

« Etats généraux sur la prison »

Organisé par le Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire le 22 novembre 2013

L'offre d'aide et de services dans les prisons, en Communauté française.

par Daniel Martin¹

L'organisation de l'offre d'aide et de services aux personnes incarcérées a été marquée, dans notre pays, par les réformes institutionnelles successives. Celles-ci ont eu pour effet d'éclater les compétences relatives à la gestion de la détention d'une part et celles relatives aux diverses matières qui peuvent être regroupées sous le vocable général d'aide aux détenus d'une part et d'éducation en prison, au sens large du terme, recouvrant l'enseignement, la formation, la culture, le sport, des activités d'éducation permanente et de développement personnel, etc.

En Communauté française, cet état de choses s'est répercuté non seulement sur le plan institutionnel, dans la difficulté de construire une politique cohérente mais, également, sur la qualité et la quantité des prestations qui peuvent être offertes sur le terrain.

Dans les limites de cette présentation, nous proposons, tout d'abord, un aperçu de l'offre d'aide et de services aux détenus. (I)

Nous évoquons, ensuite, les progrès réalisés au cours de la législature, pour offrir dans les prisons concernées, des dispositifs d'aide et de services de manière mieux répartie, grâce au développement de structures de concertation et de coordination.(II)

Enfin, nous référant à des travaux récents dans les secteurs de l'aide aux détenus et de la formation en prison, nous pointons quelques-uns des obstacles qui continuent à contrarier l'exercice des compétences confiées aux entités fédérées et, partant, les efforts déployés sur le terrain pour concrétiser le droit à l'aide des personnes détenues et faciliter l'accès aux services qui leur sont proposés (III).

¹ Coordinateur de l'ASBL Aide et Reclassement, agréée en tant que Service d'Aide aux Détenus de l'arrondissement de Huy, Vice-Président de la Commission Consultative de l'Aide aux Détenus.

« Etats généraux sur la prison »

Organisé par le Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire le 22 novembre 2013

I. Etat des lieux synthétique de l'offre d'aide et de services aux détenus.

En 1989, la Communauté française a confié sa nouvelle compétence d'aide aux détenus à une douzaine de Services d'Aide aux Justiciables. En 2001, la compétence d'aide aux justiciables a été répartie entre les Régions et la Communauté avec pour effet l'apparition des Services d'Aide aux Détenus généralement mis en place par les mêmes associations. Les missions et conditions d'agrément des SAD sont réglées par le Décret communautaire du 19 juillet 2001 et son arrêté d'exécution.²

A ce jour, 17 ASBL sont agréées pour couvrir les missions du Décret et les établissements pénitentiaires dont la population relève de la Fédération Wallonie Bruxelles, soit environ 6000 détenus pour 5100 places en capacité théorique.

16 d'entre elles se répartissent en quatre catégories en fonction de la capacité théorique des établissements dans lesquelles elles sont actives.

Catégorie A	1 à 150 détenus	2 ASBL	Dinant et Arlon
Catégorie B	151 à 300	4 ASBL	Charleroi, Neufchâteau, Nivelles II et Verviers
Catégorie C	301 à 450	5 ASBL	Huy, Liège II, Marches ³ , Mons et Namur
Catégorie D	451 à 600	5 ASBL	Bruxelles I et II, Liège 1, Nivelles I et Tournai

En outre, la Communauté a récemment agréé un service supplémentaire (Relais Enfants Parents) qui a pour mission exclusive le maintien ou la restauration du lien entre l'enfant et son parent détenu. Ce service est actif dans huit prisons, en collaboration avec les SAD locaux.⁴

Pour mener à bien leurs différentes missions, les ASBL agréées s'appuient sur une cinquantaine d'équivalents temps plein. La réglementation prévoit, par catégorie un cadre minimal de 1 à 2,5 ETP. Ce volume de personnel peut être complété par l'apport de postes financés en tout ou en partie par d'autres niveaux de pouvoir (ACS, APE, etc.)⁵.

Missions de base.

² Arrêté du Gt du 13-12-2001 tel que modifié, Docu 26354, Centre de documentation administrative, Secrétariat général, 19p.

³ Nouveau service agréé en 2013, suite à l'ouverture de la prison de Marches en Famenne.

⁴ Dans les autres prisons concernées, la mission lien est confiée au SAD lui-même.

⁵ Le budget prévisionnel 2014 a été établi sur un montant global de 2.915.000,00 € réparti sur 3 articles de base (organique, projets particuliers et subventionnement équipement). La plus grosse part (+ de 90%) du budget est consommée par les subventions organiques.

