposition, la plupart des démarches ne pouvant être engagée qu'à partir d'une domiciliation postale ou grâce à un déplacement physique à l'extérieur. Les situations d'endettement locatif antérieur à la détention et/ou produites par l'arrêt du paiement des loyers à l'occasion de l'incarcération ne sont pas rares. De surcroît, l'enfermement et l'absence de moyens de communication contraignent la personne concernée dans la conduite de ses démarches et limitent ses possibilités d'agir... sans oublier l'incertitude de la date de sortie, l'état psychique dans lequel la personne concernée se trouve en sortie de détention, les obligations ou interdictions auxquelles elle sera soumise ou l'inopportunité qu'il pourrait y avoir à la reloger sur des territoires propices...

3-2-1 Le référent hébergement/logement à Fleury-Mérogis (CASP ARAPEJ – Paris)

Depuis 2010, un référent hébergement/logement intervient à la Maison d'Arrêt de Fleury-Mérogis (MAFM). Mis en œuvre par le CASP-ARAPEJ et financé par la Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS) 91, ce dernier a pour vocation de travailler à la préparation à la sortie des personnes incarcérées dans le cadre de sortie dite sèche (action initiale) ou la préparation de projets d'aménagement de peine (élargissement progressif de l'action). Il intervient de concert avec le SPIP à la mise en œuvre d'un projet autour de la personne.

Ses missions consistent à :

- Favoriser la coordination institutionnelle en matière d'hébergement/logement,
- Anticiper les sorties de détention sans solution,
- Coordonner, avec le réseau départemental de l'hébergement (Service Intégré d'Accueil et d'Orientation, Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale...), l'accès aux places d'hébergement sans rupture avec le moment de sortie de détention,

- Recueillir et analyser les processus discriminants (potentiels freins à l'accèsion à l'hébergement et/ou au logement),
- Proposer des solutions en concertation avec les instances compétentes pour remédier aux processus discriminants constatés.

Le Référent Hébergement/ Logement peut aussi bien être saisi par le SPIP (fiche signalétique), l'un des partenaires intervenant au sein de l'établissement pénitentiaire (Mission Locale, Assistante Sociale, Point d'Accès aux Droits, Référent Droits Sociaux, Pôle Emploi...) ou par les personnes détenues elles-mêmes (courrier).

En fonction de la situation, du délai imparti avant la libération, ainsi que de la demande du Conseiller Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (CPIP), et/ou de la personne détenue, la réponse peut intervenir sous différentes formes :

- Un échange avec le CPIP sur l'orientation envisagée et la mise en commun des coordonnées de structures pouvant répondre au projet mis en place avec la personne,
- Un courrier envoyé à la personne avec les différents renseignements souhaités (Exemple : informations concernant la demande de logement social, adresses d'associations pouvant l'aider dans la suite de ses démarches, liste d'hôtels au mois...),
- Un ou plusieurs entretiens avec la personne afin de pouvoir évaluer la demande et le projet de la personne concernée. Suite à cet entretien, un retour est systématiquement fait avec le CPIP référent.

En 2016, 38,10 % des personnes orientées étaient sans domicile fixe avant leur détention, 29,10 % vivaient chez un tiers et 6,30 % seulement disposaient d'un logement autonome.

Après six ans d'intervention, il est à noter que les recherches d'hébergement des personnes âgées de moins de 25 ans²⁹ sont de plus en plus difficiles en ce que les structures d'accueil sont toujours plus nombreuses à souhaiter que les personnes orientées soient relativement autonomes et que l'insertion professionnelle se fasse rapidement. La proportion des personnes âgées de plus de 60 ans (3% des personnes demandeuses) tend à augmenter. 35,8% des personnes signalées n'ont pas de papiers en règle et 3,4% sont en situation irrégulière. Presque 68% n'ont pas de domiciliation alors qu'une adresse administrative est indispensable pour obtenir le RSA, faire une demande SIAO ou toutes démarches vers l'hébergement ou le logement. Près de 48% des personnes orientées sont sans ressource. Enfin les peines de détention de moins de trois mois ne permettent pas de véritables recherches vers un hébergement adapté à leur situation.

A ces quelques constats, s'ajoute le fait que le nombre de prises en charge est toujours plus important. Au cours de l'année 2016, le CASP ARAPEJ s'est vu orienter 448 personnes qui sont venues s'ajouter aux 92 personnes déjà signalées en 2015 et dont l'accompagnement s'est poursuivi en 2016 portant à 580 le nombre de demandes traitées (contre 449 en 2015). Or selon une enquête menée par la DAP entre le 1^{er} et 7 décembre 2014 sur l'accès à l'hébergement et au logement des sortants de prison, 21,28% des entrants à la Maison d'Arrêt de Fleury-Mérogis se déclarent sans domicile fixe soit plus de 2 000 personnes/an.

Face au nombre toujours croissant de demandes, le SPIP 91 et le CASP ARAPEJ ont dû établir des priorités en faveur des personnes de moins de 25 ans (sur proposition du CASP ARAPEJ), les personnes radicalisées ou en voie de radicalisation et les personnes soumises à un sursis avec mise à l'épreuve ou suivi socio-judiciaire à leur sortie de détention (sur proposition du SPIP). A ce jour, les personnes en situation irrégulière ou dont la situation administrative n'est pas à jour, les personnes condamnées à des peines de moins de quatre mois ne sont plus prises en charge par le référent hébergement/logement. Dans ce contexte, la situation des personnes sans domicile fixe condamnées en comparution immédiate est particulièrement préoccupante. Face au constat que l'action déployée par le CASP ARAPEJ n'est pas en mesure de répondre au problème d'hébergement/logement qui se pose aux personnes condamnées à de courtes peines, **il conviendrait d'instaurer en détention des temps collectifs permettant aux personnes d'être informées de leurs droits, d'installer des permanences assurées par un travailleur social permettant aux personnes détenues de bénéficier d'un soutien dans l'appel à donner au 115 ou au SIAO urgence le jour de leur sortie, de mettre à disposition des places transitoires à l'instar de celles qui ont existé jusqu'en 2016 en Ille et Vilaine.**

Enfin, il est à noter que depuis septembre 2016, les CPIP ont reçu pour instruction de la part de leur direction de ne plus se charger des demandes SIAO des personnes détenues. Ces dernières pourraient incomber au référent hébergement/logement. Or aucun renforcement des effectifs sur ce poste ne semble envisagé.

²⁹ 32,90% des personnes demandeuses. Les chiffres exprimés dans ce paragraphe concernent l'année 2016.

3-2-2 L'Accompagnement Vers et Dans le Logement à destination des PPSMJ

Mise en œuvre dans le cadre du plan de Relance, l'action d'accompagnement vers et dans le logement a pour vocation de favoriser l'accès au logement et contribuer à la fluidité des parcours dans le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion dans le cadre de la politique du « Logement d'Abord ».

Depuis 2010, trois associations adhérentes de la fédération Citoyens et Justice conduisent cette action en vue de favoriser spécifiquement l'accès à l'hébergement et/ou au logement des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) : Œuvre des prisons (Aix-en-Provence), ESPERER 95 (Pontoise), ALFADI (Rennes).

Nous tenons à rappeler ici toute la pertinence du choix que les trois départements concernés ont fait en décidant d'accorder des financements en direction d'un dispositif dédié aux personnes placées sous main de justice. En opérant ce choix, le Val d'Oise, les Bouches du Rhône et l'Ille et Vilaine participent en effet clairement aux orientations politiques de prévention de la délinquance et de la récidive.

3-2-2-1 L'AVDL PPSMJ³⁰ dans les Bouches-du-Rhône (Œuvre des Prisons – Aix en Provence)

Rompue à l'accompagnement de personnes incarcérées ou en grande difficulté sociale, l'association Œuvre des prisons, mène depuis le début de l'année 2015, une action spécifique d'accompagnement vers et dans le logement en direction des personnes sortant de détention.

Créée à l'initiative conjointe du SPIP et de la DDCS, cette mission repose sur la mise en place d'un service dédié (création de deux postes pour 40 mesures d'accompagnement par an) visant à aider les personnes détenues à trouver un logement. Elle prend également appui sur deux opérateurs d'intermédiation locative (désignés suite à un appel à projets DDCS) chargés de capter les logements les plus adaptés et d'accompagner les personnes concernées suite à leur relogement.

Facteur essentiel de prévention de la récidive, la mission AVDL PPSMJ a pour vocation de :

- réduire au maximum les difficultés rencontrées par les personnes en sortie de détention,
- préparer la sortie et engager un accompagnement global qui se prolongera dans le logement,
- favoriser l'accès au droit commun,
- et faciliter l'accès et le maintien dans le logement.

Cette action est exclusivement destinée aux personnes éligibles à un aménagement de peine ou en sortie de détention, rencontrant un problème d'accès ou de maintien dans un logement en raison de difficultés financières et/ou sociales et répondant à un ensemble de cinq critères (avoir des ressources à la sortie, être à six mois minimum de la sortie, disposer d'une situation administrative régulière, souhaiter être logé dans les Bouches-du-Rhône, demander explicitement à bénéficier de l'action). Dans le cas d'un maintien, la personne doit justifier d'une situation administrative régulière et exécuter une peine inférieure à six mois.

Les besoins en hébergement/logement de la personne détenue sont évalués par le Conseiller Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (CPIP), seul prescripteur sur la mission AVDL PPSMJ. Si la personne concernée est éligible au dispositif, le CPIP renseigne une fiche d'orientation comportant des indications sur son état civil, son parcours pénal, son budget, l'orientation souhaitée et la complète de toutes informations utiles. A réception de la fiche, le référent AVDL planifie un entretien avec la personne concernée sur son lieu de détention. Cet entretien d'une heure et demie permet d'aborder avec la personne concernée sa situation dans toutes ses dimensions (parcours résidentiel, projet de logement, perspectives de sortie, santé, liens familiaux et amicaux...). En complément, il est proposé à la personne de décrire ses motivations et son projet sur feuille et d'affiner sur la base d'une grille de réflexion son souhait, d'inscrire les questions qu'il se pose, ses demandes et attentes pour sa vie à l'extérieur. Susceptibles d'être approfondis au cours des entretiens suivants, les éléments ainsi recueillis permettent au référent AVDL d'établir avec ses partenaires (CPIP, service médical de l'établissement pénitentiaire...) un diagnostic partagé dans lequel seront pris en compte la date et les conditions de la sortie de détention (aménagement de peine, sortie définitive, existence et nature des obligations particulières...).

L'intégration de la personne détenue dans le dispositif AVDL constitue l'issue la plus favorable.

Un contrat d'engagement est alors signé entre la personne et le référent AVDL et un projet d'accompagnement personnalisé est initié. Au cours des entretiens qui suivront, le projet logement est affiné. A partir de ce moment-là, le référent AVDL multiplie les contacts avec les opérateurs d'intermédiation locative. Deux mois après le premier entretien entre le référent AVDL et la personne concernée, une rencontre entre la personne, le référent AVDL et l'opérateur d'intermédiation locative est organisée. Dès que la sortie d'incarcération est envisagée dans un délai de quatre mois maximum, les opérateurs d'intermédiation locative se mettent en veille en vue de capter le logement qui leur semblera le plus adéquat dès qu'il sera disponible.

³⁰ Pour en savoir plus : Etude « Organiser la sortie de détention : de la prison vers le logement » réalisée par le Cabinet CEREMA sous le pilotage de la DIHAL, Mai 2017, Fiche n°3

Une fois relogée, la personne signe un contrat d'accompagnement. Des visites à domicile sont généralement organisées tous les mois mais peuvent avoir lieu autant que nécessaire. La durée de l'accompagnement est en moyenne de trois ans avant que le bail glisse au nom de la personne. La répartition des dimensions de l'accompagnement entre le référent AVDL et l'opérateur d'intermédiation locative est variable même si le premier aura tendance à s'occuper en lien avec le SPIP de la dimension judiciaire alors que le second s'intéressera davantage à la dimension logement.

La personne intègre donc un logement avec un accompagnement spécifique. La partie thérapeutique de l'accompagnement (80% des personnes sortant de prison ont besoin d'un traitement médical et/ou font l'objet d'une obligation de soins) est quant à elle prise en compte par un infirmier psychiatrique (vérification des ordonnances, facilitation du lien avec les services psychiatriques de droit commun) (Cf. infra p.84 et 92).

Dans le cas où la personne ne peut intégrer le dispositif AVDL PPSMJ, elle peut aussi être orientée vers des solutions transitoires. Dans ce cas, le SPIP se rapproche du SIAO en vue de l'orientation qui semblera la plus adaptée.

3-2-2-2 Le Service d'Accompagnement Vers le Logement dans le Val d'Oise (ESPERER 95 – Pontoise)

Acteur essentiel de la lutte contre l'exclusion et la récidive sur le Val d'Oise, ESPERER 95 intervient aussi bien dans le champ socio-judiciaire que dans les champs logement/hébergement/veille sociale, formation et insertion professionnelle.

Dès la mise en œuvre de l'action d'Accompagnement Vers et Dans le Logement dans le Val d'Oise, le choix a été fait de confier à ESPERER 95 une action spécifique à destination de l'ensemble des personnes placées sous main de justice dans la limite de 40 ménages en flux constant sur une durée maximale de six mois par mesure (durée de trois mois renouvelable une fois).

Ouvert à toutes personnes placées sous main de justice, ce Service d'Accompagnement Vers et dans le Logement (SAVL) vise à favoriser l'accès ou le maintien dans le logement autonome ou adapté des personnes qui lui sont orientées par les antennes du SPIP 95, l'antenne pénale de l'ARS 95, le CPCV, le pôle socio-judiciaire ou le CHRS Hermitage d'ESPERER 95.

