



**STRUCTURER LE DISPOSITIF DE RÉINSERTION DES  
PERSONNES PLACÉES OU PASSÉES SOUS MAIN DE JUSTICE  
PORTÉ PAR UNE ASSOCIATION DE L'ESS EN DIVERSIFIANT ET  
PERSONNALISANT LES RÉPONSES D'ACCOMPAGNEMENT**

**CONSTRUIRE UNE LOGIQUE DE PARCOURS FAVORISANT  
LA RÉALISATION DU PROJET DE VIE**

***Noémie CAQUINEAU GRIGNON***

2023

*cafedes*



---

# Remerciements

---

Je remercie très sincèrement le président de Permis de Construire, mon employeur Cyril Maury, de m'avoir fait confiance pour prendre la direction de cette association dans laquelle il a mis tant de convictions. Merci de m'avoir facilité cette période de prise de fonction en alternant avec les études CAFDES.

Merci à mon prédécesseur Ludovic Dardenne qui malgré mes innombrables questions a toujours su trouver les réponses qui me permettaient ma propre expression.

Merci aussi aux professionnels de l'association que je dirige d'avoir accueilli leur nouvelle directrice avec toute l'humanité et l'ouverture d'esprit qui les caractérisent.

Je tiens également à remercier les intervenants du CAFDES de l'ARIFTS qui ont fortement contribué à ma meilleure appréhension des enjeux du secteur social et médico-social, si essentiel au vivre ensemble. Et au premier rang de ces intervenants inspirants, ma directrice de mémoire Emmanuelle Robert qui m'a aidée à poser les questions qui se cachaient derrière les questions et m'a soutenue dans la rédaction de cet écrit.

Je n'aurai pas pu rédiger ce mémoire sans le soutien sans faille de mon mari qui a su me remobiliser chaque fois que la fatigue ou le doute me guettait. Merci à mes enfants qui ont compris, à la hauteur de leur jeune âge, que leur maman retournait à l'école et devait faire ses devoirs le soir.

Merci aux bénéficiaires accompagnés par l'association Permis de Construire de me faire grandir chaque jour en humanité.



---

# Sommaire

---

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>1 L’insertion des personnes placées ou passées sous main de justice à l’épreuve de la multiplicité des besoins.....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Portraits de la population carcérale et enjeux d’insertion.....</b>	<b>3</b>
1.1.1 Au cœur des politiques pénales : l’emprisonnement.....	3
1.1.2 Une précarité sociale, économique, éducative mais aussi une vulnérabilité sanitaire préexistantes à la détention .....	7
1.1.3 Après la peine : entre insertion et récidive, la désistance .....	10
1.1.4 Les réponses actuelles en matière d’insertion post condamnation pénale en Loire Atlantique .....	13
<b>1.2 L’accompagnement global : la réponse associative de Permis de Construire.....</b>	<b>16</b>
1.2.1 L’offre d’accompagnement : une approche globale, un accueil inconditionnel et sans limite de temps pour les personnes placées ou passées sous main de justice.....	16
1.2.2 Les profils des bénéficiaires .....	19
1.2.3 La gestion financière de l’association : un modèle financier hybride fragilisé..	21
1.2.4 La gouvernance : une volonté de traduction du principe de participation à mettre en œuvre .....	22
1.2.5 La gestion des ressources humaines : une équipe professionnelle, véritable force vive .....	23
1.2.6 Un positionnement vis-à-vis des partenaires à clarifier notamment au regard des évolutions des politiques publiques .....	24
<b>1.3 Conclusion de la première partie .....</b>	<b>25</b>
<b>2 Les enjeux de santé des personnes placées ou passées sous main de justice : une opportunité de requestionner le projet stratégique de Permis de Construire.....</b>	<b>27</b>
<b>2.1 La précarité, un déterminant de santé fragilisant l’insertion .....</b>	<b>27</b>
2.1.1 Les interactions entre précarité et santé.....	27
2.1.2 Les effets de la précarité sur la santé mentale .....	28

2.1.3	Rétablissement et développement des compétences psychosociales au cœur de l'accompagnement en santé mentale.....	29
2.1.4	Les comportements favorables au développement des compétences psychosociales et à la santé mentale.....	32
2.1.5	Rétablissement et développement des compétences psychosociales, une approche pertinente pour le public justice.....	34
<b>2.2</b>	<b>Prendre en compte l'état de santé des personnes placées ou passées sous main de justice dans leur parcours d'insertion .....</b>	<b>34</b>
2.2.1	Les difficultés de mise en œuvre du parcours de soin pour les personnes passées ou placées sous main de justice .....	34
2.2.2	L'alliance thérapeutique : un levier pour la mise en place du parcours de soin .....	37
2.2.3	La complémentarité des dispositifs d'insertion et de santé .....	37
<b>2.3</b>	<b>Construire un projet stratégique intégrant les besoins de santé pour favoriser l'insertion des bénéficiaires de Permis de Construire .....</b>	<b>39</b>
2.3.1	L'impact de l'état de santé des bénéficiaires sur le parcours d'insertion proposé par Permis de Construire .....	39
2.3.2	Répondre aux besoins de santé des bénéficiaires de Permis de Construire ..	40
2.3.3	La santé, une opportunité pour questionner l'association sur son projet stratégique.....	41
2.3.4	Accompagner l'émergence d'un projet stratégique.....	42
2.3.5	A la croisée des orientations stratégiques : le Groupe d'Entraide Mutuelle ....	43
<b>2.4</b>	<b>Conclusion de la deuxième partie .....</b>	<b>45</b>
<b>3</b>	<b>La création d'un Groupe d'entraide mutuelle, une réponse aux besoins psychiques du public justice .....</b>	<b>47</b>
<b>3.1</b>	<b>L'adéquation du projet avec les valeurs associatives et les besoins des personnes accompagnées .....</b>	<b>47</b>
3.1.1	Une réponse au besoin d'engagement, de vie sociale et d'entraide des bénéficiaires de l'association .....	47
3.1.2	La complémentarité de l'accompagnement Permis de Construire et du GEM	48
3.1.3	Une réponse en matière de soutien à la santé mentale des bénéficiaires de l'association.....	50
3.1.4	Une réponse en harmonie avec les valeurs associatives .....	51
<b>3.2</b>	<b>Le management du projet .....</b>	<b>52</b>
3.2.1	Le management interne .....	52
3.2.2	Le management externe .....	53
3.2.3	Méthodologie de projet et calendrier de réalisation .....	54

