

LES COOPERATIONS PARTENARIALES : CONTRIBUTION DU SNEPAP-FSU

Dans le cadre des réflexions menées par la commission métier qu'elle a créée, la Direction de l'Administration Pénitentiaire lance une enquête nationale afin de dresser un état des lieux des pratiques des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Les antennes SPIP sont sollicitées par le biais d'un questionnaire, les Directions Interrégionales et les organisations professionnelles par le biais de contributions littérales. Cette enquête porte sur trois thématiques : les modalités de prise en charge des personnes placées sous main de justice (PPSMJ), la pluridisciplinarité, les coopérations partenariales.

Les interactions entre ces trois thématiques rendent complexe l'établissement de contributions distinctes.

Le partenariat peut être défini comme une association entre un ou plusieurs intervenants, qui, tout en maintenant leur autonomie, mettent en commun leurs efforts en vue de réalisation d'un objectif commun. L'action du SPIP, centrée sur la personne prise en charge, rencontre de fait l'action d'autres structures, institutionnelles ou associatives, intervenant également auprès de cette même personne. La coopération partenariale, qu'elle soit formalisée ou non, constitue donc un élément fondamental et nécessaire à toute prise en charge en ce qu'elle permet d'appréhender la personne dans son environnement.

En droit positif, elle se manifeste à travers la circulaire DAP du 19 mars 2008 qui place le SPIP comme acteur d'un réseau pluridisciplinaire et partenarial et qui incite notamment à diversifier et dynamiser ce réseau partenarial. La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 définit quant à elle le partenariat, dans son article 3, comme « *le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées.* »

Les Règles européennes Relatives à la Probation (REP) insistent pour leur part sur la nécessité pour les services de probation à coopérer avec la société civile notamment (règle 37). Action des services de probation qui, sur le plan des relations partenariales, doit être incitative et aidante (règle 38), pouvant, cas de besoin, prendre la forme d'accords inter-organisationnels (règle 40). Enfin, les REP rappellent la nécessité de mettre en œuvre un suivi des personnes qui ne soit pas considéré comme un simple contrôle et qui puisse s'appuyer sur des interventions proposées par d'autres organismes (règles 51, 59, 60, 61 et 79).

*******Coopérations partenariales et forces des services*******

→ Les SPIP, services au cœur des réseaux partenariaux :

Les SPIP sont aujourd'hui les seules structures qui, par la diversité des publics pris en charge ainsi que par leurs compétences territoriales, sont amenées à connaître de l'ensemble d'un réseau partenarial sur une circonscription judiciaire. La spécialisation du tissu associatif et son inscription sur un territoire généralement restreint légitime pleinement le SPIP comme acteur central d'animation du réseau partenarial.

Ce positionnement des SPIP sur des territoires relevant à la fois du département, mais également des communes et communautés de commune, conduit ces services et les agents qui y exercent à actionner des partenariats divers. De plus, cela lui ouvre une vision d'ensemble d'un réseau et des capacités d'action de ce dernier sur les territoires.

→ Les SPIP, services au cœur des besoins partenariaux :

La mise en œuvre de coopérations partenariales répond à des besoins communs entre le SPIP et la structure partenaire. La prise en charge des publics par les personnels pénitentiaires d'insertion et de probation conduit à une identification fine de leurs besoins et à des mises en action de coopérations partenariales pertinentes.

Ces coopérations partenariales ont existé bien avant la mise en œuvre de stratégies de conventionnement, car reposant sur un intérêt commun avec les structures associatives notamment. Curieusement, cet intérêt commun est apparu moins évident s'agissant des coopérations institutionnelles, alors même qu'elles auraient dû être les plus aisées à mettre en œuvre. En effet, le donneur d'ordre (généralement l'Etat) étant le même, il est difficile de comprendre les difficultés de mise en œuvre de coopérations partenariales avec d'autres structures institutionnelles, qu'elles relèvent de l'Etat, des collectivités ou du secteur hospitalier.