Dans un contexte qui ne permet pas toujours aux prescripteurs de trouver, même avec difficultés, les solutions les plus adaptées, il s'agit, grâce à un accompagnement ciblé, d'anticiper les sorties d'hébergement liées à des fins de mesure d'aménagement de peine sans avoir besoin de recourir au SIAO, de résoudre les situations de décohabitation liées aux problématiques de violences intrafamiliales, de prévenir les ruptures de logement et/ou de favoriser l'appropriation du logement.

Loin de se substituer aux prises en charge assurées par les prescripteurs, les accompagnements dispensés par le SAVL se caractérisent par une approche personnalisée et individualisée axée sur l'insertion par le logement. Année après année, cette approche spécifique est devenue essentielle tant les nombreuses évolutions législatives et la multiplicité des dispositifs qu'elle recouvre n'ont pas permis à la problématique logement/hébergement de gagner en lisibilité. Ainsi, le SAVL agit comme un lieu ressource d'accompagnement spécialisé dans le domaine du logement permettant une prise en charge adaptée aux personnes placées sous main de justice ou sortant de détention. Cette action est d'autant plus appréciable que les dispositifs de droit commun méconnaissent eux aussi les circuits judiciaires et/ou ont encore quelques réserves à accueillir ces publics. De surcroît, les personnes accompagnées peuvent être en attente de jugement, bénéficier de réductions supplémentaires de peines les contraignant à quitter plus tôt le logement qui leur est mis à disposition dans le cadre d'une mesure de placement à l'extérieur et/ou être soumises à une interdiction de territoire. Dans le premier cas, le SAVL se confrontera à la difficulté de la personne à se projeter. Dans le deuxième cas, il travaillera en étroite collaboration avec le service prescripteur en vue de faire correspondre au mieux le relogement avec la fin de l'aménagement de peine. Enfin, dans le troisième cas, il s'attachera à mobiliser les personnes dans un travail de réflexion quant à l'interdiction posée. Le cadre contraint de la mesure judiciaire, le contrôle du respect par la personne des obligations et interdictions y afférentes, les liens, le cas échéant, avec le magistrat mandant ou le SPIP restent quant à eux de la compétence des partenaires prescripteurs.

Sur le plan opérationnel, la situation de la personne susceptible de bénéficier de l'action est portée à la connaissance du SAVL grâce à la transmission par le prescripteur d'une fiche informative et d'un rapport social. A réception, le SAVL entre en contact avec la personne concernée et convient d'un rendez-vous au cours duquel un diagnostic de la situation est réalisé. Le prescripteur est tenu informé des conclusions y afférentes. Les éléments recueillis sont présentés à la Commission d'études des dossiers qui valide ou pas l'entrée dans le dispositif. Cette dernière est matérialisée par la signature par la personne concernée et le SAVL d'un contrat d'accompagnement de trois mois. Celui-ci peut être reconduit une fois pour trois mois.

L'accompagnement se dirige alors soit vers le logement adapté soit vers le logement autonome. Pour mener à bien cette mission, ESPERER 95 s'est attachée à développer un partenariat conséquent.

L'ALFADI défend le droit au logement pour tous. Elle est située à Rennes et intervient sur le territoire de Rennes métropole. Sa mission est de favoriser l'accès et le maintien dans le logement des ménages en très grande difficulté.

Elle gère 3 services :

- Un service d'accompagnement social lié au logement,
- Un service d'hébergement,
- Une mission d'accompagnement vers et dans le logement des personnes sortant de prison à l'origine expérimentale, et qui est devenue pérenne dans le cours de l'année 2016 et rayonne sur l'ensemble du département de l'Ille et Vilaine (35).

Le double objectif de cette dernière est de pallier à l'absence de réponses satisfaisantes en matière de logement ou d'hébergement des personnes placées sous main de justice et de contribuer à la prévention de la récidive. En effet, il est de notoriété publique que l'absence de logement ou le logement précaire sont sources de fragilisation des parcours individuels et des facteurs favorables à la réitération d'infractions.

- **L'axe « coordination »**

Véritable interface entre l'intérieur et l'extérieur de l'établissement pénitentiaire sur les questions de logement et d'hébergement, la coordination a pour objectif de faire le lien et le relai entre les demandeurs (personnes détenues ou déjà libérées mais toujours sous-main de justice), les CPIP (conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation) et les structures, associations, institutions, bailleurs... pour faciliter l'accès ou le maintien dans un logement ou un accueil en structure.

La coordinatrice est régulièrement sollicitée pour son expertise par les différentes antennes SPIP du département en vue d'évaluer la situation de la PPSMJ au regard de sa problématique de logement, de son parcours logement et plus globalement de son parcours de vie. A partir de cette évaluation, un projet logement ou hébergement qui soit le plus adapté à sa situation est élaboré (logement de droit commun, relogement social prioritaire, résidence sociale, maison relais, résidence accueil, CHRS...). Ce projet peut également concerner des personnes préparant un aménagement de peine.

Sollicitée le plus souvent sur le territoire du département, la coordination peut l'être aussi pour des situations hors département par des personnes détenues à Rennes qui ont pour projet de retourner sur leur département d'origine, ou par des personnes incarcérées hors département qui souhaiteraient revenir sur le département d'Ille et Vilaine dont elles sont originaires.

L'évaluation et l'orientation qui vont suivre sont menées en partenariat étroit avec les CPIP et les opérateurs du logement ou de l'hébergement mais aussi avec les partenaires de l'insertion, voire du médical, dans un souci d'accompagnement global à la réinsertion de la personne qui va être libérée.

En 2016, 158 personnes ont bénéficié de ce dispositif. Pour certains, il s'est agi de soutenir la préparation à la sortie, mettre en mouvement une dynamique personnelle, donner quelques clés de compréhension pour anticiper leur sortie. Pour d'autres, moins nombreux, le travail mené a consisté à pallier à l'urgence pour se donner du temps avant la concrétisation d'un projet (hôtel au mois, la maison Arc en Ciel, l'auberge de jeunesse, les places « dites Perben » au sein de 3 CHRS, la communauté Emmaüs, le I15).

- **L'axe « intermédiation »**

Grâce au soutien de l'Etat, l'axe « intermédiation » vient en soutien de la mission « coordination » en mettant à disposition des logements pour ce public spécifique, auxquels est associé un accompagnement social.

Dans ce cadre, l'ALFADI dispose d'un financement pour 24 logements :

- 8 places en logement ALT (logements temporaires meublés dans le parc diffus dans lesquels les personnes ont un statut d'hébergé),
- 16 logements des parcs de l'Agence Immobilière à Vocation Sociale (AIVS) ou des bailleurs sociaux dans lesquels les occupants ont un statut de sous-locataire.

En 2016, 32 personnes ont bénéficié de ce dispositif. La plupart d'entre elles était en aménagement de peine (placement à l'extérieur, placement sous surveillance électronique, libération conditionnelle) ou restait placée sous-main de justice (soumise à un Sursis avec Mise à l'Epreuve ou un Suivi Socio-Judiciaire). Leur situation avait été préalablement évaluée par la mission de coordination qui était arrivée à la conclusion que l'accompagnement dans le cadre de l'intermédiation locative pourrait être une solution à la sortie de détention.

³¹ Pour en savoir plus : Etude « Organiser la sortie de détention : de la prison vers le logement » réalisée par le Cabinet CEREMA sous le pilotage de la DIHAL, Mai 2017, Fiche n°4

Il est intéressant de noter que la durée d'accompagnement de ces personnes est de l'ordre de 30 mois. C'est le temps nécessaire pour reprendre pied, se poser, se projeter, recréer des liens, reprendre des repères, réapprendre des habitudes de vie dans un environnement qui a évolué et qui peut être ressenti comme très anxiogène. Soutenir ce retour à la vie « civile » demande du temps d'accompagnement, notamment en vue de pallier à d'éventuelles «rechutes».

Le logement est incontestablement un outil de réinsertion. Néanmoins, sans accompagnement, il peut être synonyme de difficultés supplémentaires à affronter et ainsi contribuer au risque de récidive.

L'accès à un logement via ALFADI implique la signature d'un « contrat de mise à disposition d'un logement temporaire » auquel est assorti un contrat d'accompagnement. Les axes du contrat d'accompagnement sont définis préalablement avec la personne sur la base de ses difficultés, ses besoins, ses attentes, tout en prenant en compte l'étape « incarcération » partie intégrante du parcours de la personne. Le logement agit comme porte d'entrée au parcours de réinsertion qui s'engage.

L'accompagnement global mis en œuvre s'attache alors à prendre en considération toutes les difficultés susceptibles de venir freiner cette insertion sociale :

- **les difficultés à appréhender les institutions et la « logique administrative »,**
Le travailleur social vient alors accompagner la personne dans la mise à jour de ses démarches administratives, l'ouverture de ses droits. Il peut également orienter la personne vers des institutions, des professionnels de santé, l'aider à se repérer dans une ville qu'elle découvre, utiliser les transports en commun, s'organiser dans le temps.
- **les difficultés inhérentes à la dégradation des repères spatio-temporels, notamment du fait de la détention,**
Souvent passives toute la journée dans leur cellule, les personnes en sortie de détention peuvent ne plus avoir d'initiative : tout a été pré-pensé pour elles, leurs rendez-vous et emploi du temps, les lieux où elles devaient se rendre... L'institutionnalisation, avec toutes ces privations sociales et sensorielles, l'éloignement du contact avec la réalité, la répétition monotone des stimulations, la modification de la notion de temps (ritualisation, ennui, refus de penser à l'avenir) participent à une mésestime de soi et renvoient à un sentiment d'incompétence. Il s'agit alors pour le travailleur social d'être présent et de les accompagner afin qu'elles puissent reprendre confiance en elles.
- **les blocages administratifs qui les privent de ressources pendant des jours, voire des semaines.**
Le travailleur social est là aussi pour solliciter le réseau de partenaires et tenter de faire débloquer la situation.

L'accompagnement consiste enfin à amener la personne à assumer la responsabilité liée à l'occupation du logement. En effet, l'accès à un logement suppose le respect de certaines obligations : paiement d'un loyer, souscription d'une assurance, ouverture de comptes... Habiter implique également une gestion quotidienne du logement (nettoyage, apprendre à poser des limites face aux fréquentations passées...), une cohabitation avec un environnement, des voisins, la reprise d'habitudes....

3-2-2-4 Quand l'ALFADI et la Mission Locale décident d'unir leurs compétences pour mieux accompagner les jeunes en sortie de détention...

Mis en place en 2009 dans le cadre des projets expérimentaux lancés par le Haut-Commissariat à la jeunesse et soutenu par une multitude de co-financeurs (Comité Local de Sécurité et Prévention de la Délinquance, Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance, Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi, Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation), le Dispositif « Dernier Ecroû » piloté par la Mission Locale de Rennes a pour objectif d'accompagner des jeunes de 18 à 25 ans incarcérés dans leur préparation à la sortie dans un souci de prévention de la récidive.

Dans une étude menée pour l'Administration Pénitentiaire entre 2007 et 2012, Mme Annie Kensey indiquait que le taux de récidive chez les 18-29 ans condamnés pour des délits mineurs et condamnations inférieures ou égales à 2 ans s'élevait à 69 %. Dans le même temps, différentes publications ont permis de constater que plus le nombre d'aménagements de peine était élevé, plus le risque de récidive diminuait.

Si le recours à l'aménagement de peine n'est pas l'objectif premier du dispositif Dernier Ecroû, il n'en reste pas moins que son utilisation peut constituer un levier important pour accompagner vers l'insertion durable et, par là même, réduire le risque de récidive. Aussi, convaincue que la préparation à la sortie se joue dès l'entrée en détention et que l'amorçage rapide d'une dynamique réduit les risques de récidive et augmente les perspectives d'ancrage durable (emploi et/ou formation), la Mission Locale de Rennes propose aux jeunes dans le cadre du dispositif « Dernier écroû » de les accompagner dès leur incarcération. Cet accompagnement qui se veut individualisé se poursuit à la levée d'écroû.

« L'accompagnement dans le cadre de Dernier Ecroû est « une approche globale » : la priorité est l'insertion professionnelle durable, tout en veillant à apporter des réponses aux problèmes périphériques : santé, logement, démarches administratives... »³²

Depuis 2010, année d'ouverture du Centre Pénitentiaire Hommes de Rennes-Vezin (CPH), année après année, la population carcérale s'établit entre 1000 et 1200 personnes détenues, dont 30 % de jeunes de 18 à 25 ans (205 jeunes incarcérés en décembre 2016). 150 d'entre eux sont rencontrés par la Mission Locale chaque année. La moitié intègre le dispositif « dernier écrou ».

La problématique logement auprès de ce public est de plus en plus prégnante et constitue un des freins majeurs à l'insertion durable et accentue (au-delà de l'échec) les risques de récidive. Plus de la moitié des 68 jeunes suivis en 2016 dans le dispositif « Dernier Ecrou » était confrontée à une problématique logement. Comment le jeune peut-il s'engager dans un processus professionnel s'il n'a pas l'assurance d'un hébergement durable et tenable (solution pérenne) ?

Si la problématique logement est exponentielle pour ces jeunes et vient mettre un frein à l'insertion professionnelle, d'autres préoccupations viennent s'y greffer :

- le manque de ressources du fait de l'absence de minima sociaux avant 25 ans,
- la difficulté de s'ancrer, de créer du lien, de faire confiance à l'adulte,
- les faibles niveaux scolaires et de formation,
- la difficulté de tenir un « contrat » (d'occupation/ au logement, tout engagement professionnel ou de formation),
- la difficulté à se projeter,
- le type d'accompagnement à la formation professionnelle qui n'est pas toujours adapté à la problématique du jeune.