« Etats généraux sur la prison »

Organisé par le Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire le 22 novembre 2013

La mission première et la plus visible des S.A.D. est d'apporter une aide sociale et psychologique aux détenus qui le demandent ou qui l'acceptent. Le Décret détaille, au surplus, un ensemble ambitieux de missions couvrant tous les stades de la détention et s'étendant aux proches des personnes détenues et à celles qui subissent une peine privative de liberté dans leur environnement.

Mentionnons l'organisation de permanences internes et externes, l'aide aux personnes détenues préventivement dans l'élaboration d'une proposition d'alternative, la collaboration à la préparation du plan de réinsertion sociale, la facilitation de l'accès aux ressources des services d'aide aux personnes et de formation, etc. Le Décret évoque également une contribution des SAD à l'élaboration du (futur) plan de détention des personnes qu'ils aident. Cette dernière mission, tributaire de l'entrée en vigueur de la disposition prévue par la loi de principe, supposerait, à l'évidence, un renforcement substantiel des services.

Portée des missions des SAD en matière de formation et de culture dans les prisons.

Tout en légitimant les activités de certains SAD, dans le domaine de la formation, de l'éducation sociale ou de la culture, le décret de 2001 a plutôt mis l'accent sur un rôle facilitateur de l'accès aux services offerts par la Communauté et les Régions.

Une interprétation de cette mission s'est progressivement affirmée : les SAD auraient pour vocation d'organiser, au sein des prisons, l'offre de services et de formations relevant de la Communauté et des Régions. Cette vision préfigure la mission de coordination qui va être confiée aux SAD à partir de 2009.

II. Vers une approche interministérielle de l'offre de services en milieu carcéral.

L'entrée en vigueur de la loi fédérale de principe relative à l'administration pénitentiaire et au statut du détenu, du 12 janvier 2005, a créé un appel pour une harmonisation et une intensification de l'offre de services et de formations qui couvrirait l'ensemble des compétences communautaires et régionales, au bénéfice des personnes incarcérées. Ce mouvement s'est traduit par la mise en place d'une vaste table ronde communautaire des organismes intervenant à l'un ou l'autre titre dans les prisons francophones.

La dynamique de la table ronde a débouché, en 2007, sur la mise en place d'une ASBL faîtière : la Concertation des Associations Actives en Prison (CAAP). Celle-ci a pour but de promouvoir et, si possible, harmoniser l'action de ces associations. Cinq ans après sa création, la CAAP réunit 45 associations (dont les 15 SAD), couvrant les principaux aspects de l'offre de services dans les prisons, répartie en 6 pôles : pôle psychosocial, pôle « formation et enseignement », pôle culturel, pôle « sport », pôle « santé » et pôle « préparation à la sortie ». Elle a pour mission principale de répertorier, d'analyser et de faire connaître l'offre de services au sein des prisons. L'annuaire établi par la CAAP permet de se rendre compte de la diversité de ces associations et de leurs pouvoirs subsidiant : si la Fédération Wallonie-Bruxelles supporte bon nombre d'entre eux (aide aux détenus, éducation permanente,

« Etats généraux sur la prison »

Organisé par le Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire le 22 novembre 2013

éducation à la santé) la COCOF (ISP Actiris, Bruxelles Formation) et la Région wallonne (OISP, Forem, APE) contribuent également à leur financement de manière non négligeable. ⁶

Une nouvelle étape importante a été franchie en 2009 avec l'adoption d'un accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la CoCoF, visant la coordination des politiques d'intervention en lien avec le milieu carcéral.

L'accord de coopération du 23 janvier 2009 (MB 25-08-2009) instaure une conférence interministérielle en la matière (C.I.M.) englobant, outre l'aide aux détenus, des matières aussi diverses que la culture, le sport, l'enseignement de promotion sociale, l'enseignement à distance, la formation professionnelle, l'emploi, l'action sociale, la cohésion sociale ou la santé.

La conférence interministérielle, a notamment pour missions, de manière en principe annuelle :

- d'examiner les propositions et analyses qui lui sont soumises par un comité de pilotage permanent ;
- d'examiner les voies et moyens utiles en vue d'assurer l'exercice des compétences des parties signataires et de renforcer les politiques déjà développées en matière de réinsertion des détenus, ce point est évidemment capital ;
- de préparer un accord de coopération avec le Gouvernement fédéral.