<b>3.3</b>	<b>Les modalités opérationnelles du projet .....</b>	<b>56</b>
3.3.1	La gestion administrative et financière du projet .....	56
3.3.2	Le fonctionnement opérationnel .....	58
3.3.3	La communication .....	65
<b>3.4</b>	<b>La démarche d'évaluation .....</b>	<b>66</b>
<b>Conclusion.....</b>		<b>69</b>
<b>Bibliographie .....</b>		<b>71</b>
<b>Liste des annexes .....</b>		<b>I</b>



---

## Liste des sigles utilisés

---

AAH : Allocation aux Adultes Handicapés

ARS : Agence Régionale de Santé

CESE : Conseil Economique Social et Environnemental

CPAM : Caisse Primaire d'Assurance Maladie

CMU : Complémentaire santé solidaire

CNPE : Centre National de la Protection Sociale des Personnes Ecrouées

CPS : Compétences Psycho-Sociales

CREAI : Centre Régional d'Etudes, d'Actions et d'Informations (en faveur des personnes en situation de vulnérabilité)

DAP : Direction de l'Administration Pénitentiaire

DREES : Direction de la Recherche des Etudes de l'Evaluation et des Statistiques

ESS : Economie Sociale et Solidaire

ETP : Equivalent Temps Plein

FALC : Facile A Lire et à Comprendre

GEM : Groupement d'Entraide Mutuelle

HAS : Haute Autorité de Santé

IREPS : Instance Régionale d'Education et de Promotion de la Santé

MDPH : Maison départementale des Personnes Handicapées

MSA : Complémentaire santé solidarité

OIP : Observatoire Internationale des Prisons

PE : Placement extérieur

PPSMJ : Personne Placée Sous Main de Justice

RQTH : Reconnaissance de la Qualité de Travailleur Handicapé

SPIP : Service Pénitencier d'Insertion et de Probation

TIG : Travaux d'Intérêt Général

UMD : Unité pour Malades Difficiles



## Introduction

Si dans la « balle aux prisonniers », il est possible d'être libéré par une action volontaire dans laquelle le porteur du ballon touche un joueur adverse, la prison, celle qui existe en France, avec des murs hauts, une surpopulation médiatisée régulièrement et des conditions de vie qui déstructurent le parcours de ceux qui y sont confrontés, il n'en est rien d'une libération reposant sur la volonté individuelle. Et pourtant ces hommes et ces femmes, majoritairement des hommes, sortiront de cet espace de détention un jour avec peu, voire pas de préparation<sup>1</sup>. Les personnes passées par la détention seront alors confrontées au choc de sortie. La faiblesse des dispositifs d'accompagnement qui leur sont dédiés soulève la question des moyens alloués à leur réinsertion pour lutter contre le phénomène de récidive.

En tant que directrice d'une structure de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS) portant un dispositif d'insertion des personnes sous main de justice, je souhaite identifier les freins à la réinsertion de ce public pour adapter la réponse d'accompagnement aux besoins et contexte d'intervention.

Afin de comprendre les mécanismes favorisant la réinsertion sociale des personnes passées ou placées sous main de justice, je m'attacherai dans un premier temps à analyser la sociologie de ce public et les effets de la détention qui restent au cœur du dispositif judiciaire basé sur une privation de liberté, de type enfermement. Dans ce portrait aux multiples visages, je détaillerai la multiplicité et le cumul des besoins sociaux, économiques et de santé qui font de ces personnes un public prioritaire peu pris en compte dans ses spécificités par les politiques publiques.

Au regard de l'importance des besoins d'accompagnement mais également des enjeux sociaux et de sécurité, et face à la carence d'offre associative ou publique, je viendrai analyser la réponse de l'association Permis de Construire, association du secteur ESS dédiée aux personnes placées ou passées sous main de justice dont j'ai pris la direction en novembre 2022.

Dans un second chapitre, en écho aux forts besoins de santé des personnes placées sous main de justice (PPSMJ), je reviendrai sur les leviers d'insertion pour ce public notamment en matière de développement des compétences psychosociales et des comportements promoteurs de santé mentale. Je viendrai notamment questionner la complémentarité du

---

<sup>1</sup> 80% de sorties sèches c'est-à-dire sans accompagnement après la sortie de détention

lien entre le sanitaire et le social, et les postures qui favorisent l'adhésion au parcours de soin chez les personnes en précarité fortement représentées chez les PPSMJ.

