

Détenu

Établissement pénitentiaire

Règles pénitentiaires européennes (RPE)

Circulaire de la DAP du 14 janvier 2009 relative à la poursuite de l'implantation progressive des RPE dans les établissements pénitentiaires selon 5 priorités définies pour leur capacité à faire évoluer le système pénitentiaire

NOR : JUSK0840015C

La garde des sceaux, ministre de la justice à Messieurs les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires ; Madame la directrice de l'École nationale d'administration pénitentiaire ; Mesdames et Messieurs les directeurs et chefs d'établissements pénitentiaires ; Mesdames et Messieurs les directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation (pour attribution) et (pour information) à Mesdames et Messieurs les premiers présidents des cours d'appel ; Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel ; Mesdames et Messieurs les présidents des tribunaux de grande instance ; Mesdames et Messieurs les procureurs de la République près les tribunaux de grande instance ; Mesdames et Messieurs les juges de l'application des peines.

L'année 2008 a été marquée par la stabilisation du référentiel d'application des règles pénitentiaires européennes dans le système pénitentiaire français (RPE) et la constitution d'une première liste d'établissements susceptibles d'être labellisés.

2009 sera prioritairement consacrée à l'extension du référentiel RPE à l'ensemble des établissements pénitentiaires.

Même si l'effort et l'engagement demandés, notamment aux personnels, seront importants, à une période où la population pénale atteint des niveaux élevés, il n'existe pas d'alternative à cette entreprise essentielle à la modernisation de notre institution.

Les premiers résultats sont là ainsi qu'en attestent les conclusions initiales du rapport de recherche joint en annexe. Ceux qui connaissent réellement la prison, ceux qui y travaillent, les constatent progressivement.

Le commissaire européen aux droits de l'homme, M. Thomas Hammarberg, en a d'ailleurs fait état dans son récent rapport, consultable sur le site intranet de la direction de l'administration pénitentiaire.

Afin d'amplifier la dynamique du dispositif RPE, 6 priorités d'action ont été dégagées pour l'année à venir.

1. La généralisation de la séparation des prévenus et des condamnés à l'ensemble des maisons d'arrêt et quartiers maisons d'arrêt

En décembre 2008, la séparation totale ou partielle des prévenus et des condamnés était réalisée ou en cours de réalisation dans 91 établissements pénitentiaires, soit près des deux tiers des maisons d'arrêt et quartiers maisons d'arrêt.

Cet effort remarquable doit être maintenu en dépit des difficultés de contexte.

Dans cette optique, l'objectif en 2009 est la généralisation de cette séparation à la totalité des sites, à l'exception toutefois des quelques établissements dans lesquels la structure architecturale rend cette séparation impossible.

2. La mise en conformité de la procédure d'accueil des arrivants avec les engagements pris dans le référentiel RPE

La procédure de prise en charge et d'accompagnement de la personne détenue durant la phase d'accueil fait l'objet d'une description complète au sein du référentiel RPE.

Afin d'être pleinement opérationnelle au niveau local, cette procédure implique :

- la création ou la rénovation de locaux arrivants spécifiques et adaptés ;
- le respect d'une véritable procédure d'accueil formalisée et conduite par des personnels formés ou sensibilisés à cet égard ;
- une prise en charge pluridisciplinaire de la personne détenue dès les premiers temps de son incarcération permettant d'évaluer son profil et d'identifier ses besoins sur le plan sanitaire, psychologique, social et matériel.

Cette mise en cohérence des interventions des différents partenaires (pénitentiaires, médicaux, enseignants, travail, etc.) est garante d'un meilleur accompagnement et d'une orientation interne adaptée, fondés sur un véritable bilan individualisé de la personne détenue (dangerosité et vulnérabilité notamment). A ce titre, une commission pluridisciplinaire unique (CPU) consacrant le caractère pluridisciplinaire de l'évaluation doit être créée dans chaque établissement ;

- la mise en place d'un livret de suivi individuel de la personne détenue qui accompagnera celle-ci durant toute sa détention et qui constituera un élément essentiel dans la mise en œuvre du parcours d'exécution des peines (PEP) ;
- l'amélioration de la prise en charge matérielle de l'arrivant dès son écrou en lui donnant l'assurance de bénéficier, de jour comme de nuit, d'un repas chaud, d'une douche et de la remise d'un guide expliquant ses droits et obligations ;

Ces exigences organisationnelles garantissent le respect de la dignité et des droits de la personne. Elles répondent également aux impératifs de santé, d'hygiène et de sécurité. Par ailleurs, elles ont vocation à atténuer le choc carcéral lié à la privation de liberté et s'avèrent souvent déterminantes pour la suite de l'incarcération.

3. La poursuite de la labellisation de la procédure d'accueil des établissements pénitentiaires

Parallèlement à la mise en conformité de la procédure d'accueil des arrivants avec les engagements pris dans le référentiel RPE, la démarche de labellisation sera poursuivie dans le cadre d'un plan pluriannuel 2009-2012.

Fin 2008, une quinzaine d'établissements avait déjà été évaluée par AFNOR Certification en vue de l'obtention du label de conformité avec les engagements pris par le référentiel « Prise en charge et accompagnement de la personne détenue durant la phase d'accueil ».

Cinq sites supplémentaires le seront également dans les prochaines semaines.

Cette démarche sera poursuivie jusqu'en 2012 sur un rythme annuel d'une quarantaine d'établissements, conformément aux priorités établies au niveau interrégional en octobre 2008 (annexe I).

Dans cette perspective, le nombre de référents labellisation régionaux sera doublé afin d'accompagner efficacement la mise en conformité des établissements candidats. Les noms des agents que vous aurez désignés pour assurer cette mission devront être communiqués à la mission RPE au plus tard le 26 janvier prochain. Une formation leur sera dispensée à l'ENAP fin février 2009.

4. La mise en place d'une procédure formalisée de traitement et de suivi des requêtes

Au regard d'incidents récents, la procédure de traitement des requêtes doit mobiliser notre attention et constituer un axe majeur d'amélioration des pratiques existantes.

La fiche de préconisations élaborée par la mission RPE à partir du retour d'expérience d'établissements pénitentiaires doit constituer une base de travail pour l'ensemble des structures dans la mesure où elle institue des dispositifs adaptés et opérationnels en ce domaine (annexe II).

5. L'extension du logiciel CEL (Cahier Electronique de Liaison)

Le cahier électronique de liaison actuellement implanté et utilisé dans une quarantaine de sites (sites pilotes RPE et sites labellisables en 2008) sera étendu à l'ensemble des établissements pénitentiaires en 2009, selon un plan de déploiement élaboré par les services de l'administration centrale (annexe III).

Le logiciel CEL offre un support informatique fiable à la mise en œuvre des RPE.

Cette dématérialisation des données favorisera l'alimentation et le partage des informations par l'ensemble des acteurs pluridisciplinaires au sein des établissements pénitentiaires et permettra de ce fait une prise en charge plus fine et en temps réel des personnes détenues.

6. Le renforcement du suivi du dispositif RPE

Dans le prolongement du dispositif de capitalisation des bonnes pratiques qu'elle a mis en place en 2008, l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (Christine Cepede, 05 53 98 89 19 ; François Février, 05 53 98 90 14) est désormais chargée du suivi technique, pédagogique et administratif de la procédure de labellisation.