Face à ces nombreux constats, l'ALFADI et la Mission Locale de Rennes ont convenu de la nécessité d'accompagner différemment en co-construisant un accompagnement renforcé auprès des jeunes incarcérés en prenant appui sur :

- la création de 6 places en logement/hébergement (pour 12 jeunes maximum par an),
- un co-accompagnement renforcé pour offrir la possibilité de s'ancrer durablement dans un projet et d'expérimenter,
- la création d'un lien entre les référents de la Mission locale et d'ALFADI pour soutenir l'émergence d'un projet de vie et la confiance en sa réalisation,
- un accompagnement spécifique et de proximité se traduisant par une présence à la fois soutenue, cadrante et rassurante,
- une approche éducative pour soutenir les apprentissages,
- une certaine souplesse pour s'adapter au rythme du jeune,
- une grande réactivité pour rassurer, recadrer et remobiliser,
- une acceptation de la rupture du parcours et/ou de la récidive comme constitutives du parcours et non forcément perçues comme un échec, qui ne signera pas forcément la fin de l'accompagnement.

Modalités d'intervention

Pour ce faire, il est envisagé que le SPIP au sein du Centre Pénitentiaire oriente tous les jeunes vers la Mission Locale (ML) en vue d'une évaluation socio-professionnelle. La ML évalue la demande du jeune et les problématiques annexes (logement, santé, famille, ressources...). Dans le cas où une difficulté hébergement/logement serait repérée, la ML sollicite une évaluation commune ALFADI/ML portant sur le parcours logement et les difficultés repérées avec le jeune (santé, relations familiales, situation budgétaire, liens affectifs, lien social...). Les bases et le cadre d'un éventuel co-accompagnement sont posés avant de laisser au jeune le temps de la réflexion et de l'échange. Au cours des rencontres suivantes, le projet est affiné et toutes les démarches utiles engagées (demande de logement, proposition formations...). L'élaboration d'un projet tient compte des deux dimensions (logement et formation), du parcours pénal et des ressources possibles (Allocation Temporaire d'Attente, Garantie Jeune, Allocation d'aide au Retour à l'Emploi, aides du fonds dernier écrou, Fonds d'Aide aux Jeunes, rémunération de formation, bourses régionales...). La forme que prendra l'accompagnement spécifique dans chacun des domaines se précise. Les rencontres communes ML/ALFADI/SPIP/jeune sont régulières pour faire le point, finaliser et formaliser le projet (contrat quadripartite). Il est entendu qu'il sera parfois nécessaire d'accepter une certaine souplesse au regard des situations qui peut consister alors à prioriser l'accès au logement avant que ne se dessine un projet élaboré de formation ou de travail, pour répondre d'abord à la mise à l'abri, permettre au jeune de se poser et avoir alors les moyens d'élaborer le projet. Les perspectives de réponses logement sont travaillées dès que possible pour éviter les délais et donc l'attente, qui peut être un facteur de démobilité, et de risque de récidive.

Cet accompagnement s'inscrira en priorité dans le cadre d'un aménagement de peine à travailler avec le SPIP, pour maintenir le lien avec le SPIP et la dimension judiciaire qui continue à donner du cadre.

La recherche de financements est en cours. Elle pourrait trouver une réponse dans le cadre du Plan Local pour

³² Extrait du rapport d'activité 2014 de la Mission Locale – Dispositif Dernier Ecrou

l'Insertion et l'Emploi (PLIE), du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD), Conseil Local de Sécurité et Prévention de la Délinquance (CLSPD) et des appels à projets de la Fondation de France.

3-2-3 Le forum logement au sein du Centre Pénitentiaire pour hommes de Rennes-Vezin (ALFADI- Rennes)

Soucieuse de pouvoir rendre accessible au plus grand nombre des personnes détenues une information générale et de répondre à des questions toujours plus pressantes sur la thématique hébergement/logement, l'ALFADI en lien avec le Point d'Accès au Droit du Centre Pénitentiaire de Rennes-Vezin le Coquet a émis l'idée auprès de l'Administration Pénitentiaire d'organiser un forum logement au sein de l'établissement.

Huit forums (financés dans le cadre de la mission de coordination et à titre exceptionnel sur l'année 2016 par le plan de lutte anti-terroriste pour un montant de 2 105,91€) ont été organisés depuis juillet 2015 dans l'objectif d'informer et de sensibiliser les personnes détenues sur la question de l'hébergement/logement à partir de leurs connaissances et de leurs expériences (informations sur le droit au logement, l'accès au logement, les différentes formes d'hébergement, les différents dispositifs, leur déclinaison sur le territoire, les démarches à engager). Il s'agit ainsi d'anticiper la sortie en les incitant à s'inscrire dans les démarches pouvant leur ouvrir ces droits (mise à jour de la situation administrative, demandes de logement...) A l'issue de la séance, un « Kit logement »³³ leur est distribué. Le premier forum a été filmé et diffusé sur le canal video interne à l'établissement.

Cette expérience a pour objectif d'être renouvelée sur l'année 2017. Un nouveau forum a été initié en janvier. A la demande de l'Administration Pénitentiaire, elle s'est étendue, au nouveau quartier de préparation à la sortie sous forme de séquences mensuelles.

3-2-4 L'antenne avancée SIAO 95 à la Maison d'Arrêt d'Osny³⁴ (ESPERER 95 – Pontoise)

Acteur essentiel de la lutte contre l'exclusion et la récidive sur le Val d'Oise, ESPERER 95 intervient aussi bien dans le champ socio-judiciaire que dans les champs logement/hébergement/veille sociale, formation et insertion professionnelle. Disposant d'un service socio-judiciaire qui la conduit à prendre en charge au quotidien des personnes placées sous main de justice notamment dans le cadre de mesure de placement à l'extérieur, cette association assure aussi la gestion du SIAO et du dispositif hôtelier afférent au 115.

Face au constat que les personnes détenues rencontraient des difficultés à accéder à ses services ou à être pris en considération par ces derniers, le SIAO 95 a souhaité engager une démarche avec l'antenne du SPIP de la Maison d'Arrêt du Val d'Oise dans le but de mieux connaître les besoins en hébergement ou logement des personnes sortant de détention et de travailler leur préparation à la sortie.

Aussi, en février 2015, le SPIP et le SIAO ont signé un protocole de fonctionnement prévoyant notamment la participation du SPIP au comité de suivi du SIAO. Cette implication dans les instances de gouvernance et de coordination du SIAO a conduit le SPIP à se saisir de la question du logement et de l'hébergement sur le département en lui permettant notamment de mieux connaître les problématiques et les difficultés des acteurs de l'hébergement/logement, de prendre part au débat et de présenter les éventuels besoins d'hébergement/logement des personnes placées sous main de justice.

En réponse à la difficulté des Conseillers Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (CPIP) à réaliser les entretiens d'évaluation (en qualité de prescripteur du SIAO), le protocole prévoit aussi, en accord avec la Direction Départementale de la Cohésion Sociale, de mettre en place à titre expérimentale, une permanence au sein même de la Maison d'Arrêt du Val d'Oise. Vouée à faire entrer le droit commun en détention, cette permanence est accessible à toute personne détenue ne disposant pas d'hébergement ou de logement stable à sa sortie de détention.

Elle vise à informer les personnes concernées, à évaluer leurs besoins en hébergement/logement afin de leur faire des propositions. Pour ce faire, une chargée d'orientation mise à disposition par le SIAO 95 se rend une demi-journée par mois au sein de la Maison d'Arrêt. Cette dernière agit comme référente « prison » au sein du SIAO. Elle entretient un lien très étroit avec le CPIP « référent SIAO » nommé par le SPIP dans le but de fluidifier les échanges entre les deux structures. La première permanence a été réalisée en juin 2015.

³³ Le Kit logement contient un dossier de demande de logement, une plaquette du SIAO 35, le guide édité par le Centre Régional Information Jeunesse sur « Se loger dans Rennes Métropole », une information de la CAF sur les droits potentiels à l'aide au logement, une fiche d'informations sur l'accès au droit (Conseil Départemental de l'Accès aux Droits) et l'accès au logement (ALFADI) et les noms des deux référents.

³⁴ Pour en savoir plus : Etude « Organiser la sortie de détention : de la prison vers le logement » réalisée par le Cabinet CEREMA sous le pilotage de la DIHAL, Mai 2017, Fiche n°5

3-2-5 Le Service d'Accueil et d'Orientation Spécialisé de l'Hérault (AERS - Montpellier)

« L'impréparation à la sortie (sortie sèche) conduit ceux ayant connu une période de détention au mieux à en sortir très troublés dans leur personnalité, au pire à n'avoir que la possibilité matérielle de réitérer »³⁵.

Attendu, espéré, quand il n'est pas magnifié, le moment de la sortie est également redouté et générateur de forte anxiété. Face à ce constat, préparer la sortie de prison le plus en amont possible reste un enjeu majeur dans l'accompagnement des personnes sortant de prison.

Premier maillon du dispositif d'Accueil, Hébergement, Insertion (AHI), le service d'accueil et d'orientation consiste en un guichet (accueil physique) où sont initialisés des parcours individualisés, quelle que soit l'approche initiale ayant amené la personne. Il se doit d'être la première porte d'entrée vers le dispositif plus large et intégré de la veille sociale et de l'insertion sur un territoire. Il a vocation à amorcer le parcours de la personne et à remplir une mission d'observatoire local.

Conçu comme un dispositif de prise en charge provisoire orienté vers la mise en place de solutions stables et durables, le Service d'Accueil et d'Orientation Spécialisé de l'Hérault (SAOSH) va physiquement au devant des personnes détenues pour prévenir les risques d'errance.

Le SAOSH a vocation à travailler en réseau et en partenariats étroits avec le SPIP et le SIAO de l'Hérault, ainsi qu'avec les autres SAO généralistes du territoire, parfois hors département et l'ensemble des dispositifs de l'AHI, selon les problématiques rencontrées. La personne détenue ou sortie de détention depuis moins d'un mois peut être orientée par le SPIP, l'Unité de Soins Pénitentiaire ou d'autres SAO. Elle peut aussi s'adresser d'elle-même au SAOSH.

L'accès au logement pour les sortants de prison étant intégré dans les actions de préparation à la sortie, et au parcours d'exécution de peine mis en œuvre par l'Administration Pénitentiaire, les Conseillers Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (CPIP) repèrent, le plus en amont possible, les situations à risque et orientent vers le SAOSH les personnes en demande de solution de logement ou d'hébergement. Les CPIP sont informés de toutes les demandes quel que soit le service orienteur et examinent la faisabilité du projet au regard de la situation « pénitentiaire » de la personne. Ils sont aussi informés régulièrement de la poursuite du projet via une fiche de liaison ou des rencontres interprofessionnelles.

Ainsi, le SAOSH permet de réunir les conditions d'une alliance dynamique de la personne avec le professionnel de l'AHI dans un projet commun. Il permet de rencontrer la personne, de mieux cerner ses projets, ses rapports avec son environnement social et de lui faire valoir la réalité des établissements proposés. Ainsi, il favorise l'expression d'un consentement éclairé.

Le SAOSH se construit autour de quatre axes principaux :

- La prévention de l'errance par le repérage et la prise en compte des situations à risque.
- La proposition d'un accompagnement lié au logement ou à l'hébergement dans une dimension d'aller vers la personne détenue et à travers deux temps de rencontres : celui de la peine et celui de l'après libération.
- L'interface entre les personnes détenues, les services pénitentiaires et les services du secteur social et médico-social à l'échelle du département et de la région.
- L'observation et la participation à une meilleure connaissance des problématiques de ce public sur le territoire.

L'action s'adresse aux Personnes Placées Sous-Main de Justice, incarcérées à la Maison d'Arrêt de Villeneuve les Maguelonne et au Centre de Détention de Béziers. Elle s'adresse également aux personnes condamnées, susceptibles de bénéficier d'une permission de sortir ou d'un aménagement de peine.

Un travailleur social intervient dans le cadre de permanences, soit en détention à raison d'une journée par semaine sur chaque site ou lors de permanences dans les locaux du SAOSH, pour les personnes sorties de détention. Plusieurs entretiens peuvent avoir lieu. Ils initieront une articulation entre les différents partenaires (intra et extra -muros) pour la mise en place d'une organisation en réseau pour l'accès au logement ou à l'hébergement.

Lorsque la personne est en détention, elle bénéficie :

- D'un accueil physique,
- D'une écoute professionnelle,
- D'une analyse globale de ses besoins,
- D'une information ciblée et pertinente,
- D'orientations adaptées en fonction de son projet personnel, et appropriées aux besoins qui auront été identifiés par le travailleur social et par elle-même,
- D'une orientation ou une solution d'hébergement en liaison directe avec les structures d'hébergement,
- Ainsi que d'une interface entre elle-même et les organismes sollicités,
- D'une aide au montage des dossiers administratifs,
- D'une information par écrit et lors d'un entretien de la proposition d'orientation qui lui est faite,
- D'une mise à disposition des documents présentant le lieu d'orientation,
- D'une explication sur les raisons de la décision et en cas de refus une information sur les voies de recours.

³⁵ Rapport 2008 du Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté

Lorsque la personne sort de prison, le SAOSH propose :

- La poursuite du projet personnalisé débuté en détention,
- Un suivi de l'orientation,
- Un accompagnement physique si nécessaire aux démarches.