Si l'analyse des besoins des personnes placées ou passées sous main de justice met en lumière une nécessaire prise en compte des besoins de santé, il s'agira plus stratégiquement de mobiliser toute la gouvernance associative de Permis de Construire sur les enjeux de personnalisation des réponses aux bénéficiaires pour structurer le dispositif d'insertion en place et le rendre plus efficient en termes de réinsertion et de lutte contre la récurrence. Je détaillerai ainsi la manière dont il me semble nécessaire de se saisir de cette question pour repenser le projet stratégique de l'association et développer de nouvelles réponses. Le groupe d'entraide mutuelle présenté en dernière partie sera l'illustration de la possible diversification et personnalisation des réponses au service des personnes placées ou passées sous main de justice souhaitant s'engager dans un chemin de désistance. Cette modalité de réponse viendra apporter un exemple de parcours adapté aux PPSMJ et complémentaire de l'existant sur le volet de la lutte contre l'isolement pour les personnes en souffrance psychique. Tout en conservant la force d'une approche globale, l'association pourra améliorer sa qualité d'accompagnement grâce au développement d'une logique de parcours dans laquelle le bénéficiaire est au centre, acteur de son projet de vie.

# 1 L'insertion des personnes placées ou passées sous main de justice à l'épreuve de la multiplicité des besoins

## 1.1 Portraits de la population carcérale et enjeux d'insertion

*« La prison est envisagée sous l'angle sécuritaire. [...] Telle qu'elle est conçue, elle fait sortir des personnes encore plus esquinées, plus pauvres, plus malades. »*

Cyrille Canetti, psychiatre pendant vingt-cinq en milieu carcéral

### 1.1.1 Au cœur des politiques pénales : l'emprisonnement

Une personne sous main de justice peut connaître ou non une période d'emprisonnement. En cas de peine d'emprisonnement, il s'agira du centre de détention pour les peines de plus de deux ans et de la maison d'arrêt pour les peines inférieures. Les alternatives à l'emprisonnement sont la mise sous écrou sans emprisonnement (bracelet électronique, placement extérieur) et le suivi judiciaire en milieu ouvert (libération conditionnelle, travaux d'intérêt général, sursis probatoire, suivi socio-judiciaire...).

#### DEFINITION « sous main de justice »

*Toute personne condamnée à une mesure de suivi judiciaire en milieu ouvert sans privation de liberté (sursis, mise à l'épreuve, travaux d'intérêts généraux...) ou condamnée à une peine d'emprisonnement (avec ou sans aménagement).*

En 2022, sur 426 147 condamnations pénales prononcées en France, 266 578 ont conduit à une peine d'emprisonnement<sup>2</sup>. La détention ferme représente donc une part importante et majoritaire des condamnations pénales, avec une durée d'emprisonnement le plus souvent inférieure à deux ans, en moyenne 8 mois.

L'histoire de la prison dans nos sociétés apporte un éclairage sur la place de l'emprisonnement dans la politique pénale : au VIII<sup>ème</sup> siècle avant JC à Rome, la prison est une solution provisoire, un moyen de contenir les hommes et non de les punir. Au Moyen Age, le concept de pénitence fait son apparition. La prison est considérée comme un moyen

---

<sup>2</sup> Issu du rapport du ministère de la Justice « Les chiffres clés de la justice », édition 2022

pour le pêcheur de se racheter. C'est une réclusion forcée pour réfléchir à sa faute. En Europe, c'est l'Eglise qui introduit la peine de prison comme lieu d'incarcération aux conditions de vie spartiates. Entre le XVI<sup>e</sup> et le XVIII<sup>ème</sup> siècle, on observe l'émergence des premiers véritables lieux d'incarcération de longue durée. Ils sont synonymes d'élimination sociale. Au siècle des Lumières, la peine de prison devient la peine de référence. Au XX<sup>ème</sup> siècle : les prisons s'organisent, se rationalisent et les premières maisons centrales voient le jour. Après la seconde guerre mondiale apparaît la notion de seconde chance et la libération conditionnelle se développe. Le lien entre prison et insertion apparaît récemment au regard de la longue histoire de la prison en France.

Le regard que la société porte aujourd'hui sur la place de la prison dans le dispositif judiciaire est également intéressant à analyser : seulement 47% des français.es souhaitent diminuer le nombre de personnes en détention provisoire en 2018, contre 64% en 2000 ; 84% des citoyens souhaitent une hausse du nombre de places en prison ; 93% des français.es sont favorables à un durcissement des peines en cas de récidive<sup>3</sup>. Les citoyens s'expriment donc tendanciellement vers une volonté de durcissement des condamnations et un souhait de maintenir la prison comme la principale réponse (même sur la période avant jugement pour laquelle la présomption d'innocence s'applique). Cette image sévère à l'égard des condamnés se durcit également sur le besoin de soutien à la sortie. En 2000, l'enquête d'opinion exprimaient un soutien de 89% des citoyens aux programmes de réinsertion des détenus contre 72% en 2018. Si ces chiffres restent favorables aux programmes de réinsertion des détenus, la chute du soutien est importante et traduit une opinion sévère sur le droit à une seconde chance. Ces différentes données statistiques révèlent une vision de la prison qui doit être un espace de privation de liberté, ayant un rôle punitif et non sociale, de préparation à la sortie.