La mission RPE, qui m'est directement rattachée (Jean-Simon Merandat, 01 49 96 28 86, Amandine Tchou, 01 49 96 21 81), assure le pilotage politique et le contrôle des actions de mise en œuvre des RPE. Elle veille, en lien avec les référents désignés par les services centraux, à la mise à jour régulière du référentiel RPE au regard des évolutions réglementaires et légales ainsi que des pratiques expérimentées et validées au niveau déconcentré (annexe IV).

Je vous rappelle que le référentiel RPE est actuellement consultable par l'ensemble des personnels pénitentiaires sur les sites intranet de la DAP et de l'ENAP.

Ce document constitue la charte d'action du service public pénitentiaire.

Les actions de réforme du service public exigent de la part de tous ses responsables une conviction et une implication forte.

L'effort « radical » aujourd'hui demandé et l'action de labellisation qui le prolonge sont la marque de notre volonté, d'une part de modifier des situations qui ne sont pas conformes à notre conception du service public, d'autre part de rendre ces changements profonds et durables.

Faire connaître et expliquer la démarche de mise en œuvre des RPE devient un aspect essentiel de votre action. Il s'agit ainsi de « faire savoir notre savoir-faire ».

Les efforts que vous avez engagés produisent dès à présent des résultats concrets. Je vous demande de les poursuivre pour une plus grande efficacité de l'action de justice.

Pour la garde des sceaux, ministre de la justice, et par délégation :

Le directeur de l'administration pénitentiaire,

C. D'HARCOURT

ANNEXE I

	SITES labellisables en 2008	SITES labellisables en 2009	SITES labellisables en 2010	SITES labellisables en 2011	SITES labellisables en 2012	
Bordeaux	MC Saint-Martin-de-Ré CD Uzerche	CP Mont-de-Marsan CD Neuvic MA Angoulême CD Mauzac MA Guéret MA Agen	CD Eysses CP Poitiers CD Bédénac MA Périgueux MA Bordeaux	MA Niort MA Saintes MA Bayonne MA Limoges	MA Rochefort MA Tulle MA Pau	
Total Bordeaux	2	6	5	4	3	20
Bourgogne Champagne- Ardenne	CD Joux-la-Ville	MA Charleville MA Chalons-en-Champ. CD Villenauxe	MA Auxerre MA Chaumont MA Dijon	MA Reims MA Troyes CP Clairvaux	MA Nevers	
Centre		MA Blois CP Varennes-le-Grand MA Chartres	MA Bourges CD Châteaudun CP Châteauroux	MA Tours MA Orleans		
Total Dijon	1	6	6	5	1	19
Lille	MA Douai MA Evreux	CP Liancourt EPM Quiévrechain CP Longuenesse CP Lille MA Rouen	CP Château-Thierry CP Laon CD Val-de-Reuil MA Arras CP Maubeuge	CP Le Havre MA Valenciennes MA Béthune CD Bapaume MA Amiens		
Total Lille	2	5	5	5	0	17
Lyon	MA Villefranche-sur-Saône MA Riom	EPM Rhône MA Privas CP Aiton MA Aurillac	MA Bonneville CP Saint-Quentin CD Roanne MA Corbas MA Le Puy MA Montluçon CP Moulins	MA Saint-Etienne CD Riom MA Grenoble CP Bourg	MA Clermont MA Chambéry MA Valence	
Total Lyon	2	4	7	4	3	20
Marseille	CD Tarascon CP Borgo	CP Le Pontet MA Aix-Luyens EPM Marseille MA GAP	CP Toulon La Farlede CD Casabianda MC Arles MA Digne	CD Salon-de-Provence MA Grasse CP Ajaccio	MA Nice CP Draguignan CP Marseille	
Total Marseille	2	4	4	3	3	16
MOM		CP Saint-Denis MA Saint-Pierre	CP Le Port	CP Remire-Montjoly	CP Ducos CP Baie-Mahault MA Basse-Terre MA Majicavo CP Faa'a CP Nouméa	

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

	SITES labellisables en 2008	SITES labellisables en 2009	SITES labellisables en 2010	SITES labellisables en 2011	SITES labellisables en 2012	
Total MOM	0	2	1	1	6	10
Paris	MA Osny MC Saint-Maur	EPM Porcheville CD Melun Etablissement public national de santé de Fresnes EPM Meaux-Chauconin MA Hauts de Seine MC Poissy	CP Meaux-Chauconin MA des Yvelines MA Fleury-Mérogis (MAF -MAH- CJD)	MA Fresnes MA Versailles MA St Denis	MA Paris-la-Santé CP Réau	
Total Paris	2	6	3	3	2	16
Rennes	CP Lorient MA Brest	1 - CP Rennes (Femmes) 2 - CD Argentan 3 - MA Caen 4 - MA Vannes 5 - MA Saint-Brieuc	1 - CPH Rennes-Vezin 2 - MA Le Mans-les Croisettes* 3 - EPM Orvault 4 - MA Angers 5 - MA Laval 6 - MA Saint-Malo	1 - MA du CP Nantes 2 - QCD du CP Caen 3 - MA Coutances 4 - MA Cherbourg 5 - MA Fontenay Le Comte 6 - MA La-Roche-sur- Yon	1 - QCD du CPNantes 2 - MC d'Alençon	
Total Rennes	2	5	6	6	2	21
Strasbourg	MA Bar-le-Duc	CP Metz MA Lons-le-Saunier MA Lure MA Colmar CP Nancy MA Mulhouse CD Saint-Mihiel	MA Besançon MA Montbéliard MA Strasbourg MC Ensisheim CD Toul	MA Belfort CD Oermingen CD Montmedy CD Ecrouves	MA Vesoul MA Sarreguemines	
Total Strasbourg	1	7	5	4	2	19
Toulouse	MA Nîmes	EPM de Lavaur MA de Tarbes MA de VLM CD de Muret	MA de Seysses MA d'Albi CP de Béziers MA de Mende CP de Lannemezan	MA de Rodez (mise en service avril 2011) MA de Montauban MA de Carcassonne MA Foix	CP de Perpignan CDR de Saint Sulpice MA de Cahors	
Total Toulouse	1	4	5	4	3	17
TOTAL DISP	15	49	47	39	25	175

ANNEXE II

LE TRAITEMENT DES REQUÊTES – PRÉCONISATIONS CELLULE RPE

1. Information préalable des détenus

- extrait des règlements intérieurs ;
- mise à jour et diffusion des guides d'accueil remis à l'écrrou ;
- entretiens de la phase accueil ;
- panneaux d'affichage dans des lieux communs (salles d'attente, d'activités...) rappelant les domaines de compétence des différents services.

2. Limitation du champ des requêtes

Requêtes relevant de la compétence exclusive de la détention et exclusion en l'état :

- des requêtes adressées au SPIP, à l'UCSA, au SMPR ;
- des demandes présentées par des tiers ou des familles pour lesquelles un traitement différencié doit être envisagé.

3. Mise en œuvre de la procédure

3.1. Procédure d'acheminement du courrier

- Identifier des boîtes aux lettres en détention en fonction du service compétent.