Le comité de pilotage permanent rassemble les représentants des différents ministres concernés, deux représentants du secteur associatif, désignés par la CAAP, travaillant en milieu carcéral, par thème abordé et des représentants des différentes administrations. Sont en outre invités à titre d'observateurs et à titre consultatif : des représentants du SPF Justice, du Ministre de la Justice et de la Régie des bâtiments.

De 2010 à 2012, le CPP a mis en place des groupes de travail thématiques abordant, de manière approfondie, 6 groupes de thématiques (information, coordination, formation-enseignement, santé et sortie de prison). Suite à une première série de recommandations, des groupes de travail ont été consacrés, dans un deuxième temps, au volet psychosocial et culturel des actions en prison tandis que des sous-groupes se penchaient sur des problématiques plus ciblées dans le prolongement des premières recommandations.⁷ Sans prétendre évaluer ici les retombées du travail intensif qui a pu être réalisé dans ce cadre, il est permis de dire qu'une des premières retombées a été de mettre en évidence la

⁶ Plusieurs mentionnent un soutien de l'Union européenne. Certains trouvent un appui financier auprès des Provinces ou des Communes voire dans des contrats de services passés directement avec un établissement pénitentiaire.

⁷ Elaboration d'un kit de sortie pour les détenus démunis à leur sortie de prison et conception d'une check list susceptible d'améliorer la préparation des sorties.

« Etats généraux sur la prison »

Organisé par le Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire le 22 novembre 2013

nécessité de construire un dispositif à plusieurs niveaux, pour soutenir les efforts en vue d'une politique plus cohérente au sein des prisons⁸.

Au plan politique, l'adoption d'un accord de coopération avec le fédéral s'impose de manière d'autant plus urgente que le seul accord en la matière, du côté francophone remontait à 1994, dont la portée était restreinte, pour l'essentiel à répartir les tâches respectives des Services dépendants de la Communauté et du ministère de la justice en matière d'interventions sociales et à organiser une collaboration entre services internes et externes à cet égard.

Au plan institutionnel, la mise en place de la CIM et du CPP devrait permettre, à court terme l'émergence d'un véritable plan d'action relatif à l'aide et aux services pouvant être apportés aux détenus par les parties signataires et d'agir, en tant qu'organe de conciliation en cas de conflit entre les acteurs subventionnés ou non en lien avec le milieu carcéral.⁹

Enfin le principe d'une **coordination locale** qui a cristallisé une part importante des débats, a débouché sur une modification importante des missions confiées aux Services d'aide aux Détenus. Ainsi, le Décret du 19 février 2009 (MB 15-04-2009) leur confie la coordination des offres de services et d'activités menées dans le ou les établissements pour lesquels ils sont agréés. Il a toutefois fallu attendre l'Arrêté modificatif du 8 décembre 2011 (MB.05-03-2012), pour voir se préciser les contours de cette nouvelle et importante fonction.

Le SAD qui exerce la mission visée à l'article 3,§1°,10° du Décret, assure la coordination de l'ensemble de l'aide externe notamment par:

- l'information et la promotion de l'offre d'aide psychosociale externe auprès des détenus ;
- l'information et la promotion de toutes les formations et activités ;
- l'organisation, la gestion, la coordination et le suivi des activités externes ;
- toute action visant à rendre l'offre extérieure cohérente et complémentaire en vue de la réinsertion.

Le même arrêté prévoit à cet effet, une majoration des subventions d'un montant indexable qui varie de 8.432 à 31.197 euros, selon la catégorie du service.

III. Obstacles et recommandations.

Nous terminerons cette présentation succincte, en pointant quelques-uns des obstacles qui continuent à contrarier l'exercice des compétences confiées aux entités fédérées.

⁸ MARTIN D., De la nécessaire coordination des interventions en milieu carcéral, L'observatoire, n°66, Novembre 2010, pp. 48 -51.

⁹ Il faut aussi mentionner la mise en place récente d'un organe de concertation destiné à faciliter la communication entre ces différents niveaux.

« Etats généraux sur la prison »

Organisé par le Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire le 22 novembre 2013

Les efforts récents pour identifier et réunir dans une réflexion collective les nombreux acteurs (externes) qui assurent sur le terrain les activités en prison, ont mis en évidence la diversité mais aussi, souvent l'éparpillement de ceux-ci et par conséquent la disparité de l'offre d'aide et de services au sein des différentes prisons.