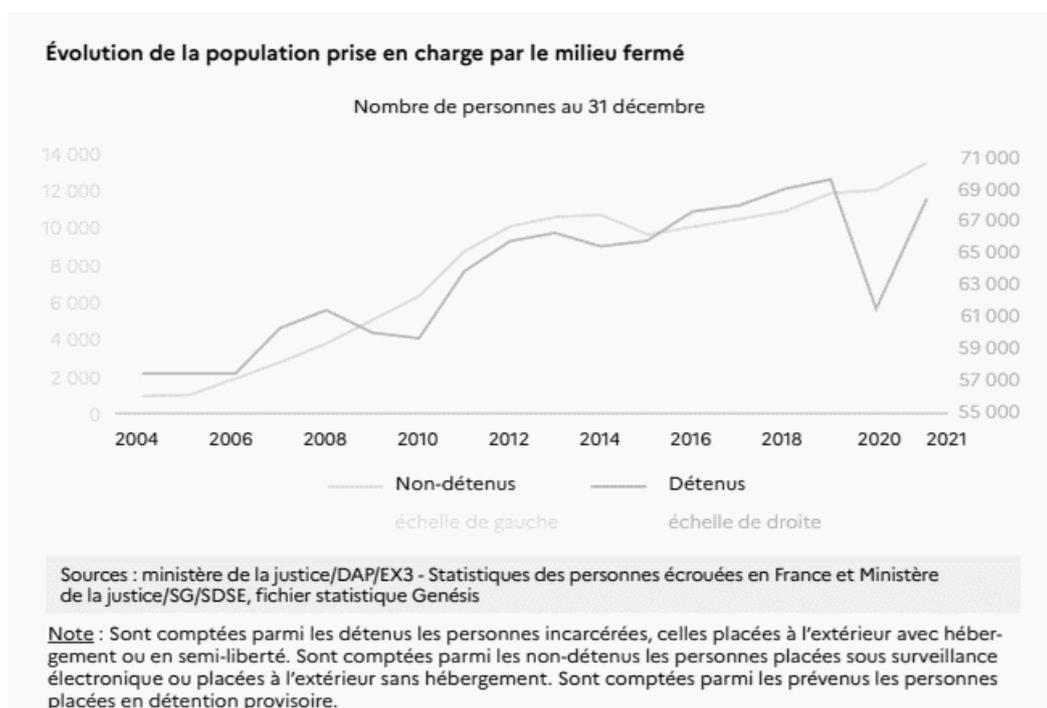
Les évolutions législatives sont également révélatrices de cette conception sociale initialement orientée sur le châtement qui évoluera pour laisser la place à la vocation d'insertion, notamment ces dernières années avec une progression des peines prononcées et réalisées en milieu ouvert ou hors détention<sup>4</sup>. Les mesures judiciaires en milieu ouvert augmentent en effet significativement ces vingt dernières années passant de 149 000 mesures en 2000 à plus 190 000 mesures en 2022. Cependant, dans le même temps, la population en milieu fermé (sous écrou) ne diminue pas et augmente même fortement : 51 000 personnes en 2000 et plus de 83 000 personnes en 2022. Il est à noter que sur la population carcérale suivie en milieu fermé, une augmentation des non détenus (c'est-à-

---

<sup>3</sup> Données statistiques extraites de l'enquête de la Fondation Jean Jaurès réalisée en 2018 (mettant à jour les précédentes enquêtes menées en 2000 puis 2016)

<sup>4</sup> Annexe 1 : repères historiques des principales évolutions législatives en matière judiciaire

dire hors incarcération) s'observe, en témoigne le graphique ci-après extrait des « Chiffres clés de la justice. Editions 2022 ».



Ce graphique révèle qu'en dépit d'une évolution des personnes non détenues à la hausse, le nombre de détenus n'a pas diminué. Si on observe plus finalement les mesures judiciaires qui augmentent hors condamnation à la détention en centre pénitentiaire, le bracelet électronique a pris une place importante (+32% entre 2018 et 2022) : permettant la surveillance par géolocalisation, cette mesure alternative n'apporte pas de plus-value d'insertion et vient souligner la conception d'une politique judiciaire orientée sur le contrôle. La baisse importante du nombre d'heures de Travaux d'Intérêt Général prononcés en 2022 (moins 30% par rapport à l'année précédente) confirme cette tendance à des peines favorisant la surveillance ou l'enfermement plus que celles apportant un effet sur l'insertion des personnes.

Ainsi, si les chiffres révèlent une tendance aux condamnations en milieu ouvert ou sans emprisonnement, la prison et la surveillance reste au centre de l'arsenal des mesures judiciaires avec une population incarcérée qui ne cesse d'augmenter. Il est donc nécessaire de se pencher sur les effets de la détention.

La France est le 3<sup>e</sup> pays d'Europe où la surpopulation carcérale est la plus forte<sup>5</sup>. Elle n'est pas sans conséquence et vient s'ajouter aux effets déstructurants de la détention elle-

<sup>5</sup> Source CESE "La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et de toutes", novembre 2019

même : déresponsabilisation, perte d'identité et de repères, choc émotionnel, privation de liberté... L'enquête de Corinne Rostaing publiée en 2021<sup>6</sup> apporte un éclairage fort sur les effets de la prison sur l'individu et notamment par la remise en cause de l'identité qu'elle génère qui est « *une épreuve morale sans équivalent* ». L'ex-psychiatre en milieu pénitentiaire Cyril Cianetti explique que les conditions de détention aggravent les problématiques, bien que préexistantes : « *Là-bas [en prison], rien ne fonctionne. Si c'était un endroit qui n'était fait que d'une privation de liberté, avec des conditions décentes de vie avec la possibilité de se retrouver dans sa cellule tout seul, de faire des activités et d'être privé simplement d'aller et venir en dehors de la prison, je ne tiendrais peut-être pas le même discours, mais la prison, c'est un lieu de souffrance permanente, pour des raisons qui n'ont rien à voir avec sa mission première* ». En outre, concernant l'impact de l'emprisonnement sur les personnes, l'étude du professeur Gonin publiée en 1991 fait encore référence<sup>7</sup>. Il y évoque les conséquences de l'enfermement sur le corps et l'esprit :