3.2. Traçabilité de la requête

- Formalisation de la requête à partir d'un formulaire type.
- Enregistrement de la requête sur un registre ad hoc ou apposition d'un tampon dateur par le service ou l'autorité chargé du tri du courrier interne (gradé, BGD, ou toute personne désignée à cet effet).
- Tenue et suivi d'un tableau de bord par un gradé, ou un personnel de surveillance désigné à cet effet.
- Notification de la réponse au détenu et archivage du document au dossier individuel du détenu par le personnel désigné.

3.3. Traitement de la requête

Le service compétent apporte une réponse par écrit sur le même formulaire. Cette réponse contient les renseignements sollicités et une motivation en cas de rejet.

3.4. Notification : la réponse est notifiée par le service décisionnaire, un membre de l'encadrement ou par le surveillant d'étage. Le détenu émarge, à l'instar de toute notification, sur le formulaire

Nb : accusé-réception : à utiliser lorsque le délai de réponse est estimé supérieur à 48 heures.

Outils

1° La nouvelle version du logiciel CEL – Cahier Electronique de Liaison – (implantée actuellement dans les sites pilotes et labellisables.

Cette nouvelle version comporte une application informatisée du traitement des requêtes. Elle permet :

- d'enregistrer et de saisir la requête ;
- d'éditer un accusé-réception et un formulaire de notification de la réponse ;
- de suivre et de visualiser le traitement d'une requête jusqu'à son terme.

Enfin, cette application permet en outre d'assortir la procédure d'un délai prescrit au niveau local selon la nature des demandes.

2° Pour les établissements qui ne sont pas encore dotés du logiciel CEL, les outils suivants sont mis en ligne sur la plateforme labellisation de l'ENAP :

- un modèle de tableau de bord ;
- un modèle de formulaire type de requêtes sur lequel seront effectuées la réponse et la notification (voir l'accusé de réception le cas échéant).

Nota : le logiciel CEL va être généralisé à l'ensemble des établissements pénitentiaires à partir de mars 2009.

ANNEXE III

NOTE D'ANALYSE SUR L'IMPACT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RÈGLES PÉNITENTIAIRES EUROPÉENNES (RPE)

NOTE INTERMÉDIAIRE (1) - OCTOBRE 2008

La mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes ne concerne pas la seule administration des prisons, mais aussi les politiques pénales, les politiques d'exécution et d'application des peines (2) des juridictions. Dans la mesure où « la préparation à la réinsertion » et le « développement du sens des responsabilités individuelles » constituent un point central de ces règles, leur application concerne également les politiques locales et nationales en matière sociale, de logement, de santé publique au sens large, d'éducation et de culture. Elle concerne aussi le milieu associatif et les élus de la cité et appelle une plus grande participation de tous ces acteurs et interlocuteurs. Elle redistribue la place des différentes professions travaillant en prison, accroît le rôle des SPIP dans l'exécution des politiques pénales : mandatés par les magistrats, ils sont, à côté des directeurs de prison, des acteurs directs et indirects, toujours présents de ces tâches d'exécution, en situation d'interface auprès des multiples acteurs concernés (3). La logique de développement de l'objectif de réinsertion rend moins étanches le dehors et le dedans, le milieu ouvert et le milieu fermé. Elle diversifie les fonctions de surveillance et de contrôle et en infléchit le contenu. Les personnels de surveillance voient leur métier évoluer vers une fonction plus éducative, les travailleurs sociaux travaillent dans un contexte où paradoxalement leur fonction d'aide est dévaluée, leur métier se transformant en une fonction d'auxiliaire de justice. Parallèlement, à terme, la logique des RPE a pour effet de décentrer en termes de territoire la question de l'enfermement, d'en éclater les lieux, les régimes et les traitements.

En même temps, si les RPE prévoient la recherche d'un « équilibre » entre droits et sécurité, posent le principe de restrictions réduites au strict nécessaire et respectant une norme de proportionnalité, elles s'appliquent dans un contexte national où sécurité et réinsertion coexistent de façon de plus en plus disjointe, tant au niveau des politiques pénales (d'un côté on augmente le nombre des incarcérations et leur durée, de l'autre on enjoint à faire sortir en aménagement de peine le plus vite possible un maximum de détenus) que pénitentiaires : les moyens destinés à éviter les évasions sont de plus en plus lourds, tout comme les moyens en interne destinés au maintien de l'ordre : développement d'équipements *ad hoc*, création des ERIS, de fonctions spécialisées dans le renseignement sécuritaire en interne lesquels, loin de favoriser la « sécurité dynamique » fondée sur des « relations positives » avec les détenus engendrent peur et paranoïa dans l'ensemble des relations.

Se pose la question de savoir, dans ce contexte, jusqu'où cette politique peut être menée. La question en appelle d'autres : ces règles présentent-elles entre elles une cohérence susceptible de modifier les politiques carcérales locales et leur philosophie ? D'orienter ou déterminer la future loi pénitentiaire ? Que peut-on en attendre ? Quel rôle jouent le droit et la jurisprudence dans le processus d'application ? Quelles conditions doivent être réunies pour que celui-ci ait lieu ? Quelle en est la cheville ouvrière ? Quels en sont les différents acteurs et leur rôle ? (directions, personnel de surveillance, SPIP, partenaires extérieurs, soignants, magistrats de l'exécution et de l'application des peines).

I. – LES DIFFÉRENTES MESURES : DE LA PRISE EN CHARGE DU DÉTENU À LA PERSONNE DÉTENUE

Les RPE doivent trouver leur traduction et leur articulation avec le droit et la jurisprudence internes, lesquels tendent à réduire le pouvoir discrétionnaire de l'administration et à obliger celle-ci à justifier toute action. Elles peuvent constituer l'occasion de combler en certains domaines le retard qu'a pris l'administration ou l'établissement dans l'application du droit national. Elles peuvent aussi légitimer et renforcer des politiques pénales internes, comme la mise en œuvre d'un parcours d'exécution des peines dès l'admission. Celui-ci se conjugue avec la loi Perben II dans sa politique de développement des aménagements de peine, laquelle se traduit par la création de « quartier courtes peines ».

Autrement dit, la continuité qui existe entre les RPE et le droit interne a un effet d'entraînement de ces dernières sur celui-ci, crée une dynamique et un ensemble dont la cohérence engendre une philosophie pénitentiaire, des valeurs, une déontologie. La notion de « prise en charge » voit son contenu s'élargir bien au-delà de la garde des détenus et de

(1) Cette note a été rédigée à partir d'un séjour de quatre semaines dans l'une des maisons d'arrêt par l'une des auteures et trois semaines dans la seconde à deux dont un bref passage au CPA dépendant de l'une des maisons d'arrêt. Les données recueillies sont composées essentiellement d'entretiens (au total actuellement une centaine) dont un tiers avec des détenus (36), un tiers avec des surveillants (34), et un tiers avec la hiérarchie pénitentiaire et les professionnels (membres des SPIP (8), membres des direction (5), lieutenants (4), premier surveillant (4), psychiatre, psychologue, cadre infirmier de l'UCSA et cadre hospitalier du SMPR, responsable de formation, cadres administratifs. S'y ajoutent trois réunions pluridisciplinaires).