→ Les mesures pénales incitatives au partenariat :

Le développement du Travail d'Intérêt Général (TIG) a conduit les SPIP à développer un réseau partenarial particulièrement diversifié avec des structures institutionnelles ou associatives. Si l'objectif direct de ce partenariat consiste initialement à l'exécution d'un travail non rémunéré dans une structure, la conséquence induite se traduira par un renforcement de coopérations partenariales indirectes. En outre, ces relations partenariales peuvent se développer dans le cadre d'autres actions du SPIP (activités culturelles en détention par exemple). De même, l'implication des SPIP au sein des instances locales de prévention de la délinquance les met en prise directe avec les responsables locaux qui sont par ailleurs en charge des lieux d'exécution des TIG. A tous ces égards, pour le SNEPAP-FSU, les personnels des SPIP sont les mieux placés pour assurer la prospection nécessaire au développement des postes de TIG. C'est pourquoi il milite pour que l'habilitation des lieux TIG soit simplifiée et relève de la stricte compétence du DSPIP et pour que, conséquence directe de cette compétence, l'ordonnance d'affectation soit supprimée.

Parallèlement, les articles 131-5-1 du Code Pénal et R 131-5 et suivants du Code de Procédure Pénale décrivent les stages de citoyenneté et précisent qu'il s'agit de « *modules élaborés avec le concours des collectivités territoriales et des établissements publics, les personnes de droit privé ou des personnes physiques participant à des missions d'intérêt général.* » Les stages de sensibilisation à la sécurité routière, aux dangers de l'usage de produits stupéfiants, de responsabilité parentale (articles 131-35-1 du Code Pénal et R 131-36 et suivants du Code de Procédure pénale) appellent également au concours de personnes publiques ou privées.

De même, le Placement à l'Extérieur, avec le maintien de crédits dédiés, constitue également un outil de stabilisation et de développement d'un partenariat conventionné.

Enfin, le suivi socio-judiciaire mais aussi le recours quasi-systématisé à l'obligation de soins dans le cadre de mesures probatoires nécessiteraient le déploiement de relations partenariales solides et structurées avec les structures de soins, ambulatoires, hospitalières voire certains réseaux et centres associatifs. Au-delà de l'offre de soins traditionnelle, il semblerait utile de déployer des consultations spécialisées innovantes. Une coordination resserrée entre les SPIP et les CRIAVS pourrait par exemple être en charge de la mise en œuvre de dispositifs pluridisciplinaires associant approche criminologique et consultations médico-psychologiques adaptées.

*******Les difficultés qui subsistent dans les coopérations partenariales*******

→ Les capacités du SPIP à faire vivre un partenariat :

L'effort partagé, entre le SPIP et le partenaire, constitue un élément central dans la vie d'une coopération partenariale. A minima, un soutien en terme d'intervention est nécessaire au partenaire : un partenariat ne peut être une délégation pure et simple, sauf à fragiliser la relation partenariale et à s'éloigner du bénéficiaire. Cet effort partagé nécessite donc indiscutablement la mise à disposition dans les SPIP de moyens humains pour faire vivre le partenariat.

Mais cet effort partagé ne sera bien souvent pas suffisant. Aussi, se pose la question de la légitimité d'un effort « asymétrique » ou « discrimination positive », par la mise en œuvre de financements au profit du réseau partenarial notamment. Or, cette hypothèse soulève la difficulté d'un « marquage » de la population pénale, qui ne relèverait plus du droit commun, mais d'un droit spécifique venant en dernier lieu mettre à mal l'objectif de « retour dans la cité » des PPSMJ. Car les efforts asymétriques que réalise l'administration pénitentiaire risquent de conduire à un éloignement de ces personnes du droit commun. Pour autant, les compléments financiers de l'administration pénitentiaire à des dispositifs d'insertion sociale ou professionnelle, de formation, etc., ne peuvent être exclus catégoriquement. Mais, dans ce cas, ils doivent bien permettre de mettre en œuvre des actions renforcées, destinées à permettre à la personne suivie d'intégrer le droit commun, par exemple par le financement de places supplémentaires au sein des dispositifs généraux d'action médico-sociale ou d'insertion professionnelle. Les personnes sous main de justice, déjà suffisamment stigmatisées, ne font l'objet que d'une restriction ou d'une privation de liberté : sauf décision de justice contraire, elles doivent donc avoir accès aux mêmes droits que les autres citoyens. L'existence d'une prise en charge par le SPIP ne devrait en aucun cas être un motif d'exclusion de l'accès à un service de droit commun.