- Impacts corporels de l'enfermement : mise en sommeil de 4 des 5 sens en raison de la sédentarité, d'une nourriture de mauvaise qualité et déséquilibré, d'une perte de repère visuel (champs de vision réduit et luminosité faible en cellule) et de faibles stimuli olfactifs. Seul l'ouïe se développe en raison de sons nouveaux à l'image des clés des surveillants qui s'entrechoquent que de nombreux anciens détenus évoquent souvent parmi les souvenirs.
- Impacts psychiques liés à la privation de liberté : la promiscuité avec les codétenus, les agressions verbales et physiques pendant la détention, la perte de repères temporels, la perte d'autonomie liée aux règles de vie en prison (le personnel réveille les détenus, apporte les repas...), viennent s'ajouter à la privation de liberté synonyme de rupture de liens sociaux mais également rupture dans l'hébergement et l'emploi quand ils existaient.

Il est également à noter un effet moins tangible et pourtant fort à la sortie de détention : la stigmatisation. De nombreux anciens détenus évoquent à leur sortie cette impression de porter une étiquette « *quand je suis dans les transports, j'ai l'impression que les gens savent que je suis allé en prison*<sup>8</sup> » ; « *quand je passe un entretien, on me demande pour quelle peine je suis allée en prison*<sup>7</sup> ». Image intégrée par les anciens détenus ou renvoyée par les citoyens, elle vient dans tous les cas s'ajouter à la peine elle-même. Cette stigmatisation s'approche de ce qui a été documenté et nommé comme le phénomène de la « double peine ». En droit pénal, la double peine est le fait de condamner deux fois une personne

---

<sup>6</sup> Une institution dégradante, la prison, Corinne Rostaing, Gallimard, 2021

<sup>7</sup> Daniel Gonin, *La Santé incarcérée. Médecine et conditions de vie en détention*, L'Archipel, Paris, 1991.

<sup>8</sup> Extrait d'entretien avec un bénéficiaire de l'association Permis de Construire

pour le même fait. Le concept de la double peine a été étendu aux situations de pauvreté pour lesquelles il a été démontré les effets d'aggravation de la pauvreté générés par les mécanismes commerciaux ou les conditions de vie. Pour exemple, le ménage en situation de pauvreté qui habite un logement mal isolé et qui devra payer des factures d'énergie plus importante qu'un ménage plus aisé pouvant habiter un logement bien isolé. Cette question de la double peine est importante pour les personnes placées ou passées sous main de justice car elle renvoie à la confiance de la société dans la possible réinsertion après une condamnation et à la capacité de la personne à ne pas récidiver.

La prison exerce donc un effet au-delà sa mission première de privation de liberté qui rend plus complexe la sortie de détention voire détériore les chances de réinsertion.

### **1.1.2 Une précarité sociale, économique, éducative mais aussi une vulnérabilité sanitaire préexistantes à la détention**

#### **CHIFFRES CLES**

98,7% des condamnations sont prononcées pour des délits. 0,4% pour des crimes et 0,9% pour des contraventions de 5<sup>e</sup> classe.

La population carcérale est très majoritairement composée de condamnés pour des faits de délinquance. Le délit de circulation routière et de transport est la catégorie la plus représentée parmi les délits. Le détail statistique des condamnations permet aussi d'identifier que la catégorie des délits d'atteinte aux personnes, incluant donc des actes de violence sur autrui, représente 20% des délits loin de l'image sociale qui définit le condamné comme étant systématiquement une personne violente.

Les condamnés sont à 90% des hommes et 41% d'entre eux ont entre 25 et 39 ans (32% ont moins de 25 ans). La population carcérale est donc jeune avec près d'un tiers de personnes de moins de 25 ans. Il est important de comprendre les situations avant la détention pour mieux appréhender les parcours de vie en amont et donc les besoins à la sortie.

Selon les données fournies par la Direction de l'Administration Pénitentiaire (DAP), au 1er janvier 2019, près de 40% des détenus étaient sans activité professionnelle avant leur incarcération et plus de 60% n'avaient pas de logement personnel (12% vivaient à la rue). Les chiffres sont malheureusement nombreux pour illustrer la précarité économique de la population carcérale et l'indicateur du seuil de pauvreté en est un de plus : 60% des personnes sont sous le seuil de pauvreté (contre 14% dans le reste de la population). Si la

précarité financière a été à nouveau soulevée dans le récent rapport du Secours Catholique de novembre 2022 « *Au dernier barreau de l'échelle sociale : la prison* », il faut ajouter d'autres fragilités éducatives, sociales et sanitaires.

Comme le résume le rapport du CESE édité en 2019 « *La détention concerne une population qui, si elle n'est pas totalement homogène, cumule les difficultés sociales, un capital scolaire faible, une santé fragile. Trop souvent, elle s'inscrit dans une « chaîne des exclusions » que les politiques publiques n'ont pas réussi à arrêter* ».

Les détenus sont souvent des personnes très isolées, en témoigne le faible nombre de visite en détention (47% des détenus ne recevront aucune visite en parloir) et la situation d'isolement avant détention est frappante : 89 % vivent le plus souvent seuls, 92% sont célibataires ou séparés. Ces situations sont le résultat de trajectoires de vie faites de ruptures non surmontées : un détenu sur deux a connu un placement ou une assistance éducative dans l'enfance et près de 20% sont des personnes étrangères en détention<sup>9</sup>, révélant des histoires migratoires traumatisantes. Ces parcours montrent également des situations éducatives peu favorables à l'accès à l'emploi : 64 % ont un niveau collège ou inférieur, seul 10% de la population carcérale possède un baccalauréat.