3-2-6 Le programme Passage (Le MAS / CLLAJ - Lyon)

L'expérience carcérale contraint généralement les personnes détenues à devoir faire face à d'importantes ruptures tant sociales, personnelles, que sanitaires venant bien souvent en cumul de celles déjà préexistantes. Bien que les textes prévoient un accès des personnes sous main de justice aux dispositifs de droit commun, il semble que l'accompagnement social dans les Maisons d'Arrêt du Rhône ne puisse être totalement effectif. Cette réalité compromet fortement les possibilités de réinsertion au moment de la libération.

S'observent alors de réelles difficultés et notamment, celles touchant le maintien ou l'accès au logement en détention – élément ô combien fondamental pour venir dessiner les bases futures d'une stabilité psychique et sociale. S'ajoute à ce constat un contexte local de rareté de l'offre en matière d'hébergement/logement et de longs délais d'attente auxquels doivent faire face de nombreuses personnes anciennement détenues - accentuant encore un peu plus chez les plus jeunes et précaires les risques d'errance, d'instabilité et par extension, de récidive.

Fortes de l'idée que l'acquisition et/ou la stabilité d'une autonomie domiciliaire reste la clef essentielle à tout processus de (ré) insertion sociale, les associations le Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes (CLLAJ) Lyon et Le MAS se sont associées, à l'occasion de l'appel à projets « Innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement » de la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et l'Accès au Logement (DIHAL), dans la création d'un programme - nommé « PASSAGE ».

Mise en œuvre de mars 2015 à décembre 2016, cette action a consisté à proposer aux personnes concernées :

- Un maintien du logement pendant la détention par un accompagnement administratif et une prise en charge financière des charges du logement,
- Ou un accès immédiat à un logement en résidence sociale (ARALIS) à la sortie,
- Un accompagnement global pour favoriser l'appropriation durable du logement, une insertion globale (accès aux droits, logement, emploi, santé), la mise en place d'un réseau socio-sanitaire de référence, la reprise de confiance en soi et le renouvellement d'un réseau de sociabilité.

Le programme a été mené avec le concours d'un réseau d'acteurs : ARALIS (résidence sociale), GREP (GROUPE pour l'Emploi des Probationnaires), Institutions et Collectivités (Direction Départementale de la Cohésion Sociale 69, SPIP 69, Métropole de Lyon, Ville de Lyon), Fondations (Fondation de France, Fondation Abbé Pierre).

Pour les acteurs du programme, le déploiement de cette action a permis de :

- Soutenir l'installation d'un réseau de coopération et améliorer la connaissance respective de leurs cadres d'action,
- Porter la question du logement des personnes sortant de prison à l'échelle du territoire, en la positionnant comme au croisement des champs de compétences respectifs des acteurs.

La mise en œuvre de cette action s'est soldée par un grand nombre de réussites :

- Un conventionnement qui rend possible l'accès à un bail en résidence sociale dès la sortie de détention : d'une candidature naît une offre « sur mesure », dans des délais restreints, avec des dérogations sur les critères d'accès (c'est-à-dire une acceptation par le bailleur que les documents administratifs et les ressources arriveront après l'entrée dans le logement),
- Une validation collective de l'intérêt du maintien du logement pour éviter les ruptures dans les parcours,
- Une prise en compte réelle de la question du logement des personnes sortant de détention par les acteurs locaux : mise en œuvre d'instances thématiques dédiées associant les associatifs, les institutionnels et les usagers du programme, prise en compte du public dans le cadre du Plan Local d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PLALHPD) et des Accords Collectifs Départementaux,
- La participation des personnes à toutes les étapes du projet : dans son élaboration, dans les instances de financement, politiques et institutionnelles, dans son évaluation.

La Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS) Auvergne-Rhône-Alpes a validé une poursuite du financement pour l'année 2017 et engagé un travail d'examen des modalités de pérennisation avec le SPIP 69 et La Métropole de Lyon.

3-3 MAINTIEN DU LIEN FAMILIAL

3-3-1 La Maison Bleue (DON BOSCO – Service Emergence - Brest)

L'opportunité d'un service spécifique pour les familles de personnes détenues est apparue dans le cadre des échanges entre les responsables de l'association et ceux de la Maison d'Arrêt. Ce projet a été élaboré avec le soutien du Conseil Communal de Prévention de la Délinquance de la Ville de Brest.

La Maison Bleue a ouvert le 1^{er} mai 1990 soit deux mois après la mise en service de la nouvelle Maison d'Arrêt de Brest-L'Hermitage qui comprend 255 places pour les hommes, un quartier femmes de 20 places et un quartier mineurs de 10 places.

Fait tout à fait novateur à l'époque à la différence des autres structures fonctionnant uniquement sur la base du bénévolat, l'action de la Maison Bleue est coordonnée par un travailleur social diplômé.

Situé face à la Maison d'Arrêt de Brest, le service est ouvert toute l'année pendant les jours de parloirs, les mardi, mercredi, vendredi et samedi de 9H00 à 17h30 ainsi que le jeudi matin sur rendez-vous.

Compagnes, mères, enfants, pères, grands-parents, amis y sont reçus sans mandat spécifique, selon la libre adhésion, en préservant leur anonymat dans le cadre d'une convention partenariale avec l'établissement pénitentiaire.

Les objectifs

- Maintenir le lien familial durant la détention pour prévenir la récidive,
- Proposer un lieu d'écoute et d'expression pour les familles et atténuer le choc carcéral,
- Favoriser les relais en fonction des problématiques rencontrées telles que la santé, l'éducatif, le judiciaire, les finances, etc...

L'action consiste en :

- L'accueil des familles et l'écoute : de nombreuses familles se présentent dans le service pour se préparer avant le parloir ou décompresser après la visite.
- L'information lors des entretiens de première visite dans le service pour les demandes de permis de visite, le linge, la téléphonie, le versement d'argent,
- La dispense de conseils et d'une aide à la borne pour la réservation des parloirs,
- L'information sur la vie quotidienne en détention, le SPIP, le service médical, les services administratifs de la Maison d'Arrêt,
- Le repérage des problèmes et l'orientation vers les services spécialisés en fonction des difficultés constatées et notamment sur le soutien à la parentalité. Beaucoup de jeunes mères en situation de précarité sont reçues et orientées vers les services de la Protection Maternelle Infantile (PMI), les Centres Médico-Psycho-Pédagogique (CMPP), le Centre d'Action Médico- social Précoce (CAMSP), les lieux d'accueil enfants-parents, le Centre d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles (CIDFF) et l'unité d'accueil des personnes victimes de violence intra-familiale.
- L'information sur les étapes judiciaires et l'orientation vers les services juridiques, la préparation en partenariat avec le SPIP du retour de la personne détenue dans sa famille, l'information sur les permissions de sortie et les aménagements de peine,
- La possibilité d'hébergement pour les familles éloignées ou connaissant des problèmes de mobilité. La Maison Bleue dispose de deux chambres. Les familles s'organisent de manière autonome avec les équipements de la maison notamment la cuisine.
- L'accompagnement des mineurs le matin auprès du parent incarcéré dans le cadre de parloirs éducatifs, sous couvert de l'autorité judiciaire et/ou parentale légale,
- La mise à disposition d'outils de l'Union Nationale des Fédérations Régionales des Associations de Maison d'Accueil de familles et proches de personnes incarcérées (UFRAMA) comme les livrets pédagogiques illustrés que les familles peuvent lire aux enfants afin de les aider à aborder la question de l'incarcération,
- Le soutien psychologique aux femmes en difficulté et/ou victimes de violences lors de deux permanences hebdomadaires de la psychologue.

L'action de la Maison Bleue repose sur l'intervention de deux éducatrices, une psychologue à temps partiel et le soutien d'une équipe de huit bénévoles agissant en complémentarité de l'action du service pour l'accueil des familles de personnes détenues avant et après les parloirs. Deux commissions annuelles comprenant salariés et bénévoles sont organisées avec la direction et le bureau de l'association afin de faire le point sur les activités du service, ainsi que des réunions de l'équipe de bénévoles avec la psychologue du service. Les bénévoles signent une charte du bénévolat définissant leurs engagements et ceux de l'association. Les services administratifs et d'entretien apportent aussi leur appui technique.

Le financement de l'action est assuré par le Conseil Départemental 29, la CAF 29, le Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS) de Morlaix, la Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS), le Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD), la ville de Brest et autres communes. Régulièrement, un comité de pilotage réunit les partenaires financeurs, institutionnels et les associations proches de la Maison d'Arrêt. Un bilan annuel détaillé et des statistiques pluriannuelles sont transmis aux financeurs chaque année. La Maison Bleue a été reconnue centre d'accueil de jour par la DDCS EN 2007.

3-3-2 Le relais enfants-parents animé par APRÉMIS dans la Somme

3 relais enfants-Parents sont assurés par l'APRÉMIS à la Maison d'Arrêt d'Amiens (depuis 1994), au Centre de Détention de Bapaume (depuis 1998) et à la Maison d'Arrêt d'Arras (depuis 2004).

Ils s'adressent aux enfants qui résident dans la Somme et ont un parent détenu dans un de ces établissements.

Ils ont pour objectif de :

- maintenir du lien affectif entre l'enfant et son parent incarcéré,
- soutenir le parent détenu dans son rôle éducatif (et préparer sa réinsertion),
- permettre à l'enfant de rencontrer son parent incarcéré dans des conditions favorables afin d'éviter que la séparation se transforme en rupture ou soit vécue comme un abandon (prévention des risques de répétition),
- soutenir plus largement les deux parents dans leur rôle parental et éventuellement la famille (grands-parents ou famille d'accueil).

L'APRÉMIS peut être saisie par le parent détenu, tout autre parent, le Juge aux Affaires Familiales ou les travailleurs sociaux extérieurs, généralement du Conseil Départemental.

Un travail préparatoire d'évaluation et de médiation est effectué par l'équipe éducative (éducatrice spécialisée et psychologue) tant auprès des parents, de l'enfant mais aussi éventuellement des autres partenaires concernés par le suivi des enfants (Juge pour enfants, Juge aux Affaires Familiales, service de l'Action Educative en Milieu Ouvert, éducateur...). Ce travail peut nécessiter plusieurs rencontres ou contacts avant d'aboutir.

Une préparation de l'enfant à la première entrée en établissement pénitentiaire est organisée à l'occasion d'une rencontre préalable ou d'un repas pris en commun.

L'accompagnement aux premiers parloirs est toujours assuré par un travailleur social.

Trois bénévoles prennent le relais pour accompagner l'enfant du départ au retour au domicile (parloir inclus). Une large place est laissée à l'expression de l'enfant.

Les trois bénévoles rendent compte de leur intervention lors d'une réunion d'équipe tous les 15 jours et échangent sur les éventuelles difficultés rencontrées. Un travail de suivi est assuré par l'équipe éducative.

Dans certains cas, la médiation permet que l'accompagnement au parloir soit directement pris en charge par la famille ou un travailleur social autre que l'APRÉMIS.

Des actions collectives sont, par ailleurs, menées tout au long de l'année : Fête des Mères, Fête des Pères, Noël mais aussi des goûters parents/enfants.

Un groupe de parentalité a été mis en place avec la psychologue à Bapaume.

L'association s'investit dans le réseau parentalité 62 qui organise « une quinzaine de la parentalité » dans le Pas-de-Calais tous les ans.

Les Chiffres :



Une très forte augmentation est recensée en 2015, preuve de l'intérêt de ces structures. Mais l'équilibre budgétaire reste fragile malgré le fort investissement des bénévoles (600 h/an).

Un projet de création d'un espace permanent hors détention pour tout parent sous main de justice ou récemment libéré (mais ne disposant pas d'espace pour accueillir son enfant en hébergement collectif) est étudié. Tous les partenaires (SPIP, Conseil Départemental et CAF) sont convaincus du bien-fondé d'un tel projet : il reste toutefois à en trouver le financement.

3-4 ACCÈS AUX SOINS

3-4-1 Les difficultés repérées en matière d'accès aux soins

En sortie de détention, la grande majorité des orientations en matière de soin s'effectue vers les services spécialisés en addictologie de type Centre de Soins, d'Accompagnement et de Prévention en Addictologie (CSAPA), vers les services spécialisés en psychiatrie de type Centre Médico-Psychologique (CMP), les médecins généralistes ou à défaut vers le suivi psychologique proposé par le psychologue de l'association qui aura les moyens de s'en doter.

L'ouverture des droits sociaux constitue le premier pas vers l'accès aux soins. Pour autant, il n'est pas rare de constater que les droits n'ont pas été ouverts en détention (absence d'ouverture de droit CMU, validité de l'attestation écoulee et non renouvelée, absence de 100% Affection de Longue Durée lorsque la pathologie ou le degré d'évolution permet la mise en place du protocole). Ces manquements compliquent considérablement la mise en place des analyses médicales de contrôle demandées par le Juge de l'Application des Peines (JAP) et l'accès aux traitements en pharmacie à la sortie, non sans exposer les personnes concernées à des avances de frais.