(2) Dont dépend le surpeuplement carcéral ou non, le ratio prévenus/condamnés, le nombre de courtes peines et la longueur des peines, le nombre de détenus malades mentaux, les profils pénaux, etc.

(3) Le récent mouvement social des SPIP met en lumière le décalage qui existe entre leur invisibilité, leur marginalité de fait et leur centralité de droit au sein du système pénal.

leur maintien en bonne santé. Elle déborde l'objectif premier d'autoconservation de l'institution et de « gestion » au jour le jour des détenus découlant de la priorité accordée à sa double obligation de résultat (ni évasion ni émeute). Parcours d'exécution des peines dès l'admission et aménagements permettent à l'institution de se projeter dans l'avenir. Par leur logique propre les RPE ont aussi vocation à déborder leur cadre initial de définition et à entraîner des modifications non prévues (en droit interne). Ainsi, en matière de sanction disciplinaire naît l'idée de substituer à la répression et au quartier disciplinaire, du moins pour certaines infractions, des stages de réparation. Déjà expérimentés avec succès dans d'autres établissements, ils proposent une perspective éducative, visant la réparation, la réintégration et la réconciliation, ou bien la gestion de crise dans le cadre de groupes de citoyenneté (comme le recommandent les RPE 56. 1 et 2).

Le quartier arrivant

Occupant une place importante dans les RPE, sa création est l'occasion de préciser d'emblée la philosophie qui anime ces normes : « C'est le passage de la prise en charge du détenu à la prise en charge de la personne détenue ». Auparavant, « laissé à lui-même, le détenu n'avait pas de problème et ne demandait rien ». La qualité de « l'accueil » répond à la question : « comment accueillir décemment les détenus arrivants » et s'inscrit dans la qualité de la prise en charge dont la finalité globale vise la préparation à la réinsertion. « La prise en charge commence à la fouille avec le paquetage ». Pour éviter l'humiliation des arrivants un établissement a notamment constitué un stock de vêtements « corrects ». Après la fouille, les détenus intègrent des cellules rénovées. Contrairement au reste de la détention, ils disposent gratuitement d'une plaque chauffante, de la télévision et d'un journal quotidien pour n'être pas coupés du monde pendant leur séjour d'une semaine à dix jours dans ce quartier.

Un des éléments de la philosophie de la prise en charge réside dans le fait d'aller à la rencontre des détenus. Les différents services se déplacent pour les informer, organiser des informations collectives et des groupes de parole divers, recevoir en consultation... Dans la maison d'arrêt de la région parisienne le service du greffe vient renseigner les détenus sur le droit pénal et le droit pénitentiaire. Le passage au QA est aussi un moment important d'observation de la personne incarcérée selon une multiplicité de critères correspondant à des objectifs différents ou contradictoires. Souci de gestion au quotidien, ou orienté vers les besoins pour la sortie peuvent introduire une conflictualité entre professionnels, occasion de favoriser des débats contradictoires en interne.

L'effectif réduit de l'unité et la présence d'une équipe dédiée induisent des changements significatifs. On note l'absence ou la réduction des effets de groupe et de la violence au niveau des détenus. La socialisation est encouragée qui se construit sur des relations d'autant moins méfiantes qu'elles ont connu la médiation d'intervenants dans des groupes de parole qui évitent la formation d'une culture déviante. Les arrivants perçoivent les codétenus autrement que comme de dangereux individus par qui tout peut arriver et la peur des premiers jours diminue. Dans leur majorité les détenus interrogés dans les deux prisons considèrent la création du QA et sa mise aux normes européennes comme un bien (1) : « Le quartier arrivant c'est bien. Il y a beaucoup plus de choses expliquées. Avant, à l'arrivée, vous étiez livré à vous-même si personne n'expliquait. Vous n'êtes pas directement jeté dans la fosse, ça permet d'atterrir, ça fait moins peur, les cellules sont propres, vous avez une plaque chauffante ; la TV c'est la première chose, c'est une présence. Les surveillants sont plus détendus et plus cools ». Généralement ils estiment importantes les informations reçues, même si parfois elles sont jugées insuffisantes en matière pénale ou demanderaient à être reprises. Ils disent aussi avoir été bien reçus par les personnels de surveillance, soulignent l'importance de pouvoir leur parler et que réponse soit donnée à leurs questions. La grande place accordée à la présence de la télévision exprime le rôle fondamental du maintien d'un lien aussi indirect soit-il avec l'extérieur. D'autres expliquent que ce quartier réduit les risques de révolte et de violence contre soi ou autrui que provoque l'incarcération.

La continuité des relations avec les surveillants instaure des relations moins hostiles, modifie leur image et diminue chez ceux-ci le sentiment d'insécurité. Ils trouvent plus d'intérêt à leur travail, s'investissent dans un contenu qui s'est enrichi.

L'un des effets attendus concerne l'amélioration de la politique d'affectation des détenus en détention. Mais celle-ci se heurte à un double obstacle, la multiplication des critères d'affectation, notamment ceux qu'introduisent les RPE et la surpopulation carcérale. « Avec la surpopulation tous les critères sont actuellement bafoués », dit un lieutenant de la maison d'arrêt de la région parisienne, plus touchée sur ce plan que l'autre maison d'arrêt. Là, la surpopulation peut contraindre à regrouper ensemble les jeunes issus de la même ville pour leur éviter de subir des violences de la part de codétenus venus d'autres villes. Sont ainsi reconstitués les clans formés à l'extérieur. Ou bien elle contraint à doubler les cellules et à allonger le temps d'attente au quartier arrivant. Là, les détenus peuvent s'impatienter du manque d'activité ou au contraire avoir de plus en plus de mal à se préparer à affronter un autre quartier. Le choix inverse peut être fait de les laisser seuls mais seulement trois jours au lieu des sept prévus, ce qui vide ce passage de son sens.

Pour les uns et les autres, nombre des effets positifs obtenus au quartier arrivant ne durent pas, les nouvelles conditions de détention recréant les représentations et les conduites associées à celles-ci, évitement, méfiance, pressions, racket, recours à

(1) Nous avons à ce jour rencontré trente-six détenus.

la violence : Pour que durent ces effets il faudrait pouvoir « prendre ensemble les primaires après leur passage au quartier arrivant » ; « cloisonner partout, faire des petites unités partout, maintenir ensemble ceux qui ont cohabité sans difficulté au quartier arrivant ».

La séparation des personnes condamnées et prévenues

Plus ou moins applicable, elle rencontre l'assentiment dans les deux établissements des personnels qui y voient d'abord des avantages en termes de gestion et d'organisation, une meilleure connaissance des situations auxquelles ils vont avoir affaire : l'angoisse du jugement et le suivi de leur affaire (pour les prévenus). Ils peuvent ainsi anticiper plus facilement : « C'est un bien au niveau relationnel. Tu sais à qui tu as affaire, le travail n'est pas le même. Pour la réinsertion, tu vas plus t'appliquer avec les condamnés, parce que sa situation est clarifiée, il va nous interpeller sur des questions pénales différentes ».