Bien sûr, comme toute rupture d'égalité, cette « discrimination positive » peut interroger dans la mesure où elle engendre, dans bien des situations, des doubles financements étatiques, les structures percevant des fonds par le biais de dispositifs étatiques (tels que la Direction de la Cohésion Sociale pour les hébergements, notamment CHRS, ou tels que la DIRECCTE par des subventions sur les contrats aidés...) et sollicitant des financements par le SPIP au regard du public spécifique accueilli (ex : sortants de détention).

En outre, cet effort asymétrique ne doit en aucun cas se traduire par une substitution pure et simple de financement et d'action : là où des services publics sont absents, il ne saurait être question pour les SPIP de s'y substituer. L'exemple principal sera l'absence d'intervention en milieu fermé des services sociaux de secteur. L'administration pénitentiaire ne peut et ne doit se substituer aux missions qui ne sont pas les siennes. L'Etat doit impérativement faire respecter les compétences que la loi attribue aux collectivités ou à ses administrations.

Enfin, cet effort financier au profit des PPSMJ devrait conduire à revoir les allocations budgétaires des SPIP : un budget/PPSMJ doit être mis en place dans les SPIP, à l'instar du JDD/détenu.

→ Identification du SPIP par les partenaires :

Malgré les incitations légales, dans nombre de départements, les SPIP ne sont pas assez identifiés par les partenaires institutionnels tels que Préfecture et CLSPD, Direction Départementale de la Cohésion Sociale, DIRECCTE, Conseil Général... Dans ces départements, la participation du SPIP aux instances territoriales de prévention de la délinquance et dans les dispositifs accessibles aux personnes prises en charge demande de réels efforts de sollicitation de ces instances de la part des DFSPIP, qui doivent constamment réexpliquer les missions du SPIP et l'intérêt de l'associer.

En ce sens, les SPIP devraient être institués en véritables directions départementales et à ce titre, les DFSPIP devraient pouvoir être membres des réunions des chefs de services de l'Etat auprès des Préfets, au même titre que tous les directeurs départementaux. Cela favoriserait la reconnaissance des missions des SPIP par tous les services de l'Etat et l'intégration des PPSMJ dans les plans départementaux d'insertion mais aussi la diversification des modes de prise en charge par le SPIP en augmentant les partenaires TIG.

→ Coopérations partenariales et identification des besoins :

Si les SPIP n'ont pas de difficulté à envisager une coopération partenariale globale, la mise en œuvre « individualisée » du partenariat est toutefois plus complexe. Elle nécessite une méthodologie de prise en charge s'appuyant d'une part sur une évaluation des besoins et d'autre part sur une planification de la prise en charge. Or, ces éléments ne sont actuellement pas formalisés dans les SPIP.

De même, l'absence de planification de prise en charge rend difficile l'évaluation d'objectifs : comment mesurer l'impact d'une coopération partenariale qui ne s'inscrit dans un plan de prise en charge d'une personne suivie ?

*******Les axes d'amélioration*******

Si certains axes d'amélioration peuvent être pensés à moyen constant, il serait néanmoins illusoire d'en envisager sérieusement d'autres sans tenir compte des carences des SPIP en terme de ressources humaines et budgétaires. Sauf à considérer les personnels pénitentiaires d'insertion et de probation comme réalisant, en la matière, un travail de simples « agents des pages jaunes du social » au profit des publics Justice. Les ressources budgétaires pour nouer le partenariat et les ressources humaines pour l'animer sont donc fondamentales.

→ Affirmer la place des coopérations partenariales :

L'article D 573 du CPP dispose que « le Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation, avec la participation, le cas échéant, des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales et tous organismes publics ou privés, favorise l'accès aux droits et aux dispositifs d'insertion de droit commun des détenus et personnes qui lui sont confiées par les autorités judiciaires ». Dès lors, la place des SPIP est bien de « prendre en compte » une problématique sociale, et non de la « prendre en charge », cette prise en charge relevant des dispositifs de droit commun.

C'est donc bel et bien le droit commun qui doit s'appliquer s'agissant de l'insertion des PPSMJ. Services de droit commun dont nous pouvons constater qu'ils sont les interlocuteurs naturels pour les publics suivis en milieu ouvert (même si, parfois, cela n'est pas sans difficulté) et les interlocuteurs trop souvent absents pour les publics détenus. La réalisation par le SPIP en milieu carcéral de missions dévolues aux organismes publics est une difficulté majeure. Seule une démarche interministérielle forte et le déploiement d'actions conformes aux responsabilités des services décentralisés permettront d'y remédier. La conférence de consensus concluait notamment « les problématiques sociales multiples auxquelles sont confrontées les PPSMJ ne peuvent trouver de réponse satisfaisante sans l'instauration d'une politique interministérielle sur le sujet. » Il est nécessaire que les conventionnements se traduisent par une présence physique des partenaires sur site.