Le défaut d'accès aux soins tient à plusieurs difficultés :

- La méconnaissance des CPAM quant aux droits des assurés pour les personnes placées sous main de justice,
- Un défaut de coordination entre les CPAM des différents départements lors de changement de lieu de détention,
- Les créneaux horaires de semi-liberté ne permettant pas les démarches d'accès au droit commun,
- L'absence ou le manque d'Assistant de Service Social dans certains établissements pénitentiaires,
- La méconnaissance par des professionnels de santé intervenant en détention et des personnes détenues des dispositifs extérieurs comme la PASS (Permanence d'Accès aux Soins de Santé),
- L'absence de diagnostic en matière de santé mentale élaboré au préalable en détention,
- L'absence d'ordonnance compte tenu de la méconnaissance de la date de sortie effective,
- La relégation par la personne concernée de la problématique santé au second plan, les besoins primaires n'étant pas satisfaits de façon pérenne,
- Le non investissement du suivi psychiatrique par défiance, déni ou résignation,
- La détérioration de l'estime de soi en détention pour un public déjà affecté par une problématique de santé,
- La frilosité des acteurs médicaux de ville envers le public placé sous main de justice et des acteurs médicaux envers les patients bénéficiaires de la CMU complémentaire.

A ces premières difficultés, s'ajoutent des freins susceptibles d'entacher la construction d'un parcours de soin à la sortie posés par :

- Le manque ou l'absence de coordination entre les acteurs socio-médicaux au sein d'un même établissement pénitentiaire et/ou entre l'intra et l'extra-muros,
- Le défaut de communication entre le SPIP et les services médicaux,
- La méconnaissance des dispositifs existants et le manque d'information quant aux dispositifs extérieurs susceptibles d'intervenir en détention en vue de préparer la sortie,
- Le changement des acteurs de soins habituels des personnes à l'occasion d'un changement d'établissement pénitentiaire.

Enfin, l'accompagnement vers et dans le soin se confronte souvent à :

- La difficulté de conjuguer le soin imposé par le milieu judiciaire et le soin tel qu'appréhendé par le milieu socio-sanitaire et de faire en sorte que l'obligation de soin devienne adhésion,
- L'accroissement du délai de prise en charge psychologique au sein des structures d'accueil en raison de l'augmentation du nombre de personnes accueillies,
- Le nombre important d'acteurs que la personne prise en charge peut être conduite à rencontrer sur le même mois (Addictologue, médecin coordonnateur - tous les 3 mois – psychologue, psychiatre, équipe médicale du centre thérapeutique...).

3.4.2 La création d'un poste d'infirmier au sein de l'AVDL PPSMJ des Bouches-du-Rhône (Œuvre des prisons – Aix-en Provence)

Alors que les personnes suivies par l'AVDL PPSMJ des Bouches-du-Rhône (Cf. supra p.73) présentaient, d'une façon quasi-constante, un état de santé relativement « délabré » (qu'il soit préexistant ou consécutif à la détention), la bonne prise en compte du facteur « santé » s'est très vite imposée comme un pré-requis indispensable pour améliorer de façon significative les conditions de réinsertion sociale des personnes (intégrité physique et mentale améliorant l'estime de soi, sentiment de pouvoir être soigné comme tout un chacun, santé permettant l'accès à un emploi, possibilité d'accéder à un emploi adapté à son éventuel handicap...). Aussi, la création d'un poste d'infirmier est vite apparue comme une nécessité aux éducatrices spécialisées en charge de l'AVDL PPSMJ.

Compte tenu de la difficulté d'échanger avec les services médicaux de la détention, sous couvert du secret médical, le fait pour un infirmier de se présenter avec un numéro d'ordre officiel au Tableau des Infirmiers et le consentement écrit de la personne suivie, révocable à tout moment, ont ouvert certaines portes auprès des services médicaux de la détention (moyennant toutefois du temps et de la pédagogie).

L'infirmier agissant en soutien des éducatrices AVDL PPSMJ intervient à différents temps de la détention et sous différentes formes :

- **Visite en binôme sur orientation du Conseiller Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (CPIP) en vue d'évaluer si la personne correspond bien aux critères pour l'entrée dans le dispositif AVDL PPSMJ**

Au cours du premier entretien, une première évaluation est établie visant à discerner l'autonomie potentielle dans le logement. Un recueil de données vis-à-vis des ouvertures de droits sociaux est effectué (possession d'une Carte Vitale, attestation CPAM à jour, renouvellement Allocation Adulte Handicapé le cas échéant...). Un état des lieux du parcours santé est abordé (traitement actuel, nom des praticiens qui suivent la personne en détention, suivi avant l'incarcération, antécédents, projet de soins actuel et à la sortie de la personne en lien avec son projet de vie).

- **Résumé des points administratifs liés à la santé qui ne sont pas clairs ou pas à jour et mise en lien avec l'assistante sociale et / ou le CPIP pour la mise à jour, et, en cas de besoin, initiation ou renouvellement des dossiers par l'AVDL elle-même.**

Une personne qui sort de détention avec une attestation C.P.A.M. et/ou un dossier A.A.H. à jour, est une personne qui offre de meilleures garanties de réinsertion car elle peut potentiellement se soigner et / ou disposer de ressources en attendant d'accéder à un emploi adapté.

- **Lien en détention avec le ou la psychiatre référent(e), sous réserve du consentement de la personne concernée, pour faire le point sur le traitement**

En cas d'aménagement de peine, la sortie peut être relativement soudaine. L'infirmier veille alors à contacter les services médicaux, en soutien du CPIP qui pourrait ne pas disposer de relais au sein du SPIP.

Le but est que la personne quitte la détention avec une ordonnance de sortie, afin qu'il n'y ait pas de rupture en cas de traitement psychiatrique, cardiologique, neurologique, endocrinien ou tout autre traitement dont l'absence pourrait être lourde de conséquences pour la personne.

- Appui du service AVDL, en collaboration avec le CPIP et / ou les services médicaux pour obtenir une permission de sortir à visée médicale (ex : obtention d'un rendez-vous pour une personne auprès d'un chirurgien en vue de la programmation d'une intervention chirurgicale suite à une infection associée aux soins, en mettant en avant les risques d'amputation du membre inférieur en l'absence de suivi),
- Lien avec le Centre de Soins, d'Accompagnement et de Prévention en Addictologie (CSAPA) et la réflexion commune sur la mise en place d'une stratégie pour la sortie en lien avec le projet de la personne suivie,
- Réflexion sur les différentes possibilités de mise en place des obligations de soins potentielles afin que la personne puisse disposer d'un choix et adhérer aux soins, plutôt que de les subir, ce qui offre de meilleures garanties de réussite.

Le leitmotiv de l'infirmier au sein de ce service est la continuité des soins qui sera assurée au moment de la sortie (cf. infra p. 87 et 88).

3-4-3 La résidence d'accueil Ti Annez (ALFADI - Rennes)

Gérée par le service hébergement d'ALFADI, la résidence d'accueil Ti Annez est une résidence sociale (initialement de 15 places, aujourd'hui de 18 – 12 logements T1 ou T2 meublés et équipés) qui accueille temporairement des personnes présentant des troubles psychiques et ayant des difficultés à occuper un logement de manière autonome. Elle accueille pour la moitié de ses orientations des personnes sortant de prison sans limite de durée. Une convention de partenariat entre l'ALFADI, le centre hospitalier spécialisé Guillaume Régnier, l'association Espoir35 et le SPIP permet un accompagnement global et personnalisé au sein de la résidence.

Le résident s'engage dans un contrat d'accompagnement sanitaire et social, à partir d'un projet personnalisé élaboré dans ses grands axes en amont de l'admission. Le projet de soin est élaboré entre le résident et l'équipe soignante psychiatrique de secteur. Le contrat de séjour est signé avec l'ALFADI. Le contrat d'accompagnement social est arrêté avec le service d'accompagnement à la vie sociale d'Espoir 35. Chaque mois, le résident s'acquiesce d'une participation financière liée à l'occupation du logement. Un soutien dans la gestion du quotidien (entretien du logement, aide aux courses, préparation des repas...), les démarches administratives, sociales et/ou professionnelles, dans l'accompagnement aux soins, la mise en œuvre d'activités de loisirs est contractualisé avec chaque résident en fonction de ses attentes et des besoins repérés. De façon régulière, le résident rencontre le référent social de la résidence afin d'évaluer conjointement les objectifs et les modalités du projet personnalisé individualisé et de les ajuster si besoin. Des temps d'animation collectifs sont régulièrement proposés au sein de la résidence ou à l'extérieur.

L'équipe de référence de la résidence est composée de deux hôtes (aide médico-psychologique et personnel socio-technique) aidés d'un travailleur social référent de l'association Espoir 35 et deux infirmiers du Centre Médico-Psychologique Henri EY.

PARTIE 4

L'INSERTION DES PERSONNES EN SORTIE DE DÉTENTION



4-I HÉBERGEMENT / LOGEMENT

4-I-1 Les places tremplin (AERS – Montpellier)

Face au constat que trop peu de personnes parvenaient à accéder à une solution d'hébergement en sortie de détention tout en étant soutenues en amont de leur sortie et que la gestion des places d'urgence traditionnelles pouvait parfois atteindre ses limites, l'AERS a profité de l'appel à projets « Prisons » de la Fondation de France³⁶, pour concevoir en 2013 un dispositif de quatre appartements en vue de séjours de transition de courte durée.

En partie inspiré d'autres actions innovantes comme les Centres d'Accueil d'Urgence et de Transition (CAUT), ce dispositif à l'accès rapide a vocation à assurer un accueil court dans un lieu sécurisant et un accompagnement social global axé sur une démarche de changement, un accompagnement de transition vers un autre projet déjà formalisé.

Pour y accéder, les personnes doivent répondre à l'ensemble de ces conditions :

- Être soumises à un aménagement de peine ou être en fin de peine, sur le département de l'Hérault,
- Ne pas avoir de solution de logement ou d'hébergement,
- Avoir un projet en cours de construction nécessitant d'une étape transitoire (entrée en établissement de soins, en formation, sur un dispositif de logement ou d'hébergement, en structure medico-sociale...).

Le dispositif entend répondre à des objectifs précis :

1. Héberger, dans le cadre d'un accueil court et d'accès rapide pour s'adapter au calendrier pénitentiaire

Ce n'est pas une place d'urgence ni une place d'hébergement d'insertion... c'est un « SAS » avec un accompagnement social global renforcé. Aucune durée de séjour n'est fixée en amont, elle s'adapte à chaque situation. Le contrat de séjour fait mention de la date de fin conditionnée à la réalisation du projet établi en amont

2. Proposer un accueil transitoire pour consolider et/ou accéder à un autre projet

L'intervention sociale visera à soutenir la personne dans cette période transitoire particulièrement anxiogène afin qu'elle mène à terme son projet. Dans une logique de « logement d'abord » et afin d'affiner l'évaluation de l'autonomie de la personne et déterminer l'orientation qui semblera la plus adaptée, l'AERS a choisi de mettre à disposition 4 studios individuels situés à Montpellier, à proximité des transports en commun et susceptibles d'accueillir aussi bien des hommes, des femmes ou des couples. Ce type d'hébergement a semblé adapté au maintien ou à l'engagement de parcours de soins et à la reprise des liens familiaux.

3. Offrir un accompagnement global dans la mise en œuvre d'une démarche de changement

Cet accompagnement global proposé sur les places « tremplin » permet d'apporter des réponses spécifiques et adaptées à la rupture de parcours due à l'incarcération (rupture de soins, rupture de liens familiaux, rupture avec le droit commun...). Les places tremplins doivent répondre à ces besoins spécifiques et l'accompagnement global vise à favoriser la continuité du parcours et la coordination des différents intervenants.

4. Eviter le recours aux prestations hôtelières inadaptées aux attentes des personnes et de l'institution pénitentiaire.

Par cette action, l'AERS « conforte son inscription dans un fonctionnement de réseau et de partenariat. Ceci en lien avec les orientations mais également, plus largement, avec la volonté d'accroître les réponses indispensables à un accompagnement social de qualité³⁷ » .

Le projet s'inscrit également et enfin dans l'idée de fluidifier les parcours et de développer les partenariats. Les travailleurs sociaux de l'AERS travaillent étroitement avec les Conseillers Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (CPIP) des personnes accompagnées, dans une logique d'accompagnement global de la personne et avec les différents services sur les lieux de détention (Assistants sociales, Unités de Soins...).

Au vu des chiffres de l'activité du Service d'Accueil et d'Orientation (SAO), en moyenne, plus de 300 personnes chaque année sont susceptibles de bénéficier de ce projet.

³⁶ La Fondation de France a financé le projet, sous réserve de financements institutionnels complémentaires ; la DDCS a déjà répondu favorablement, le SPIP de Hérault a donné son accord de principe.

³⁷ Extrait du rapport d'activité 2014 du SAOSH

Découvrons la situation de Monsieur B:

Monsieur B est rencontré en détention par le SAO. Il est également accompagné par le CSAPA³⁸ référent au sein de l'Unité Sanitaire de l'établissement pénitentiaire. Il souhaite établir un parcours de soin à l'issue de la peine, et celui-ci est composé d'un passage dans un établissement dit de post cure. Néanmoins cet établissement conditionne l'admission de Monsieur B. au fait qu'il reste abstinant pendant au moins un mois après sa libération. Malgré cette perspective, il n'a pu être accueilli dans un hébergement après sa libération. Pourtant, un accueil temporaire lui aurait permis de se stabiliser pour mettre en œuvre son projet de soin mais aussi d'insertion vers le logement. Au cours de sa prise en charge, l'entrée sur la structure de soins aurait pu être programmée, et à sa suite une entrée sur un dispositif d'hébergement CHRS.

4-1-2 Le CHRS stabilisation (ARILE – Meaux)

Face au constat partagé qu'une forte proportion de personnes sortait d'établissement pénitentiaire sans solution de logement, la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS), le SPIP 77 et l'association Horizon (devenue depuis le 1^{er} janvier 2017 l'ARILE) convenaient en avril 2010 de la nécessité d'ouvrir des places d'hébergement dédiées.