A ce portrait marqué par les difficultés économiques, sociales dont éducatives se cumulent des difficultés de santé de plus en plus importantes dans la population carcérale tant sur le plan psychiatrique et psychique que somatique. L'importante et récente étude de décembre 2022 de la Fédération Régionale de recherche en psychiatrie et santé mentale des Hauts de France est venue mettre à jour les chiffres illustrant un constat alarmant : deux tiers des détenus présentent des troubles psychiatriques ou liés aux addictions et une personne sur dix présente un risque suicidaire à la sortie. Ces résultats attestent d'une aggravation de la situation que l'Observatoire Internationale des Prisons (OIP) relaie en ces termes « *On assiste à un déplacement de l'hôpital psychiatrique vers la prison* ». Le Comité consultatif national d'éthique soulignait déjà il y a dix ans les risques liés à l'incarcération de personnes présentant des troubles psychiatriques et psychiques forts notamment pour la compréhension qu'ils ont de leur peine. De nombreuses données publiées dès 2005 par la DREES, qui avait réalisé sa première étude sur l'état psychiatrique des détenus, conduisaient à pointer que 50 % des détenus présentaient des troubles psychiatriques majeurs (psychoses et troubles de l'humeur), 60 % des troubles généralement intriqués, d'ordre addictif, de la personnalité et anxieux, 40 % des antécédents psychiatriques et 15 % des antécédents pédopsychiatriques. Plus de la moitié présentaient, lors de l'enquête, des troubles psychiatriques relevant d'un traitement et/ou

---

<sup>9</sup> « La réinsertion des détenus, l'affaire de tous et toutes », Rapport du CESE, 2019

d'une hospitalisation. La question de la santé mentale des détenus a particulièrement émergé dans les années 2000 à la suite d'une mission d'enquête confiée au Professeur Rouillon par la Direction Générale de la santé dont les résultats ont conclu que plus de 66% des personnes détenues présentaient un trouble de l'humeur grave, bipolaire (11% contre 1% dans le reste de la population), état dépressif (47% contre 10% dans la population générale) et 17% des troubles psychotiques dont 7% une affection schizophrénique (contre 1% dans le reste de la population).

L'état de santé globale des détenus est à considérer au-delà de la santé mentale. Bien que moins documenté, les rapports et notamment le plus récent, celui du CESE de 2019, rappelle que les détenus à leur arrivée en prison sont globalement en moins bonne santé que le reste de la population et que les problématiques s'accroissent avec « *les conditions d'hygiène dégradées, les violences et les tensions, les délais de traitement des demandes de consultations trop longs et les annulations de consultation pour cause d'indisponibilité des surveillantes et surveillants<sup>10</sup>* » en détention. Il existe peu de données sur l'état de santé des détenus, néanmoins l'étude COSMOS de 2015 en Pays de la Loire donnait des éléments intéressants sur la consommation de médicaments en détention : largement supérieure à celle de la population générale et pouvant s'expliquer par un état de santé dégradé des personnes détenues mais aussi par les effets psychologiques, voire somatiques, du contexte de la détention. La prise d'anxiolytiques et d'hypnotiques, qui ne concernait que 3,5% et 12,4% des personnes avant l'entrée en détention, augmente respectivement à 15 et 28% à trois mois. Les enjeux de santé des détenus portent également sur la prévalence des addictions.

Dans ce contexte, une préparation de la sortie et de la continuité des soins apparaît essentielle mais complexe faute de possibilité d'anticipation des dates de sortie pour les détenus conduisant à un manque d'orientation vers des places pourtant dédiées dans les structures d'accueil thérapeutiques (centres thérapeutiques résidentiels et appartements thérapeutiques pour les addictions, appartements de coordination thérapeutique pour les maladies chroniques) aujourd'hui sont sous-employées malgré des besoins évidents.

Ces données sur la santé mentale des détenus et les statistiques sur les difficultés sociales et économiques de la population carcérale attestent d'une population précarisée, stigmatisée et vulnérable qui doit être considérée comme prioritaire par les politiques

---

<sup>10</sup> Rapport du CESE « La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et de toutes », novembre 2019

publiques en raison des enjeux d'insertion qu'elle représente mais également des risques de récidive qui en découlent.

### **1.1.3 Après la peine : entre insertion et récidive, la désistance**

A sa sortie de détention, la personne aura à réaliser de nombreuses démarches administratives qui peuvent être autant d'obstacles dans un parcours d'insertion permettant d'avoir un logement/hébergement, un emploi/une activité et une vie sociale. Les difficultés peuvent être liées au délai d'attente, à la fracture numérique, à la multiplicité des besoins (logement, santé, accès aux droits). Prenons l'exemple du soin à la sortie de détention : il n'existe pas de continuité de parcours sur le volet sanitaire ; la création, par un arrêté du 10 août 2017, du Centre national de la protection sociale des personnes écrouées (CNPE) a été accompagnée de la centralisation de la gestion des personnes détenues dans deux caisses de l'Assurance Maladie (l'Oise pour les personnes écrouées dans les établissements du nord de la France, le Lot pour le sud). A sa sortie, il reviendra au détenu d'activer ses droits sur le site de l'assurance maladie de son lieu de domiciliation souvent différent de l'Oise ou du Lot, posant la question de la capacité à faire tant matériel que psychologique. A cette situation peut s'ajouter pour ceux qui souhaiteront solliciter la CMU (complémentaire santé solidaire), la nécessité de fournir un avis de non-imposition, qui n'est remis au demandeur qu'après 6 mois de dépôt de dossier. Un délai difficile quand les besoins de santé sont urgents ou non conscientisés.