En matière d'aide psychosociale, l'aide aux détenus reste tributaire d'un financement très insuffisant qui permet d'autant moins de couvrir les besoins qu'il est calculé en fonction de la capacité théorique des établissements et non de leur population effective. Dans le contexte d'une surpopulation chronique et croissante, le déficit est particulièrement flagrant en matière d'aide psychologique. A cet égard, le renforcement envisagé du cadre des SAD par un poste de psychologue, répondrait à une urgente nécessité.¹⁰

Faute d'une politique d'ensemble des entités fédérées et d'une réelle concertation entre celles-ci et l'autorité fédérale, les activités et services proposés sur le terrain, dépendent encore, largement, du dynamisme et de l'initiative d'une pléiade d'associations subventionnées ou non, dont l'action en prison ne représente parfois qu'une fraction restreinte de leur champ d'activités voire d'initiatives individuelles.

A côté des opérateurs associatifs, il faut certes noter, dans le domaine de l'enseignement, le rôle important joué par l'Enseignement de Promotion Sociale (E.P.S.). Celui pourrait conférer à ce secteur particulier un caractère structurel et pérenne, s'il n'était lui-même, pour 50% des 20000 périodes consacrées à l'enseignement en prison, tributaire du Fonds Social européen dont la continuité au-delà de 2013 reste encore fort incertaine. On n'ose imaginer l'impact qu'aurait une suspension voire une suppression de cet appui européen sur l'offre d'enseignement. Relevons également dans ce cadre, les synergies qui ont pu s'établir depuis 2009, entre l'E.P.S. et le secteur associatif, à travers le partenariat mis en place par la Fédération des Associations de Formation et d'Education en Prison (FAFEP), dans le cadre du programme REINSERT.

Il reste que dans un contexte marqué par la détérioration des conditions de détention et du climat général des prisons, les opérateurs externes ne cessent de dénoncer les multiples freins auxquels ils sont confrontés que ce soit dans le champ de l'aide, de la formation ou des activités d'éducation permanente. Ceux-ci ont pour effet de réduire, de manière préoccupante, la portée de leur offre de services au plan local.

Le temps manque pour détailler ici des constats qui ont été faits depuis des années et qui ont été précisés, encore récemment. Citons, parmi d'autres, les rapports pour la Fondation

¹⁰ Le projet présenté, en 2012, par l'actuelle ministre en charge de l'aide aux détenus, n'a malheureusement pas reçu l'aval du gouvernement.

« Etats généraux sur la prison »

Organisé par le Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire le 22 novembre 2013

Roi Baudouin sur la formation en prison¹¹, le mémorandum de la Fédération des Services d'aide aux justiciables en début de législature¹², les prises de position de la FAFEP sur l'urgence d'un programme minimum de formation dans les prisons¹³ ou, dernièrement, les conclusions des associations impliquées dans le projet Interface Formation Insertion, soutenu par la Fédération Wallonie Bruxelles¹⁴.

Ces travaux ont mis en évidence la nécessité pour les opérateurs externes (et tout spécialement ceux qui n'interviennent que ponctuellement) de disposer, au sein des établissements, d'un interlocuteur régulier susceptible de faciliter, tant que faire se peut, l'exercice de leurs missions respectives et, en quelques sortes, de les aider à rentabiliser les moyens, souvent restreints, qu'ils peuvent y développer.

A défaut d'un tel support mais aussi d'un cadre institutionnel et organisationnel enfin clarifié, certains remettent en question leur investissement en milieu carcéral, lorsque les besoins d'autres publics auxquels ils sont susceptibles de s'adresser peuvent être davantage et plus facilement rencontrés en dehors des prisons.

Ceci est d'autant plus vrai que nombre d'entre eux subissent des pressions de leur(s) autorité(s) de tutelle pour justifier d'une telle rentabilité. La liste devient longue des OISP, services spécialisés en matière de toxicomanie ou de santé mentale et autres organismes externes qui sont ainsi amenés à désinvestir la prison. Ce reflux de l'offre de services est particulièrement préoccupant, au moment où se met en place une dynamique de coordination à l'échelon local et communautaire.

¹¹ D.Delvaux, C. Dubois, S. Megherbi, Activités d'enseignement et de formation en prison, FRB, mai 2009 et Recommandations pour une amélioration de l'enseignement et de la formation en prison, FRB, déc. 2009.

¹² Mémorandum concernant la situation de l'aide sociale aux détenus, Fédération des Services d'aide aux justiciables, 01 septembre 2009.

¹³ Programme éducatif minimum dans les prisons, FAFEP, avril 2012, consultable sur www.caap.be.

¹⁴ Collaborations des Service d'Aide aux Détenus avec le secteur de la formation et de l'insertion socioprofessionnelle en Wallonie et à Bruxelles, Aide et Reclassement, oct. 2013, consultable sur www.caap.be