D'autre part, la mise en œuvre du droit commun n'est pas exclusive de politiques partenariales incitatives. En effet, favoriser la prise en charge du public justice par le biais de financement doit être possible dès lors que l'activité partenariale concernée permet d'éviter la stigmatisation de ce public ou répond à un besoin spécifique.

Enfin, la mise en œuvre du droit commun constitue une réponse à des besoins de savoir-faire qui n'entrent pas dans le champ de compétence du SPIP : grande précarité, logement, insertion professionnelle, etc... A contrario, il s'agit d'être vigilant pour ne pas tomber dans la confusion entre la place du SPIP et celle de l'associatif.

→ Préciser les rôles de chacun :

La confusion des missions constitue le point d'achoppement entre les SPIP et certains partenaires associatifs. A l'origine de cette confusion se situent les dispositions pénales autorisant la délégation de certaines mesures, et notamment le SME, à l'associatif. Délégation en soi hautement contestable et qui heurte également par la qualité du délégataire : le magistrat mandant.

Ainsi, est entretenue la confusion entre l'associatif intervenant sur le champ du droit commun et l'associatif intervenant sur le champ du droit pénal, l'un et l'autre se révélant souvent n'être qu'une seule et même structure.

Au-delà de la délégation intégrale d'une mesure, la question se pose pour les SPIP de savoir ce qui est déléguable de ce qui ne l'est pas : où se situe la frontière de la coopération partenariale au sein même d'une mesure ? Une distinction doit s'opérer sur ce point entre la mission d'insertion, partagée et nécessitant la mise en œuvre de coopérations partenariales, et la mission d'exécution de peines, qui ne doit pas être concurrentielle et dont les grandes fonctions (surveillance, direction, greffe) pour les établissements pénitentiaires sont déjà reconnues comme régaliennes. Ces fonctions régaliennes pour les SPIP pourraient ainsi s'articuler autour des notions de préparation, aménagement, contrôle et suivi des peines ainsi que de direction des services.

→ Quels partenariats pour quels besoins ?

Dans la mesure où les besoins des personnes prises en charge peuvent recouvrir des domaines divers, tels que l'hébergement, l'insertion professionnelle, les loisirs, etc..., la création, le développement et l'entretien d'un partenariat mobilisable est nécessaire. La recherche internationale met en avant sept critères autour desquels l'évaluation devrait s'inscrire : la situation familiale et conjugale, l'environnement relationnel, les loisirs, les attitudes et valeurs criminelles, les traits de personnalités anti-sociaux, les addictions, l'insertion professionnelle. Il s'agit des besoins criminogènes évoqués par les Règles Européennes relatives à la Probation et qui doivent servir de repères en terme de développement partenarial : il s'agit ainsi de favoriser la mise en œuvre d'un plan d'exécution de peine réaliste.

L'absence de méthodologie de prise en charge, dans une logique d'évaluation / planification, pose une double difficulté d'évaluation des besoins en matière de coopération partenariale et de pertinence du contenu de la coopération lorsqu'elle existe.

Dès lors, s'il n'est pas contestable que la coopération partenariale conventionnée serve dans la plupart des cas les besoins de la personne prise en charge, il serait sans doute nécessaire d'établir qu'elle vise prioritairement des besoins criminogènes pour seconder les missions du SPIP. Ainsi, de manière sans doute un peu caricaturale, deux types de partenariats pourraient être envisagés : le premier, généraliste, viserait la satisfaction des besoins généraux de PPSMJ en qualité de citoyen, détenteur de droits généraux, par le biais de conventionnement nationaux avec les services de droit commun / le second, plus ciblé, correspondrait à des dispositifs co-pilotés par l'administration pénitentiaire et les SPIP en particulier, qui fourniraient une partie des financements, dans le but d'apporter une réponse à des besoins criminogènes identifiés sur un territoire donné (consultations spécialisées par exemple).