Sur le volet des droits sociaux liés à la perte d'autonomie et au handicap, les difficultés demeurent également notamment car les prises de contact avec les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) pour solliciter l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) ou l'Allocation personnalisée d'autonomie ou pour obtenir la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) ne sont pas réalisées en détention. Ces ruptures administratives s'observent également sur la question de la domiciliation, de l'accès à un compte bancaire ou encore du renouvellement impossible des papiers d'identité pendant la détention pouvant amener le détenu à sortir sans document d'identité valide.

Si on ne peut évidemment pas faire de raccourci hâtif entre le parcours de réinsertion complexe et long à la sortie de détention et les chiffres de la récidive, ni entre les conditions de détention et la récidive, il existe néanmoins une réalité : les chiffres de la récidive sont élevés : 31% récidivent dans les 12 mois et 59% dans les 5 ans. La définition retenue de la

récidive est, pour l'enquête statistique<sup>11</sup> dont j'ai extrait les données, le fait que la personne est subie une nouvelle condamnation ou composition pénale. Au-delà du fait de récidive lui-même, dont les chiffres montrent l'importance du phénomène, un autre chiffre est particulièrement marquant : quatre sortants de prison sur cinq ont au moins une condamnation ou composition pénale inscrite au casier judiciaire dans les 5 ans précédant la condamnation qui les a menés en prison, et un sur quatre en a au moins 5. Ces éléments soulignent combien la population carcérale est majoritairement composée de multirécidivistes donc de personnes pour lesquelles le passage en prison semble n'avoir que peu d'effet sur l'arrêt de la délinquance.

Il est intéressant de se pencher donc sur les déterminants de la récidive<sup>12</sup> : toutes choses égales par ailleurs, le risque de récidive est d'autant plus élevé que les personnes sont jeunes au moment de leur entrée en prison, et augmente avec le nombre de condamnations antérieures. Les troubles psychologiques ou psychiatriques identifiés pendant la détention sont également associés à un sur-risque de récidive. Ces facteurs de récidive (jeunesse et troubles psychiques) sont les deux caractéristiques majeures de la population carcérale d'aujourd'hui. Les personnes condamnées à la détention sont donc celles-là même qui présentent le plus de risque de récidive. A cela s'ajoute que *"l'emprisonnement augmente les risques de récidive, parce qu'il accroît les facteurs de délinquance recensés, notamment les fréquentations délinquantes et les difficultés d'insertion socioprofessionnelle"* », souligne l'OIP dans ses publications. Il est également à préciser les délits pour lesquels il est observé le plus de récidive : ce sont les auteurs d'atteintes aux biens qui récidivent le plus souvent, en particulier les personnes condamnées pour vol simple ou vol aggravé sans violence.

Existe-t-il alors un autre avenir possible que la condamnation à récidiver ? Récemment défini<sup>13</sup>, le processus de désistance vient décrire cette voie possible dans laquelle la personne fait le choix de sortir de la délinquance. Elle est définie comme un long processus, parsemé d'arrêts temporaires et de rechutes, à travers lequel un individu décide de mettre fin à ses activités délinquantes. Cela peut se résumer au processus par lequel une personne sort de la délinquance. Il peut être parfois involontaire : *« Autrement dit, c'est la succession d'évènements de vie qui conduit, progressivement, les individus à stopper leurs activités délictuelles ou criminelles. »*<sup>14</sup> Les écrits d'Alice GAIA, sur le rapport annuel de l'observatoire de la récidive et de la désistance et la thèse de Valérian BENAZETH

---

<sup>11</sup> Mesurer et comprendre les déterminants de la récidive des sortants de prison, Infostat Justice, juillet 2021

<sup>12</sup> Mesurer et comprendre les déterminants de la récidive des sortants de prison, Infostat Justice, juillet 2021

<sup>13</sup> La définition qui a fait son apparition dans le dictionnaire français en 2016

<sup>14</sup> Rapport annuel de l'observatoire de la récidive et de la désistance, Paris. 17 Membres de l'observatoire de la récidive et de la désistance (2017).

permettent d'identifier les différentes théories et les facteurs permettant ce processus. Les travaux sur la désistance se fondent sur 4 grandes théories : la maturation liée à l'âge, aux liens sociaux, aux choix individuels et aux théories intégratives. La réévaluation par l'individu de son mode de vie passé (identité passée), au regard du présent (identité présente) et de ses projets (identité future) permettrait la prise de conscience identitaire sur laquelle se fonde la désistance. D'autres travaux soulignent le rôle des acteurs de l'intervention sociale dans la facilitation du désistement<sup>15</sup>.

L'accompagnement des personnes aux prises avec des conduites délictueuses ou criminelles dans le processus de désistance est désigné dans la littérature récente par le concept de désistement assisté<sup>16</sup>. Selon les travaux de recherche de Farrington, Coid, Harnett, Jolliffe, Soteriou, Turner et West de 2006, les auteurs de délits et d'actes criminels parviennent à évaluer de manière rationnelle les coûts et bénéfices liés à leurs actes, lorsqu'ils sont en mesure de changer les perceptions et la valeur qu'ils allouent aux structures sociales, mais aussi pour ce qu'elles sont en mesure de leur apporter en termes de normes, d'idéaux et de ressources. Au regard des parcours très souvent institutionnalisés (Aide Sociale à l'Enfance, Police Judiciaire de la Jeunesse et Service pénitencier d'insertion et de probation) des personnes sous mesure de justice, les rencontres au sein des institutions sociales ou judiciaires sont perçues comme un levier, « *Elles prennent aussi le visage de personnes ressources* »<sup>17</sup>. La qualité de la relation et l'importance du regard porté par ces personnes ressources sur le public sous main de justice est donc un élément qui peut les soutenir dans la possibilité de modifier leur style de vie, pour intégrer une vie plus conformiste sans les considérer comme possibles récidivistes.