Profitant du redéploiement de places d'hébergement sur le département, cette orientation s'est concrétisée en juin 2010 par la mise à disposition de six places visant l'accueil et le suivi de personnes sortant de détention sous forme de cohabitations en diffus assorties d'un accompagnement social global. Confié à l'association Horizon, le dispositif s'est développé. Il compte à ce jour 20 places d'hébergement en CHRS stabilisation.

Ce CHRS stabilisation a pour objectif de proposer une prise en charge socio-éducative individualisée et globale au bénéfice des personnes sortant de détention et sans solution d'hébergement, dont l'orientation aurait été réalisée au préalable, via le SIAO 77, par le Conseiller Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (CPIP) référent de milieu fermé.

La prise en charge en CHRS stabilisation vise à permettre l'accès vers l'autonomie personnelle et sociale des personnes accueillies.

Plus précisément, les objectifs du CHRS Stabilisation sont de :

- Prendre en compte les besoins physiologiques et de sécurité de la personne prise en charge en lui permettant de :
 - Bénéficier d'un hébergement stable et adapté à sa sortie de détention, avec un principe de continuité,
 - Accéder aux droits sociaux et administratifs au travers d'un accompagnement social global adapté et personnalisé.
- Prendre en compte les besoins d'appartenance et de relation de la personne accueillie en la soutenant pour :
 - Rétablir des liens sociaux et familiaux,
 - Rétablir la fonction parentale lorsqu'elle existe.
- Prendre en compte les besoins d'utilité de la personne en adaptant, en fonction des besoins, l'accompagnement pour :
 - Se mobiliser sur une reprise d'activité ou d'une formation,
 - Reprendre une activité professionnelle,
 - Avoir une autonomie citoyenne.
- Prendre en compte les besoins d'estime de soi et de reconnaissance,
- Prendre en compte les besoins de réalisation et d'autonomie globale,
- Accompagner et orienter vers un logement adapté à la situation de la personne prise en charge (logement temporaire, de droit commun...).

L'ensemble de ces objectifs opérationnels permet de repérer la singularité de la personne afin de lui proposer un accompagnement adapté en tenant compte de son projet de vie.

³⁸ Centre de Soins, d'Accompagnement et de Prévention en Addictologie

La prise en charge et l'accompagnement socio-éducatif proposé en CHRS stabilisation :

- Permettent à la personne prise en charge d'accéder à un logement autonome ou de transition ;
- Optimisent chez l'hébergé sa capacité à gérer, en toute autonomie, sa vie quotidienne et ses démarches administratives ;
- Favorisent l'épanouissement individuel et le vivre ensemble ;
- Favorisent l'insertion sociale et (ou) professionnelle ;
- Permettent de lutter contre la récidive.

Chaque personne accueillie au sein du CHRS de stabilisation bénéficie d'un accompagnement global individualisé assuré par un travailleur social référent.

Celui-ci a pour mission de construire, avec la personne hébergée, tout au long de sa prise en charge, un projet de réinsertion sociale cohérent et réaliste, en coordination avec un réseau de partenaires pluridisciplinaires, et de prévenir tout risque potentiel de récidive.

La fonction du référent, dans le cadre de l'accompagnement global, est avant tout éducative, tout en assurant un rôle d'écoute, de diagnostic, de soutien et d'information dans différents domaines. Il participe avec la personne hébergée, à l'élaboration d'un projet personnalisé compatible à son profil, ses compétences, à son état de santé, et à son parcours de vie.

En conséquence, l'équipe éducative propose des modalités de soutien personnalisées en fonction des besoins dans différents domaines (sanitaire, social, professionnel, judiciaire ou personnel).

Procédure d'admission :

Avant la sortie de détention, le Conseiller Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (CPIP) de milieu fermé reçoit en entretien l'intéressé, et évalue, notamment, sa situation au regard de l'hébergement.

Lorsque ce dernier ne dispose pas de solution stable autonome, ou par des proches, une demande est enregistrée par le CPIP référent sur le logiciel SI-SIAO.

Les candidatures sont alors transmises par le Service Intégré d'Accueil et d'Orientation (SIAO), et par courriel, au cadre du service, en charge de la gestion du CHRS, accompagnées d'une note sociale.

L'équipe fixe alors, dans un délai de 15 jours, une date d'entretien en Maison d'Arrêt avec l'intéressé.

Cet entretien, réalisé par deux travailleurs sociaux, permet d'évaluer la situation de ce dernier, et de recueillir son adhésion éventuelle à la proposition d'intégration du CHRS qui serait formulée par l'association. Il est à souligner que l'adhésion à un accompagnement socio-éducatif global, est une condition sine qua non de l'admission, le CHRS constituant une mise à l'abri associée à un accompagnement socio-éducatif global, mais nullement un logement. Toute demande en ce sens fait l'objet d'un refus motivé.

Lorsque les profils présentent une problématique psychiatrique lourde, la psychologue de l'association ainsi que le cadre du service, se rendent en détention, afin de rencontrer l'intéressé.

Une réunion de synthèse hebdomadaire, en équipe, pluridisciplinaire, permet d'émettre, à la suite de l'évaluation, un avis motivé concernant l'admission ou non de l'intéressé.

Cet avis est ensuite renseigné sur le logiciel du SIAO, et un courrier motivé est transmis au CPIP de l'intéressé.

Le service dispose d'un délai de 30 jours à partir du jour de la saisine par le SIAO de la candidature, afin d'émettre un avis d'admission ou de refus.

4-1-3 La circulaire SPIP / SIAO et l'étude CEREMA

Très préoccupée par les difficultés en matière d'accès au logement ou à l'hébergement que rencontrent les personnes en sortie de détention ou par les enjeux que cet accès représente plus largement pour les personnes placées sous main de justice, Citoyens et Justice s'est rapprochée avant même la création de la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'accès au Logement (DIHAL), du Préfet Alain Régnier, chargé alors par le Premier Ministre de conduire la réforme du dispositif de l'hébergement.

Une première série de travaux entrepris entre 2010 et 2013 ont conduit à l'organisation du 21^{ème} atelier DIHAL qui se déroulait le 06 juin 2013 et se proposait déjà de répondre à la question « Comment anticiper et améliorer la prise en charge des sortants de prison ? ».

A cette occasion, M. Serge Canape, alors Chef de bureau des politiques sociales et d'insertion à la DAP, soulignait sur la base de deux enquêtes flashes (février 2010 et juin 2011) menées par la DAP que 11 000 à 12 000 personnes sortaient de détention sans solution de logement ou en logement précaire. Il relevait dans le même temps les nombreuses difficultés rencontrées par le SPIP dans le soutien apporté à l'accès à l'hébergement depuis la mise en place du Service Intégré d'Accueil et d'Orientation (SIAO - plateforme unique par laquelle doivent transiter les offres de logement accompagné et d'hébergement et les demandes de personnes sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès à un logement décent ou indépendant, en raison de l'inadaptation de leurs conditions d'existence - Circulaire 08 avril 2010). En effet, depuis la création des SIAO :

- La préparation à la sortie ne bénéficie plus des liens de partenariat étroits que les SPIP avaient tissés avec les différentes structures d'hébergement,
- Les temps pénitentiaire, judiciaire et social peinent à coïncider,
- L'interdépartementalisation des demandes d'hébergement pose problème,
- Le caractère d'urgence de la situation d'une personne détenue n'est pas retenu dès lors que la personne est hébergée en établissement pénitentiaire,
- A sa sortie de détention, la personne libérée est souvent contrainte d'attendre une place d'hébergement.

Face au constat partagé que les SIAO rencontraient des difficultés dans la prise en charge des personnes en sortie de détention, M. Denis L'Hour, Directeur Général de Citoyens et Justice, proposait de se nourrir des actions dédiées que certaines associations développaient sur les territoires qu'il s'agisse de dispositifs permettant d'éviter la perte de logement pour une courte peine de détention ou de préparer la sortie sans nouvelle rupture le moment de la sortie venue.

Pour ce faire, il paraissait essentiel de :

- définir les différents publics concernés,
- améliorer la connaissance des situations et des besoins des personnes concernées au regard de la problématique logement,
- identifier les dispositifs susceptibles d'être mobilisés,
- identifier les raisons pour lesquelles tous les dispositifs mobilisables ne le sont finalement pas,
- dégager les recommandations visant à favoriser l'accès par les personnes placées sous main de justice (PPSMJ) au plus grand nombre des dispositifs mobilisables.

En janvier 2014, Citoyens et Justice proposait à la DIHAL qu'une étude soit réalisée à ces fins. Le projet de l'étude CEREMA était lancé. Dans le même temps, la DIHAL engageait en lien avec la DGCS, la DAP, la DHUP, un travail autour des modalités de partenariats entre les SIAO et les SPIP en vue d'améliorer l'accès à l'hébergement et au logement des PPSMJ ou sortant de détention et de produire une instruction aux services concernés.

Issue de ces travaux de concertation, la circulaire relative à la coordination entre les SIAO et les SPIP pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sortant de détention ou faisant l'objet d'un placement à l'extérieur a été diffusée le 13 mai 2016. Le 03 novembre 2016, elle faisait l'objet du 49^{ème} atelier DIHAL « Organiser la sortie de détention : de la prison vers le logement ».



À cette occasion, sur proposition de Citoyens et Justice, la DIHAL a acté l'installation d'un comité de pilotage qui soit chargé du suivi de la mise en œuvre de la circulaire à l'échelle des territoires. Citoyens et Justice, Fédération des Acteurs de Solidarité et la DAP ont aussi convenu de la nécessité de travailler sur la prise en charge des personnes sortant de détention présentant des pathologies médicales et mentales ou âgées.

L'étude du CEREMA « Organiser la sortie de détention : de la prison vers le logement » a été publiée le 14 juin 2017.

³⁹ Ce projet a été initié par l'association Revivre à Caen, qui a autorisé l'AERS à utiliser le même intitulé : l'« appart à papa ».

4-2 MAINTIEN DU LIEN FAMILIAL

L'appart à Papa³⁹ – CHRS Chauliac Rauzy (AERS – Montpellier)

Dans le cadre du programme national d'humanisation des CHRS, le CHRS Chauliac Rauzy de l'AERS a été entièrement rénové. Ces travaux ont permis à l'AERS de créer et proposer un logement dédié à l'accueil des familles des résidents accueillis au sein du CHRS.

Cette action est née d'un constat effectué il y a presque dix ans : plus de la moitié des personnes bénéficiant d'une mesure d'aménagement de peine, ou sorties libres en fin de peine d'un établissement pénitentiaire accueillies par l'AERS au sein du CHRS Chauliac Rauzy, ont des enfants.

En effet, au cours de l'année 2008, 50 % des personnes reçues au CHRS faisaient état d'une rupture des liens avec la famille et les proches depuis plus de 12 mois, et seulement 3% d'entre elles conservaient des liens étroits. Par ailleurs, une majorité a déclaré être en couple soit avant la détention, soit quelques mois avant l'arrivée au CHRS.

La période d'incarcération accentue le risque de rupture. Généralement, les contraintes carcérales aggravent la fragilité antérieure des relations familiales et/ou le contexte de l'incarcération est tel que les liens familiaux n'y résistent pas. Pour les mêmes raisons, le maintien des liens amicaux et sociaux est rendu très difficile.

Les situations d'isolement vécues en détention se retrouvent à la sortie au sein du CHRS. Plus de 20 % des personnes accueillies déclarent qu'au-delà de la question de la sortie de prison sans hébergement, la rupture familiale est le motif principal de leur venue au CHRS.

De surcroît, ce public souffre de sentiments divers de culpabilité. Ils souhaitent pour certains que leurs enfants puissent garder d'eux une image positive et sont surtout très effrayés à l'idée d'un éventuel rejet.

En dépit de l'attention portée à cette question par les équipes de l'AERS, l'inscription familiale de la personne accueillie n'était pas suffisamment prise en compte alors qu'elle est partie intégrante d'un accompagnement visant à la réinsertion. La structure collective proposée par l'AERS ne permettait absolument pas des moments d'intimité. En outre, l'inadaptation des lieux refrène les actions éducatives autour du soutien ou du rétablissement des liens familiaux « défailants ».

Né de l'inadéquation entre la réponse apportée par le CHRS et les besoins repérés, l'appart à papa poursuit quatre objectifs :

1. Favoriser le maintien des liens familiaux et sociaux des résidents,
2. Accueillir les personnes détenues et leur famille lors de permission de sortir,
3. Permettre aux pères de recouvrer ou faire valoir l'exercice de leurs droits parentaux,
4. Donner des moyens à l'équipe éducative du CHRS pour travailler à la restauration du lien familial.

Pour ce faire, l'AERS met à la disposition de ses résidents un appartement autonome situé en rez de chaussée et accolé au bâtiment du CHRS (entrée indépendante, espace extérieur distinct de celui du foyer sans aucun vis-à-vis). Ce logement est entièrement pensé et équipé (cuisine, salle de bain, lits et jeux pour enfants...) pour pouvoir accueillir ses proches sans nécessiter de partager les espaces collectifs du CHRS et dans un cadre chaleureux et sécurisant.

Le projet de la personne accueillie est systématiquement questionné, en amont, avec son travailleur social référent. La reprise des liens familiaux, l'accueil des proches au sein de l'établissement nécessitent a minima d'être anticipés. Lorsqu'il est question de garde d'enfants, l'AERS s'assure que le père ait un droit de visite et d'hébergement et/ou s'assure de l'accord préalable de la mère.

Des formations continues sont prévues autour des questions de « soutien à la parentalité » pour mieux accompagner les personnes dans leur parcours et pouvoir animer des groupes de parole autour de ces questions, afin que le collectif soit aussi un allié dans cette quête de liens.