La séparation facilite l'organisation de différents mouvements, limite les changements de cellule dus aux mésententes. Autrement dit, c'est moins le principe de séparation des condamnés et des prévenus qui présente un intérêt que le regroupement des uns et des autres. Peu concernés par des considérations d'organisation, des détenus pensent eux aussi que le regroupement des condamnés et des prévenus entre eux facilite la cohabitation et réduit les tensions. D'autres ne voient pas de différence avec la période précédente, ou estiment que d'autres critères seraient à prendre en compte, comme le comportement.

La multiplication des paramètres à respecter dans l'affectation, voire le caractère contradictoire entre eux de certains peut obliger à des choix impossibles. Chaque nouveau paramètre limite mécaniquement les possibilités de choix et les arrangements locaux. On cite le cas d'un établissement limitrophe lequel ayant 200 détenus de plus pour la même capacité théorique a renoncé à appliquer cette règle.

Face à des politiques pénales changeantes, l'AP si elle veut appliquer les RPE se doit de modifier rapidement les régimes de détention instaurés. Loi Perben II et peines planchers conduisent logiquement à transformer les quartiers de condamnés en maison d'arrêt en CD. Ceci permettrait de cesser de faire des MA des « maisons de stockage » pour ceux qui attendent leur affectation en CD. Tous les détenus interrogés condamnés à des peines susceptibles d'être exécutées en CD attendaient le transfert demandé.

La possibilité de joindre un personnel à tout moment : l'interphonie

Cette règle se confond dans les deux maisons d'arrêt avec la possibilité de communiquer par interphone 24 heures sur 24 avec un membre du personnel de surveillance. Les agents voient dans ce dispositif le moyen d'être informés rapidement et donc de pouvoir intervenir en cas de situation grave pour un détenu en limitant l'attente. Il permet d'éviter les coups dans les portes dus à l'anxiété ou à la colère en raison de l'attente. Il limite les déplacements des surveillants, leur permet de hiérarchiser l'urgence des réponses à donner. La connaissance du motif de l'appel apporte plus de sécurité à ceux qui interviennent en cellule.

Mais l'interphonie n'est pas destinée à ce seul usage par un surveillant dont ce serait la seule fonction, du moins en journée. C'est un moyen pour les surveillants d'avertir les détenus de leurs rendez-vous, d'annoncer les mouvements, répondre à une demande. C'est un moyen pour les détenus de rompre la solitude, d'adresser les demandes les plus diverses aux surveillants. Certains appellent très fréquemment d'autres n'osent pas appeler. Mais les agents sont occupés à d'autres tâches, surveillance des ailes, ouverture des grilles, appels par motorola des collègues ou de la hiérarchie, appels en sens inverse pour répondre aux demandes des détenus. Aussi ce dispositif ne garantit pas toujours, en journée, la possibilité de joindre immédiatement un membre du personnel. C'est pourquoi dans son principe l'interphonie est considérée par les détenus comme un moyen de communication utile, mais elle ne constitue pas toujours un moyen fiable de se faire entendre, n'apportant pas alors le sentiment de sécurité qu'on peut en attendre.

L'accès au téléphone

Cette règle permet aux condamnés en maison d'arrêt d'accéder au téléphone dans les mêmes conditions que les condamnés des centres de détention, de mettre fin sur ce point à une inégalité de traitement. Considérée par l'ensemble des personnels comme une règle positive, elle doit permettre aux détenus de sortir de leur dépendance vis-à-vis de l'institution et de maintenir les liens familiaux ; incidemment elle peut limiter le trafic des portables et alléger le travail des CIP (non celui des surveillants).

Là où il est installé le téléphone ne rencontre pas le succès attendu. Cette désaffection est interprétée par le fait que les détenus se savent écoutés, sont trop pauvres et surtout qu'étant généralement originaires de la région les parloirs leur suffisent. Les intéressés quant à eux expliquent leur renoncement par la complexité et la longueur des démarches à effectuer.

Le quartier sortant ou quartier courtes peines.

La création de ces quartiers apparaît comme le fer de lance des changements que peut apporter la mise en œuvre des RPE. Intégrant une politique d'aménagement de peine ou préparant le détenu à retrouver une place dans la société à sa sortie,

elle a un effet d'entraînement dans la philosophie générale de la prise en charge dont elle définit l'objectif. Accessible en droit à tous les condamnés à de courtes peines ce quartier comprend actuellement vingt-six places dans un établissement, un nombre équivalent dans l'autre pour une population susceptible d'en bénéficier, selon les SPIP, dix fois plus nombreuse. Ce quartier vient d'ouvrir dans un établissement sans que les sessions y aient encore commencé, tandis que le second a expérimenté deux sessions de préparation à la sortie.

Le volontariat et la sélection des détenus, la petite taille de l'unité, un régime de portes ouvertes, des intervenants nombreux travaillant avec les personnels dans le même but auprès de détenus actifs créent un climat et des relations bien différentes de celles qui existent dans les grands quartiers. C'est ainsi que là où les sessions n'ont pas encore commencé, le quartier sortant est pour beaucoup un quartier refuge : Considéré comme une petite communauté plusieurs en soulignent dans les deux maisons d'arrêt les meilleures relations entre détenus qui y règnent. Ce quartier améliore parallèlement les conditions de travail des personnels de surveillance : moins de personnes à gérer, des détenus plus calmes parce que sélectionnés et parce qu'occupés à des activités organisées autour d'un objectif commun, de meilleures relations sociales, donc moins de conflit et de violence.

Compte tenu du nombre de ceux qui pourraient prétendre accéder au quartier sortant, se posent « des problèmes redoutables de sélection » et corrélativement de justice. Un souci de rééquilibrage consiste, compte tenu également de la faiblesse du nombre de postes de travail en maison d'arrêt, de ne pas permettre le cumul, ce qui limite du même coup le nombre de volontaires, et ce d'autant plus que les détenus ne sont pas toujours sûrs, vu les délais de constitution et d'examen du dossier d'aménagement de peine d'obtenir celui-ci.

Les SPIP – particulièrement concernés par l'existence de ce quartier – voient dans sa création une « réelle avancée » au niveau du principe et des modalités d'application. Pour l'un les RPE constituent un levier de développement des aménagements de peine. Ce quartier dédié donne un cadre qui facilite le travail et son organisation, la dispersion des détenus occasionnant une grande déperdition de temps de présence. Pour l'autre, les RPE constituent un aiguillon et si les CIP ne peuvent proposer à tous des aménagements compte tenu du temps requis pour monter les dossiers, ils disent du moins tenter d'orienter les détenus en leur donnant des pistes et des adresses. L'existence d'un CPA à proximité d'une des maisons d'arrêt permet de différencier et d'ouvrir l'offre, d'adapter celle-ci aux situations variables de désaffiliation et de déshérence que connaissent les personnes détenues.

Pour chacune des deux sessions dans la maison d'arrêt où celles-ci ont déjà eu lieu, 9 détenus pour 56 demandes ont eu accès à la première et 12 sur 34 à la seconde :

A l'issue de la première session 2 détenus sont sortis à la fin de leur peine, 1 a obtenu une libération conditionnelle, 3 ont été affectés au CPA et 3 sont retournés en détention ordinaire. A l'issue de la deuxième 3 détenus sont sortis à la fin de leur peine, 2 ont obtenu un aménagement de peine, 3 ont été affectés au CPA, 3 sont retournés en détention ordinaire, et 1 détenu a été exclu avant la fin de la session.