4-3 ACCÈS AUX SOINS

Création d'un poste d'infirmier au sein de l'AVDL PPSMJ des Bouches-Du-Rhône (Oeuvre des Prisons – Aix-En Provence)

L'infirmier du service AVDL PPSMJ intervient en soutien des éducatrices spécialisées chargées d'accompagner la personne dans et vers le logement (cf. supra - p. 73). Grâce à son intervention dès la phase de détention, la personne quitte l'établissement pénitentiaire en disposant de documents administratifs sociaux à jour.

Une fois les personnes dans le logement, les visites infirmières continuent sur un rythme régulier autour d'objectifs graduels et réalistes en s'appuyant sur des partenaires pluridisciplinaires compétents et dans l'objectif de poursuivre les soins avec les acteurs de ville du quartier où la personne souhaite s'insérer. La fréquence des visites infirmières est réévaluée tous les six mois.

En fonction du territoire sur lequel la personne s'est établie, différents scénarii se présentent à l'infirmier AVDL.

Dans le cas où la personne concernée regagne le territoire qui était le sien avant l'incarcération et était déjà en lien avec un médecin, elle a la possibilité s'il elle le désire, de poursuivre son suivi médical avec lui.

Dans les cas où la personne ne disposait pas de médecin traitant avant son incarcération ou qu'elle ne s'établit pas sur le territoire qu'elle occupait avant sa détention, l'infirmier AVDL peut alors s'appuyer sur APPORT SANTE. Plateforme Territoriale d'Appui pour trouver un médecin dans le secteur de la personne, APPORT SANTE dispose d'outils puissants permettant de définir les médecins susceptibles d'accueillir de nouveaux patients dans son aire géographique d'habitation. De plus, la plateforme est capable de trouver les acteurs nécessaires au projet de soins de la personne et de coordonner les actions à mettre en place autour du pilier central, qu'est le médecin traitant (ex : infirmières libérales, kinésithérapeutes, dentistes ou préparation à une hospitalisation et préparation des soins nécessaires au retour au domicile), de manière à ce que ce dernier soit toujours en possession des éléments permettant un suivi adapté.

Toutefois, APPORT SANTE n'intervient pas sur le territoire marseillais appelé à être couvert par un autre acteur dont le projet n'est pas encore abouti. Les pharmacies de quartier et les infirmières libérales constituent alors de bons interlocuteurs pour déceler les acteurs médicaux idoines dans le cas où la seule expérience de l'infirmier viendrait à ne pas suffire.

Concernant la problématique récurrente des comportements addictifs, l'AVDL PPSMJ a aussi signé une convention de partenariat avec une plateforme de coordination, la DICADD 13. Cette dernière intervient sur tout le territoire. Lorsqu'une personne suivie dans le logement fait part au service AVDL/PPSMJ de sa volonté d'évaluer ses besoins en lien avec ses comportements addictifs, ce dernier sollicite, sous réserve de l'accord de la personne, un binôme de la DICADD 13 qui se déplace dans tout le département, soit au domicile de la personne, soit dans tout autre endroit de son choix. Une évaluation est établie à partir des dires de la personne. En fonction des besoins et de l'adhésion du patient, des orientations vers des structures adaptées, ambulatoires ou non, lui sont proposées. A titre d'illustration, une cure de sevrage à la buprénorphine et un accès gratuit à des consultations avec une psychologue ont pu être mis en place.

L'infirmier du service AVDL PPSMJ s'attache au quotidien à établir et maintenir les liens avec les acteurs médicaux de ville (traitants, spécialistes, psychiatres) lorsque nécessaire, et à tisser un réseau avec les structures (Centre de Soins, d'Accompagnement et de Prévention en Addictologie, Centre Médico-Psychologique, Hôpitaux de Jour, Hôpitaux généraux, Centres Mutualistes, Assistantes sociales de Secteur, Centre Communal d'Action Sociale...) sur lesquelles pourront s'appuyer les personnes concernées lorsqu'elles ne seront plus suivies par l'AVDL PPSMJ (financement pour 3 ans de suivi en logement).

Enfin, un rôle important est dévolu à l'éducation thérapeutique (l'intérêt de tel ou tel traitement, la façon de le prendre pour limiter les risques d'effets indésirables, le rôle de l'alimentation, les bénéfices de l'activité physique, artistique, culturelle sur la santé mentale, etc...).

Faute de financement, l'intervention de l'infirmier AVDL PPSMJ a pris fin le 31 juillet 2017.

4-4 LE CASIER JUDICIAIRE, UN OUTIL EXCLUANT DONT IL RESTE À PROUVER L'EFFICACITÉ

L'activité de Transport Challenger, coopérative de transport de personnes, s'est mise en place à partir d'un travail de recherche-action, mené en 2011 et 2012. Celui-ci a permis d'identifier les principaux freins à l'insertion par l'emploi des personnes ayant été placées sous main de justice, à savoir :

- Des problèmes parfois importants de désinsertion sociale en amont de la détention, pour une partie de la population pénale,

- Une population particulièrement stigmatisée, ce qui apparait neutralisant pour retrouver un emploi,
- Le casier judiciaire, relevé de condamnations, qui bloque l'accès à un nombre très important d'emplois.

Fort de ce constat, la coopérative Transport Challenger s'est développée sur le principe d'une action développant la pédagogie « par l'exemple », à partir de l'activité commerciale. Il s'agissait de « démystifier » l'image collective négativement allouée à « l'ancien détenu », de trouver un processus permettant de modifier les stéréotypes pour le seul fait d'avoir été condamné. En développant une activité de service de transport, dans un secteur mal pourvu, (celui du transport adapté), l'action commerciale permettait de modifier les représentations sociales fantaisistes.

Pour ce faire, la coopérative s'est appuyée sur le principe qu'une peine purgée est une peine terminée, ce qui doit théoriquement conduire l'individu à réintégrer le corps social, sans avoir à subir les stigmates produits par sa période carcérale.

Après 3 ans d'exercice, l'activité a trouvé une reconnaissance institutionnelle et commerciale. Néanmoins, la réglementation du secteur a évolué. Une nouvelle loi impose un casier vierge dans son volet B2 pour pouvoir exercer l'activité de chauffeur dans le secteur du transport public particulier de personnes. Le casier judiciaire est le relevé des condamnations pénales. Trois types de bulletin communiquent les informations, selon les types de condamnation. Une inscription sur le bulletin n° 2 ne permet pas d'exercer au sein des services de l'Etat, d'une collectivité ou au sein de certaines professions réglementées.

Dans ce contexte, la coopérative Transport Challenger n'a plus la possibilité de poursuivre sa finalité sociale et économique, qui place le recrutement de personnes condamnées au cœur de son projet.

Elle se heurte donc, par ricochet, à la problématique des casiers judiciaires, qui trouve ici une démonstration éloquente : l'employeur est contraint de licencier du personnel, pour cause de condamnation pénale antérieure au moment du recrutement.

Concrètement, dans le cas de Transport Challenger, mais aussi d'une manière générale, on observe que le casier judiciaire constitue une difficulté pour la réinsertion post-carcérale sur le plan professionnel. Il écarte de fait les personnes qui ont un casier « ouvert » d'une partie importante du marché de l'emploi, principalement au sein de la fonction publique, mais aussi au sein de professions réglementées. Il n'est pas à notre sens, raisonnable que le casier judiciaire rende inaccessibles cinq millions d'emplois, uniquement dans le secteur de la fonction publique.

L'Etat, les collectivités, les établissements publics devraient au contraire se montrer exemplaires en matière de recrutement de personnes ayant été placées sous main de justice. Par ce choix politique, c'est toute la société civile qui serait invitée à observer avec une meilleure attention les individus qui ont été condamnés en son nom.

L'opinion publique doit se questionner sur l'efficacité de son système pénal, de son coût économique, de son coût social. Par extension, face à l'empêchement professionnel qu'il constitue, au delà de s'imposer comme une simple évidence, l'usage du casier judiciaire doit être interrogé. Les impératifs de sécurité des personnes et de maintien de l'ordre doivent s'appuyer sur des outils efficaces ; l'utilisation de plus en plus systématique du casier judiciaire B2 doit être évaluée, en fonction des objectifs qu'elle poursuit.

PRÉCONISATIONS :

Préconisation 77 : Déclencher une commission d'enquête parlementaire, pour recueillir des éléments d'information. Celle-ci pourrait s'intituler : « Commission d'enquête sur le casier judiciaire et les freins qu'il constitue pour l'insertion par l'emploi des personnes ayant été placées sous main de justice ».

Préconisation 78 : Supprimer l'exigence systématique d'un casier judiciaire vierge pour entrer dans la fonction publique.

Préconisation 79 : Limiter les interdictions d'exercer dans les professions réglementées aux peines prononcées en lien avec le secteur d'activité concerné.

Loin d'être un état exhaustif des actions menées par nos associations et des difficultés qu'elles rencontrent, ce livre blanc témoigne largement de leur implication quotidienne, de leur professionnalisme et de leur force de propositions.

Concernant le travail d'intérêt général, nous l'avons vu, l'heure est au renforcement de l'implication de la société civile dans la mise en œuvre de la mesure afin de parvenir à diversifier les postes, à ouvrir cette peine aux personnes les plus fragilisées, à faire du TIG un véritable tremplin pour l'emploi.

Ce renforcement doit pouvoir s'accompagner d'une politique de formation des tuteurs conséquente, de la mise en place d'un réseau partenarial visant la mutualisation des compétences et d'un financement à la hauteur de l'engagement de l'ensemble des acteurs.

L'engagement fort et le professionnalisme dont le secteur associatif a déjà su faire preuve en la matière devraient aussi pouvoir l'amener à se voir confier la conduite d'une partie des mesures à l'instar de ce que proposaient déjà le comité d'Orientation Restreint de la Loi pénitentiaire en novembre 2007, M. le Député Christian Vanneste dans son rapport sur le travail d'intérêt général en juillet 2010 ou plus récemment l'Association Nationale des Juges de l'Application des Peines (ANJAP) en mai 2013.

Concernant la mise en œuvre du Sursis avec Mise à l'Épreuve (SME), il est triste de constater que le secteur public et le secteur associatif habilité ne parviennent pas encore à se défaire d'une relation de concurrence. Face à l'enjeu majeur que représente la prévention de la récidive, il nous paraît inconcevable qu'un nombre indéfini de mesures confiées au SPIP puisse rester en souffrance alors que dans le même temps le secteur associatif serait en mesure de se les voir orienter. La qualité de l'intervention des associations habilitées tant en pré qu'en post sententiel relevée par un grand nombre de magistrats et parlementaires ou même la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH), prêche pour un développement du sursis avec mise à l'épreuve associatif qui ne saurait constituer une véritable concurrence au regard du volume relativement faible des contrôles judiciaires socio-éducatifs qui sont confiés chaque année au secteur associatif (8538 nouvelles mesures en 2013) et susceptibles d'être suivis d'une condamnation à un sursis avec mise à l'épreuve en comparaison du nombre de SME pris en charge par le SPIP en flux constant (136 871 au 1^{er} janvier 2015). Aux termes de notre écrit, nous espérons qu'une nouvelle ère qui saura s'appuyer sur la complémentarité de deux secteurs se délivrant de la relation de concurrence prêté par l'un à l'autre peut s'ouvrir. Notre finalité commune doit être de travailler de concert, en partenariat, au service de l'individualisation de la peine et de la prévention de la récidive, afin de tendre vers une société pacifiée et sereine.

Concernant la mesure de placement à l'extérieur, nous l'avons vu, les associations conventionnées sont proches d'un point de non-retour. Le nombre très important de freins rencontrés dans le développement de la mesure et les difficultés posées par son financement ne leur laissent guère de répit. Motivées à l'idée de garantir le droit à l'aménagement de peine des personnes les plus fragilisées, elles restent attachées à la mesure et refusent d'y renoncer. Mais pour combien de temps ?

La révision du prix de journée et la mise en œuvre d'une dotation globale seraient de nature à les rassurer et qui sait, à peut-être développer le nombre de structures partenaires qui peinent à s'inscrire dans l'accueil et l'accompagnement de personnes en aménagement de peine tant ces missions sont exigeantes et le mode de financement hasardeux.

Enfin, concernant les dispositifs d'insertion en direction des personnes détenues ou en sortie de détention, la loi du 15 août 2014 rappelle que « le service public pénitentiaire est assuré par l'Administration Pénitentiaire (...) avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques et privées » et prévoit que « chacune (...) veille, en ce qui la concerne, à ce que les personnes condamnées accèdent aux droits et dispositifs de droit commun de nature à faciliter leur insertion et leur réinsertion ».

Pourtant, la cour des comptes⁴⁰ relève « une implication et (...) une mobilisation inégales des ministères et des services publics concernés ».

Appelant l'expertise, la compétence et la coordination d'actions d'un grand nombre de ministères et d'administrations centrales, il semble essentiel que l'enjeu de réinsertion des personnes détenues ou placées sous main de justice puisse bénéficier d'un pilotage au sein des plus hautes instances de l'Etat et qu'un comité interministériel visant à définir et évaluer un plan d'action sur l'insertion des personnes détenues et placées sous main de justice puisse être installé à l'instar de celui qui existe en matière de prévention de la délinquance et de la radicalisation. Sans cette prise de conscience des représentants de l'Etat, comment donner aux personnes condamnées toutes les chances de réintégrer notre Société ?