Les détenus rencontrés au quartier sortant et qui y sont maintenus jusqu'à leur sortie, bien que n'ayant pas obtenu les aménagements demandés ou trouvé le travail recherché, en perçoivent cependant l'utilité : apprentissage de la rédaction d'un CV, ou d'une lettre de motivation, démarches entreprises en matière de recherche d'emploi et/ou de logement, apprentissages à l'occasion des diverses activités collectives proposées.

Requêtes et traçabilité (1)

La règle du traitement des requêtes est associée, dans la pratique, à la traçabilité (2). Celle-ci est une condition de celle-là et la déborde dans son principe. Elle est un aspect important de l'évolution de la philosophie pénitentiaire vers une autre culture. Elle est un moyen par lequel l'institution en tant que service public peut rendre compte de ses actes tant en direction de l'usager – fut-il contraint – que de la société. L'importance de cette règle dans cette administration est la contrepartie du double soupçon qui marque consubstantiellement son fonctionnement : soupçon d'abuser des moyens non contractuels et exorbitants du droit commun dont elle peut user à l'égard d'usagers dépendants, soupçon d'arbitraire lié à la part discrétionnaire de son pouvoir. La double règle introduit de nouvelles limites à la dimension discrétionnaire de ce pouvoir, donne à l'usager la possibilité d'exercer un contrôle sur ce qui lui arrive, constitue une garantie et une sécurité quant à l'aboutissement de ses démarches.

Elle participe de l'introduction d'obligations de moyen et de plus de droit quand celui-ci est identifiable à des procédures. Ainsi « l'accueil » de l'arrivant fait-il l'objet d'une longue procédure suivie par différents intervenants, contresignée par chacun. C'est un moyen d'assurer la globalité de la prise en charge. C'est aussi une étape dans un processus de professionnalisation : elle donne lieu à une objectivation et une explicitation plus poussée des démarches suivies et devient

(1) Le principe de l'application de la règle du traitement des requêtes a été rejeté dans l'une des maisons d'arrêt par le SPIP au motif que presque toutes les requêtes concernaient leur service et se heurtaient à la protection du secret professionnel.

(2) La traçabilité est une condition (obligation) de la labellisation.

un mode opératoire. Elle est aussi un moyen de pacification des mœurs : en cas de contestation elle substitue l'accord écrit comme moyen de preuve au conflit de paroles dont l'une (celle du surveillant) peut valoir plus que l'autre (celle du détenu).

Elle accélère le processus de bureaucratisation – en son sens technique – du fonctionnement de la prison. Le travail d'écriture et de justification s'accroît, du moins dans un premier temps. En rationalisant le travail il peut aussi permettre d'éviter les redondances, les oublis, les pertes, etc. Dans la maison d'arrêt de la région parisienne où l'absentéisme est important, la bureaucratisation s'effectue au détriment du contact, qu'il s'agisse des relations aux détenus, des relations professionnelles, ou du travail d'encadrement sur le terrain, et ce dans la mesure où, requise et vérifiable par les tutelles, elle devient une tâche prioritaire.

Si la traçabilité offre des garanties aux usagers du service, elle n'accélère pas automatiquement pour autant les réponses et peut décourager les demandes. Un des objets de plainte les plus fréquents est la longueur des délais de réponse aux demandes, le pire se situant unanimement dans les deux établissements au niveau des réponses des CIP. Plusieurs détenus diront que l'attente n'est pas compatible avec les délais des demandes d'aménagement de peine (LC par exemple) et qu'ils doivent faire et refaire les démarches.

Bien que définissant un cadre de travail et à ce titre apportant une certaine sécurité dans la manière de travailler, le contrôle que signifie la traçabilité entraîne aussi une dérive de son usage en termes d'incitation à « l'ouverture du parapluie », et son corollaire le « flicage », ce que de nombreux interlocuteurs ont mis en avant.

Avec la traçabilité le développement des informations de toute nature véhiculées par les différents supports prévus, en particulier le livret du détenu, pose la question des critères de sélection des informations retenues, de leur protection, de ses destinataires, de la déontologie qui en régit l'usage. On manque de recul pour connaître les termes actuels du débat.

La pluridisciplinarité (1)

Elle est techniquement le moyen classique par lequel se recompose un travail morcelé par la spécialisation, est assurée la continuité de la prise en charge. Elle est la conséquence d'une conception de la prise en charge plus globale de la personne et induit d'autres conceptions de la sécurité et de la surveillance. La forte implication du SMPR de l'une des maisons d'arrêt le montre. Ses remarques concernant la réorganisation du QA ont conduit à une révision complète du projet, plus hardi dans la prise en compte des besoins des détenus.

Malgré sa dimension « chronophage », la pluridisciplinarité représente pour ceux qui y sont investis un facteur important de dynamisme. Elle est la condition de réalisation du projet d'établissement dont les RPE constituent une dimension. Elle est un moyen de mobilisation qui permet de contrecarrer la tendance récurrente de l'administration à abandonner ses innovations et la formidable puissance d'inertie que représente la priorité sécuritaire sur laquelle est toujours évaluée cette administration, inertie entretenue par un turnover professionnel important. On note ainsi que dans l'une ou l'autre maison d'arrêt, un quartier arrivant créé huit ans avant était vidé de son contenu, un quartier sortant a existé, tout comme un parcours d'exécution des peines, puis disparu, la séparation entre condamnés et prévenus a été instaurée puis abandonnée.

II. – LES CONDITIONS D'APPLICATION DES RPE ET LEUR ACCUEIL

Certains aspects de la vie quotidienne, ou l'application de règles importantes constituent aux yeux de certains de nos interlocuteurs des préalables à l'application des RPE. Ainsi du réaménagement des cours promenades dans l'une des maisons d'arrêt considérées comme des coupe-gorge ou bien de l'application du droit et de la procédure contradictoire : « actuellement ici c'est infaisable, ce sont des dizaines par semaine, les RPE c'est bien mais pas dans ce contexte-là ». On parlera même alors de « provocation » dans le contexte actuel.

Les difficultés sont moins aiguës dans la seconde maison d'arrêt, et bien que la hiérarchie exprime l'épuisement que génère leur mise en œuvre, les RPE rencontrent plus d'adhésion, sans doute parce qu'elles sont aussi l'occasion d'une refonte importante de l'ensemble d'une organisation et d'une gestion dont les dysfonctionnements avaient occasionné de grands dommages et laissé de multiples blessures.

Les conditions d'application

Les services pénitentiaires étant des organes d'exécution des décisions de justice, leur politique est subordonnée à celles-ci. La situation inverse peut se produire, et les politiques pénale et pénitentiaire se contredire. C'est le cas actuellement lorsqu'une politique de réinsertion quant au fond est détournée en objectif d'ordre public immédiat – éviter l'explosion des prisons liée au surpeuplement. Une politique favorable aux peines alternatives et aux aménagements de peine devient alors une condition d'application des RPE. Elle est présente dans les deux maisons d'arrêt. Mais cette politique des flux engendre des apories : dans un des établissements du ressort d'un tribunal particulièrement actif en matière de politique d'aménagement des CIP soulignent que si peu de détenus sont demandeurs et retenus pour accéder au quartier sortant,

(1) Elle a un rôle important au cours du parcours d'exécution des peines. Il est néanmoins trop tôt pour rendre compte de la réalité de ce parcours.

c'est qu'entre autre les aménagements ab initio et les peines alternatives prononcées – qui limitent la surpopulation – ont été épuisés et arrivent à la maison d'arrêt, compte tenu des modes de sélection, les personnes les plus difficiles à insérer. Par contre quand les très courtes peines – les peines inférieures à un mois par exemple – sont plus nombreuses (le cas de la prison de la région parisienne) et susceptibles d'aménagement, le temps nécessaire pour monter un dossier à cette fin est trop court pour le mener à bien.

L'application des RPE est un projet de longue haleine qui demande une politique de soutien pérenne des tutelles et localement un personnel stable, ce qui n'est pas le cas de la maison d'arrêt de la région parisienne. Un turn-over « vertigineux » à tous les échelons de la hiérarchie et qui touche aussi le SPIP témoigne de la fatigue au travail face à une population considérée comme difficile et surtout d'un fort sentiment d'impuissance. Un absentéisme important s'ajoute au turn-over pour faire obstacle à une politique dans la durée.

Dans la seconde maison d'arrêt, la pyramide des âges professionnels est aux différents niveaux hiérarchiques beaucoup plus équilibrée et l'absentéisme beaucoup plus faible, lequel en outre va diminuant (de 3 082 à 1 855 jours de congé maladie entre 2006 et 2007).

Compte tenu du nombre des personnes qui pourraient prétendre à un aménagement de peine et à un véritable parcours d'exécution des peines, à terme appliquer ces règles signifie un ratio surveillant/travailleurs sociaux qui demanderait sinon à être inversé, du moins largement révisé, ou bien (et) une transformation de la fonction des surveillants de maison d'arrêt, alignée sur celle des surveillants référents qui travaillent dans le quartier sortant et sont formés à cet effet (1). Au-delà, l'extension du modèle du quartier sortant demande une mobilisation bien plus importante de la cité et de ses institutions et se heurte alors à une représentation des délinquants et de la prison prise dans une perspective sécuritaire qui ne cesse de se durcir depuis plus de deux décennies, fondée d'abord sur la peur et le châtement.

Notons aussi que dans un monde où tenir ses engagements est la première règle à respecter compte tenu de la situation de dépendance des détenus, annoncer des améliorations non suivies d'effet engendre frustrations et renforce le sentiment de dépendance. Ainsi les documents donnés aux arrivants, s'ils informent bien les détenus ne leur garantissent pas nécessairement l'accès à ce qui est proposé.

Accueil et effets

Les personnels de surveillance

Les positions des surveillants, identiques dans les deux établissements, sont nettement tranchées. Pour les uns tout ce qui est favorable aux détenus est favorable aux surveillants, pour les autres, majoritaires, tout ce qui est donné aux détenus est enlevé aux surveillants. Il s'agit là d'une « idéologie défensive de métier », exprimée sous une forme stéréotypée : « tout pour les détenus, rien pour les surveillants » ; « des droits pour les détenus oui, mais aussi des devoirs ». Par contre le projet reçoit globalement un accueil favorable de la plupart de ceux qui sont directement concernés par son application. Il peut en théorie donner sens au travail, permet d'accomplir l'ensemble des missions définies depuis 1987, de revaloriser l'image de métiers socialement peu reconnus, de développer la professionnalisation. Estimant normaux les droits accordés aux détenus, ils contestent l'idée d'une diminution de leur autorité, voient les bases de celle-ci se modifier et reposer sur un « cadre auquel on peut se tenir ».

Certains estimeront même que la démarche devrait être plus hardie, qu'il faudrait appliquer toutes les règles, notamment celle de la représentation des détenus. En permettant aux détenus de parler, elle éviterait les incompris et les mouvements collectifs, – substituant à la violence des lieux de conflictualisation -. Les CIP, y voient une occasion éducative, une forme de pédagogie à la citoyenneté. Elle a en outre déjà existé de façon plus ou moins formelle, notamment avec les associations socioculturelles.

Ceux qui voient dans les RPE et les droits de l'homme une amélioration de la situation des détenus à leur détriment et surtout une diminution de leur pouvoir tiennent un discours fataliste, véhément ou attentiste : « On attend de voir ». Récurrente, cette position défensive renvoie à une contradiction qui traverse le métier des surveillants. Celle-ci peut être envisagée sous deux aspects. L'un a trait au régime de dépendance et de discipline, l'autre à la sécurité. Plus le régime de détention est dur, les droits restreints, plus la dépendance des détenus vis-à-vis des surveillants et le rôle de ceux-ci sont importants. Ils sont alors amenés à investir les marges de l'organisation pour permettre aux détenus de supporter la détention, à être attentifs à ceux-ci et à dialoguer avec eux et, dans ce but, à jouer sur le règlement, en échange du bon ordre. Lorsque se multiplient les interlocuteurs des détenus, en particulier les divers professionnels de la relation, les surveillants voient leur rôle d'interlocuteur privilégié s'effacer au profit de ces derniers dont ils se perçoivent alors comme les simples auxiliaires. Leur plainte relative à la multiplication des mouvements « trop de mouvements » disent-ils parfois, vise l'affaiblissement de leur rôle. Avec l'accroissement de leurs droits la dépendance des détenus diminue et les surveillants se voient devenir inutiles.

(1) Actuellement on compte 3 600 travailleurs sociaux pénitentiaires qui, outre le suivi des personnes détenues ont en charge les personnes exécutant une « mesure » en milieu ouvert (soit près de 150 000 personnes) pour 23 600 personnels de surveillance.

L'affaiblissement de leur rôle est à leurs yeux inséparable de l'affaiblissement de leur pouvoir. Or la pénétration du droit commun en prison, l'évolution du statut du détenu comme usager du service public, l'application de la notion de traçabilité, la bureaucratisation liée au système des requêtes, visent précisément à réduire l'arbitraire qui caractérisait la marge de discrétionnarité sur laquelle se construisait le pouvoir du surveillant. C'est tout le système d'échanges qui alors se modifie : « Le surveillant d'étage est déresponsabilisé par rapport au détenu, à ses besoins, ses demandes. Tout doit passer par une demande. Le surveillant ne fait plus que les mouvements. Il n'y a plus ce contact. Avant ils demandaient l'échange, j'étais l'extérieur, je leur apportais l'extérieur. Maintenant ils ont tout en cellule et ne demandent pas l'échange sauf uniquement quand ils ont besoin. »

Actuellement l'application des RPE passe plus par un processus de spécialisation que par une modification d'ensemble de l'organisation carcérale même si à terme une application véritable de ces règles doit avoir de tels effets. Si les RPE ont pour effet de développer le travail pluridisciplinaire et d'enrichir le travail des « surveillants RPE » elles ont aussi paradoxalement pour effet de « cloisonner », émietter le travail de la majorité des surveillants de les isoler du reste de la détention en accroissant leur solitude. Son champ d'action se réduisant comme peau de chagrin, la polyvalence devient dès lors une illusion. La multiplication des postes fixes, spécialisés ou dédiés participe actuellement de l'accélération de la rotation des postes de ceux qui, surveillants et premiers surveillants, restent polyvalents.