En effet, il n'est à ce jour pas acceptable que les personnes détenues puissent ne pas disposer de papiers à jour, ne pas pouvoir se domicilier sur la commune de leur choix, ne pas accéder à leurs droits RSA dès leur premier jour de sortie, ne pas bénéficier d'un renouvellement de leurs droits médicaux en fin de détention... autant d'éléments indispensables à leur réintégration dans la société et à la prévention de la récidive.

⁴⁰ Référé du 22 mars 2016 adressé à Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

LISTE DES PRÉCONISATIONS

Travail d'Intérêt Général

Diversifier les postes

Préconisation 1 : Sensibiliser pour ouvrir les postes aux femmes	11
Préconisation 2 : Diversifier les possibles en termes d'horaires	11
Préconisation 3 : Diversifier les secteurs d'activité	11
Préconisation 4 : Ouvrir des postes même s'ils sont peu utilisés	11
Préconisation 5 : Permettre à des personnes en situation de grande précarité ou de handicap d'accéder au TIG	11
Préconisation 6 : Faciliter la visibilité des initiatives existantes	11

Outils des tuteurs

Préconisation 7 : Former les tuteurs	14
Préconisation 8 : Développer la création de "Guides locaux du tuteur de TIG »	14
Préconisation 9 : Préparer le tuteur à l'accueil d'un premier TIG	14
Préconisation 10 : Permettre l'analyse de pratiques entre tuteurs	14
Préconisation 11 : Valoriser l'implication des tuteurs et si possible les tâches réalisées lors du TIG avec la personne condamnée	14
Préconisation 12 : Laisser libre cours aux initiatives	14
Préconisation 13 : Encourager et sensibiliser les structures à proposer des formations aux tuteurs TIG	14

Faire du TIG un tremplin pour l'emploi

Préconisation 14 : Permettre aux personnes condamnées à un TIG de se former	15
Préconisation 15 : Impliquer les Missions Locales sur le TIG	15
Préconisation 16 : Pérenniser et développer des dispositifs passerelles	15

Développer les TIG collectifs

Préconisation 17 : Prévoir un financement pérenne des TIG collectifs	18
Préconisation 18 : Diffuser une circulaire encourageant la mise en place des TIG collectifs à visée socio-éducative	18
Préconisation 19 : Assouplir les conditions administratives pour permettre à des associations conventionnées de porter l'intégralité du TIG (stage collectif + part du TIG restante), sans devoir démultiplier les habilitations	18
Préconisation 20 : Faire apparaître les TIG dans les conventions avec la DIRECCTE	18

Développer la dimension socio-éducative du TIG

Préconisation 21 : Développer une logique de réseau partenarial afin que les acteurs locaux puissent mutualiser leurs compétences	20
Préconisation 22 : Intégrer dans ce réseau des structures spécialisées dans l'accompagnement socioprofessionnel : structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) notamment	20
Préconisation 23 : Diversifier et développer les postes de TIG dans les structures d'insertion pour permettre aux personnes en grande précarité d'accéder à cette mesure	22

Préconisation 24 : Développer et pérenniser le nombre de référents justice dans le réseau des Missions Locales et assurer leur rôle dans le cadre du TIG	20
Préconisation 25 : Privilégier le financement de mesures de TIG à celui de jours de détention-	20
Préconisation 26 : Développer et renforcer le financement des actions d'accompagnement (stages collectifs ou dispositifs passerelles) dans le cadre du Travail d'Intérêt Général	20
Préconisation 27 : Maintenir et renforcer la dynamique du FIPD qui soutient de manière croissante les actions TIG comprenant un volet socio-éducatif	20
Préconisation 28 : Développer et renforcer le financement des chantiers TIG collectifs qui permettent de s'appuyer sur un dispositif d'insertion	20
Préconisation 29 : Dédier un financement supplémentaire aux associations d'insertion qui fournissent un accompagnement spécifique en complément du TIG	20

Sursis avec mise à l'épreuve

Sensibiliser les avocats sur la plus-value du SME associatif

Préconisation 30 : Sensibiliser les avocats sur la plus-value du SME associatif en matière de prévention de la récidive et d'efficience de l'exécution de la peine	25
Préconisation 31 : Indiquer systématiquement à l'avocat la capacité de l'association en charge de la mesure de contrôle judiciaire socio-éducatif à poursuivre l'accompagnement engagé en phase pré sentenciel dans le cadre d'une éventuelle peine d'emprisonnement assortie d'un SME	25
Préconisation 32 : Encourager les avocats à souligner dans leur plaidoirie la plus-value de l'intervention associative en cas de condamnation à un sursis avec mise à l'épreuve	25

Renforcer la visibilité du SME associatif au sein des juridictions

Préconisation 33 : Prévoir une rencontre au moins annuelle dans chaque TGI entre les magistrats des chambres correctionnelles, les JAP, le greffe correctionnel, le greffe du Service de l'application des peines et les associations en charge des mesures de CJSE et de SME	25
Préconisation 34 : Prévoir dans l'imprimé servant à notifier à l'audience les obligations du SME à la personne condamnée un item relatif à la structure saisie de la mesure (SPIP ou association)	25
Préconisation 35 : Désigner au sein du greffe correctionnel une personne référente en vue de favoriser le contact avec l'association chargée de la mesure de SME notamment en cas de difficulté	25

Conduire une réflexion sur la tarification de la mesure

Préconisation 36 : Objectiver le coût des mesures de SME mises en œuvre tant par le SPIP que par le secteur associatif habilité par rapport à une peine de prison	26
Préconisation 37 : Réviser la politique tarifaire du SME associatif	26
Préconisation 38 : A défaut d'une dotation globale, prévoir que l'association soit rémunérée au premier jour de son intervention, quel que soit le moment où intervient la saisine officielle du JAP	26

Asseoir la complémentarité entre le secteur public et le secteur associatif habilité

Préconisation 39 : Faire évoluer l'applicatif APPI de sorte que l'échange d'informations entre les associations auxquelles sont confiées les mesures de SME et l'ensemble des acteurs pénitentiaires et judiciaires soit facilité	27
--	----

Préconisation 40 : Elaborer au sein de chaque juridiction des protocoles d'intervention entre l'autorité judiciaire, le SPIP et les associations habilitées pour la mise en œuvre des mesures de CJSE/SME	27
Préconisation 41 : Contribuer plus efficacement au service public pénitentiaire en : o confiant systématiquement aux associations habilitées l'accompagnement des personnes condamnées à un SME dès lors qu'elles les ont accompagnées dans la phase pré sententielle (à court terme), o confiant au législateur le soin d'étendre l'intervention des associations habilitées à l'ensemble des SME de façon à ce que ces dernières puissent être mieux identifiées comme un acteur sur lequel compter (moyen terme)	28

Placement à l'extérieur

Réviser la politique tarifaire de la mesure de placement à l'extérieur

Préconisation 42 : Dans un premier temps et dès 2017, réévaluer le prix de journée de la mesure de placement à l'extérieur en fonction des missions exercées par l'association	46
Préconisation 43 : Dans un second temps, engager des négociations avec la Direction de l'Administration Pénitentiaire pour passer d'un financement par prix de journée à un financement par Dotation Globale	46
Préconisation 44 : Réviser la politique tarifaire du prix de journée des structures dédiées au placement à l'extérieur, en contrepartie d'engagements de prise en charge par ces structures	47
Préconisation 45 : Stabiliser les financements des structures d'accueil des placements à l'extérieur, ce qui implique une discussion interministérielle avec le ministère en charge des affaires sociales	47

Ajuster les dotations territoriales au plus près des besoins

Préconisation 46 : Objectiver pour chaque année le niveau de la sous-consommation des crédits	48
Préconisation 47 : Repérer les territoires sur lesquels les financements de mesure ont été interrompus	48
Préconisation 48 : Opérer sur cette base les ajustements sur N+1	48
Préconisation 49 : Mettre en place un suivi régulier et concerté du volume des personnes soumises à une mesure de placement à l'extérieur par département et par site	48
Préconisation 50 : Préférer l'installation d'une démarche pro-active visant à dépenser toute la dotation initiale sur l'année à la réduction de cette dernière	50
Préconisation 51 : Faire du nombre de placements à l'extérieur réalisés un indicateur de performance des SPIP	50
Préconisation 52 : Instaurer un point concerté trimestriel permettant d'identifier, par département et par site, l'activité en place et les ajustements à opérer	50
Préconisation 53 : Etablir pour règle que c'est la DISP d'origine qui honore le prix de journée	50
Préconisation 54 : Instaurer le principe de solidarité entre les différents SPIP ainsi qu'entre les différentes DISP	50
Préconisation 55 : Rendre effectif le transfert de fonds d'une DISP à une autre en fonction de l'activité de chacune d'entre elles	50

Inscrire la politique d'aménagement de peine dans une approche interministérielle

Préconisation 56 : Instaurer de façon systématique une Evaluation Préalable à l'Aménagement de Peine sur l'ensemble des dimensions de la situation de la personne (sociale, familiale, professionnelle, sanitaire) et prévoir le financement y afférent	51
--	----

Préconisation 57 : Intégrer la politique d'aménagement de peine dans une approche interministérielle	52
Préconisation 58 : Déterminer la part à prendre par chaque acteur dans la politique d'aménagement de peine	52
Préconisation 59 : Prévoir un pilotage national et sa déclinaison au niveau local tant au niveau opérationnel qu'au niveau financier	52
Préconisation 60 : Privilégier l'efficacité et la logique économique en soutenant une politique publique axée sur le développement des peines alternatives et aménagements de peine assortis d'un accompagnement global et individualisé plus efficace en matière d'insertion et de prévention de la récidive	53

Consolider les liens partenariaux entre les acteurs

Préconisation 61 : Conduire une réflexion sur la manière d'œuvrer à l'apaisement des relations entre le SPIP et les associations conventionnées, à la cohésion et à la complémentarité de leurs interventions respectives	53
Préconisation 62 : Œuvrer à la consolidation des liens partenariaux entre le JAP, le SPIP et l'association conventionnée	56
Préconisation 63 : Encourager la représentation du secteur associatif conventionné dans les conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération	56
Préconisation 64 : Prévoir dans les textes la participation de l'association conventionnée au débat contradictoire	56
Préconisation 65 : Prévoir dans la formation des avocats un renforcement des connaissances sur les aménagements de peine	56
Préconisation 66 : Prioriser la préparation des projets de placement à l'extérieur, en ce qu'ils peuvent nécessiter un temps plus long d'élaboration	57

Mesurer l'impact de la mesure de placement à l'extérieur sur le parcours des justiciables

Préconisation 67 : Instaurer un groupe de travail visant à élaborer des indicateurs objectivant l'impact et les effets de la mesure de placement à l'extérieur sur le parcours du justiciable	58
Préconisation 68 : Organiser le recueil de données au niveau national	58
Préconisation 69 : Publier chaque année une évaluation de l'impact de la mesure de placement à l'extérieur sur la base des données recueillies	58

Semi-liberté

Préconisation 70 : Prévoir le financement d'activité de jour en faveur des personnes soumises à une semi-liberté « recherche d'emploi »	60
--	----

Placement sous surveillance électronique

Préconisation 71 : Prévoir de systématiser la possibilité de mettre en oeuvre un accompagnement socio-éducatif dans le cadre du PSE et en prévoir les modalités financières	61
--	----

Libération conditionnelle

Préconisation 72 : Confier au législateur le soin de définir précisément ce que recouvrent les « gages sérieux de réadaptation sociale »	66
---	----

Préconisation 73 : Maintenir l'évaluation réalisée par le CNE en la maintenant obligatoire pour les peines de réclusion criminelle à perpétuité et en la rendant facultative dans les autres cas	67
Préconisation 74 : Supprimer la CPMS	67
Préconisation 75 : Prévoir une communication du rapport du CNE au juge de l'application des peines en charge de la mesure de privation de liberté	67
Préconisation 76 : Créer des antennes supplémentaires du CNE (de l'ordre de deux ou trois) afin de mieux les répartir sur le territoire et d'éviter ainsi ou de réduire la rupture des liens familiaux pendant la durée de cette période d'évaluation	67

Casier judiciaire

Préconisation 77 : Déclencher une commission d'enquête parlementaire, pour recueillir des éléments d'information. Celle-ci pourrait s'intituler : « Commission d'enquête sur le casier judiciaire et les freins qu'il constitue pour l'insertion par l'emploi des personnes ayant été placées sous main de justice »	94
Préconisation 78 : Supprimer l'exigence systématique d'un casier judiciaire vierge pour entrer dans la fonction publique	94
Préconisation 79 : Limiter les interdictions d'exercer dans les professions réglementées aux peines prononcées en lien avec le secteur d'activité concerné	94

RÉSUMÉ

Trois ans après sa promulgation, la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales n'aura pas permis de développer de façon massive le recours aux aménagements de peine.

Les membres de la Commission nationale Post sententielle, associations adhérentes de Citoyens et Justice mettant en œuvre au quotidien des mesures d'accompagnement dans le cadre de peines alternatives à l'emprisonnement, d'aménagements de peine ou d'actions visant à soutenir la sortie de détention, se sont engagés dans un travail d'analyse du contexte dans lequel ils évoluent au quotidien avant de formuler 79 préconisations en vue d'améliorer et aider au développement de la mise en œuvre de ces mesures (Travail d'Intérêt Général, emprisonnement assorti d'un sursis avec mise à l'épreuve, placement à l'extérieur, libération conditionnelle...).

CITOYENS ET JUSTICE

351 Boulevard du Président Wilson

CS 31679

33 073 BORDEAUX CEDEX

www.citoyens-justice.fr

federation@citoyens-justice.fr



@citoyenjustice