Par ailleurs la dichotomie qui existe entre d'un côté un alignement du droit interne sur le droit commun évalué en termes d'obligation de moyens, de l'autre « l'impératif sécuritaire » évalué en termes de résultat, révèle en cas de crise la priorité de ce dernier. Les critères d'évaluation des missions de la prison et leurs budgets sont là pour rappeler l'échelle réelle des priorités. Cette évolution est alors perçue comme une affaire de « vitrine ». Celle-ci rend moins visible le travail de sécurité effectué par les surveillants et affaiblit symboliquement une mission déjà socialement dévaluée.

SPIP et intervenants

Les professionnels (1) psychiatres, psychologues, médecins, enseignants et travailleurs sociaux ne peuvent dans leur ensemble qu'adhérer à l'introduction des RPE et à la philosophie qui les anime dans la mesure où elles soutiennent leurs missions et légitiment les valeurs qui les sous-tendent. Longtemps acteurs secondaires de la prison, ces « intervenants extérieurs », y occupent une place de plus en plus importante, sinon centrale quand il s'agit de la mise en œuvre des RPE, de la définition des besoins à satisfaire et du contenu à donner à la prise en charge. L'importance croissante de cette place tient aussi à l'évolution de la situation de la population carcérale, de plus en plus précarisée. L'augmentation exponentielle du nombre des consultations psychiatriques en prison est la conséquence de cette précarisation à laquelle s'ajoute à l'extérieur une psychiatrie publique en difficulté et des peines plancher plus facilement appliquées aux personnes les plus vulnérables. SPIP, SMPR et UCSA ont affaire à un public réclamant une prise en charge de plus en plus lourde.

Parallèlement ils sont de plus en plus sollicités par la détention en général, et notamment en matière de prévention du suicide, en raison de la responsabilité accrue de l'institution et de la « demande parapluie » que celle-ci suscite. En outre les professionnels doivent répondre à une demande politique en matière d'aménagement de peine qui s'accroît très lourdement dans un contexte où les ressources nécessaires à leur mise en œuvre se raréfient (un marché du logement social « désastreux », un marché du travail des plus difficile, des listes d'attente fort longues dans les diverses consultations existantes).

Il y a aussi tout le travail social proprement dit et celui qui relève plus directement de l'application des RPE visant la sortie : contacter l'assistante sociale de secteur pour préparer un dossier RMI ou trouver un hébergement. « Incontournables », les CIP sont également parties prenantes dans toutes les réunions en interne.

Pour les SPIP, en milieu fermé comme en milieu ouvert, le succès des démarches est fonction de l'importance accordée au travail avec les partenaires : recherche permanente de nouveaux correspondants, entretien des relations du réseau vis-à-vis duquel ils sont en situation de demandeurs : les services sociaux, psychiatriques, médicaux, ou d'hébergement manifestent généralement peu d'empressement à accueillir leur public, encore moins à en traiter en priorité les demandes. Il s'agit alors d'être présent dans les différentes instances qui les concernent. Un des SPIP est ainsi bien implanté dans sa circonscription, présent notamment dans tous les comités locaux de prévention de la délinquance.

Le rôle de plus en plus important des CIP n'est pas suivi de la position et des moyens institutionnels correspondants, ce qui les contraint à certains renoncements. Par exemple l'équipe récemment renouvelée de l'un des SPIP refuse son intégration dans la maison d'arrêt à seule fin de mener son travail de reconstruction d'un réseau avec les partenaires, quelque peu négligé par la précédente équipe qui s'était laissée absorber par la détention et dont résulte une fragilisation de son réseau et de ses soutiens financiers. Dans les deux établissements la spécialisation en milieu ouvert et en milieu fermé a été réinstaurée afin d'éviter un émiettement à l'infini du travail et des temps de déplacements, vidant la réforme de 1999 d'un de ses objectifs, la continuité du travail et des prises en charge.

(1) La notion de profession est employée dans son sens sociologique et ne préjuge en rien du « professionnalisme » des agents. La notion, restrictive, a pour modèle la profession médicale. Ses critères de reconnaissance sont les suivants : la détention d'un savoir particulier donnant lieu à un monopole d'exercice garanti par l'Etat, la transmission du savoir par les pairs, un contrôle par les pairs (un ordre professionnel).

Il y a une inversion de la hiérarchie formelle des tâches à effectuer. Le travail de fond, le développement du partenariat et le travail social sont des plus invisibles. Cette invisibilité marque l'évolution des attentes politiques : ils participent de façon de plus en plus active au travail d'exécution des peines et à ce titre sont de plus en plus considérés comme des auxiliaires de la justice au détriment de leur rôle social et ils sont alors dans la position la plus vulnérable au regard de la contradiction qui existe entre politiques pénales et politiques pénitentiaires. L'obligation pour les SPIP de réaliser un certain pourcentage d'aménagement de peines est l'illustration de cette double inversion. « Faire du chiffre » en matière d'aménagement de peine est une obligation de résultat, qui se substitue aux obligations habituelles de moyen qui caractérisent habituellement les « professions » (1). Cette obligation de « statistiques vitrine » leur apparaît dépourvue de rationalité pénale, contradictoire avec des conditions de sortie de qualité et incompatible avec une politique d'individualisation des peines. Elle peut entraîner une standardisation des réponses au détriment de la recherche de propositions plus imaginatives qui prennent en compte les compétences et les besoins des personnes, ou bien une sélection des situations qui permette de produire des chiffres. Les CIP disent bâcler les demandes d'aménagement et travailler sur dossier sans même rencontrer les détenus. Sous la pression des magistrats qui les mandatent ils peuvent être amenés à délaissé le travail de fond, ce qui à terme se traduira par une réduction des ressources et donc des aménagements et des aides à la sortie.

20 novembre 2008

Antoinette Chauvenet,
chercheur au CNRS

Cécile Rambourg, enseignante et chercheur,
département de la recherche,
ENAP (Ecole nationale d'administration pénitentiaire)

ANNEXE IV

VEILLE DOCUMENTAIRE RÉFÉRENTIEL RPE RÉFÉRENTS DES SOUS-DIRECTIONS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

SERVICE ou sous direction AP	FONCTION DU RÉFÉRENT	NOM DU RÉFÉRENT
Cabinet	Chef de la Mission RPE Adjoint au Chef de la Mission RPE	Jean-Simon MERANDAT Amandine TCHOU
Inspection	Inspecteur	Claudine BEAUCHEMIN
SCERI	Adjoint de la chef de service	Stéphanie TENAILLON
EMS	Adjoint du sous-directeur	Philippe OBLIGIS
SD	Adjoint du sous-directeur	Stéphane SCOTTO
PMJ	Chef du bureau des orientations, du suivi et de l'évaluation de l'activité des SPIP (PMJ1)	Rachel BERNOTTI
RH	Adjoint du sous-directeur	Marie-Christine DEWAILLY

(1) Cette tendance contredit d'ailleurs l'esprit des RPE.