Tant parce que la désistance est un long processus que parce que les situations des sortants de détention sont complexes, le parcours d'insertion des personnes sous main de justice doit donc être appréhendé sur une durée longue. C'est ce que souligne Christiane de Beaurepaire dans son article « Sortir de (la) prison » : « *il faut du temps, parfois plusieurs années après la sortie de prison, pour restaurer une situation administrative (plusieurs mois pour faire ou refaire une carte d'identité, une carte de séjour, obtenir l'accès au RSA et à la CMU), décrocher une « formation », un emploi et un logement stables (un à trois ans) et*

---

<sup>15</sup> Farrall 2002 ; McCulloch, 2005

<sup>16</sup> Dufour, Villeneuve, et Perron, 2018

<sup>17</sup> GAIA Alice, 2017, Expériences socio judiciaires et sorties de délinquance : Trajectoires de mineur-e-s pris-es en charge par la protection judiciaire de la jeunesse. *Presses de sciences Po « Agora débats/jeunesses »*, 2017/3, n°77, p.121 à 133.

*renouer des liens affectifs avec sa famille, refaire sa vie, nouer des relations sociales (deux à trois ans) ».*<sup>18</sup>

#### **1.1.4 Les réponses actuelles en matière d'insertion post condamnation pénale en Loire Atlantique**

La Loire Atlantique possède trois établissements pénitenciers situés en Métropole nantaise : une maison d'arrêt de 570 places (dont le taux d'occupation approche les 800 personnes), un centre de détention de 510 places et un centre de semi-liberté de 40 places (avec une ouverture prochaine d'un nouveau site en octobre 2023 de 60 places). A ces établissements pénitenciers s'ajoutent les Services Pénitenciers d'Insertion et de Probation (SPIP) en milieu ouvert au nombre de deux : un à Nantes et l'autre à Saint-Nazaire. Les SPIP ayant pour vocation d'évaluer l'accompagnement adapté à chaque détenu, ils sont également présents en milieu fermé, notamment pour préparer le projet de sortie quand la temporalité des rendez-vous et la durée de la peine le permettent.

Les SPIP ont pour mission tant de veiller à l'application des obligations imposées aux personnes condamnées et de reporter à l'autorité judiciaire tous les éléments d'évaluation utiles au suivi de la condamnation que de favoriser l'accès des personnes aux dispositifs d'insertion. C'est la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 qui définit le rôle des Conseillers Pénitenciers d'Insertion et de Probation : préparer la réinsertion des personnes détenues et prévenir la récidive. Avec en moyenne sur Nantes, un Conseiller Pénitencier d'Insertion et de Probation pour 120 détenus, les missions tendent à se concentrer principalement sur le rôle de contrôle et délègue au tissu associatif les fonctions d'insertion sociale et professionnelle. Cette délégation peut faire l'objet d'habilitation ou de conventionnement partenarial. Parmi les habilitations, on trouve plus spécifiquement celle du Placement Extérieur (PE) et celle de l'accueil de personnes condamnées à des Travaux d'Intérêt Général (TIG). Le placement à l'extérieur est un aménagement de peine qui peut être ordonné en faveur des condamnés à une peine d'emprisonnement ferme qu'elles soient détenues (la personne termine sa peine à l'extérieur de la prison) ou libres (la personne effectue sa peine à l'extérieur sans avoir été forcément incarcérée). Le placement extérieur implique une prise en charge par une association qui assure contrôle et accompagnement social, parfois également l'hébergement. En Loire Atlantique, plusieurs associations sont habilitées pour des places de PE notamment les associations L'Etape, l'ANEF FERRER et la Ferme de Ker Madeleine du mouvement Emmaüs France. Ces trois associations allient

---

<sup>18</sup> Sortir de (la) prison, Christiane de Beaurepaire, Revue du MAUSS, 2012

la proposition d'hébergement et d'accompagnement social. Dans le cadre de l'évolution actuelle des habilitations de structure pour le placement extérieur, il sera possible d'être habilité pour l'une (l'hébergement) ou l'autre (l'accompagnement social) ou les deux missions de délégation.

Néanmoins, la très grande majorité des détenus sort sans accompagnement : 80% des cas selon le rapport du CESE de 2019, c'est ce que l'on nomme les sorties sèches. Il est donc indispensable d'identifier les services d'insertion hors dispositifs judiciaires. En voici une cartographie par domaine d'intervention ; ces services sont les interlocuteurs des personnes en parcours d'insertion. Il s'agit :

- Pour l'hébergement, du Service Intégré d'Accueil et d'Orientation qui centralise et répond aux deux niveaux de demande que sont l'urgence et l'insertion.
- Pour l'emploi, de Pôle Emploi ou Cap Emploi pour les personnes en situation de handicap ou de la Mission Locale pour les jeunes.
- Pour les aides sociales de l'Espace Départemental des Solidarités (EDS) qui est l'interlocuteur pour la demande de RSA ou de la Mission Locale pour le Revenu Jeunes mais aussi des Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) pour les divers demandes d'orientation.

Avec la création de France Services, l'Etat a souhaité apporter une réponse au morcellement institutionnel des démarches pour les personnes en situation de précarité ou d'exclusion. Les guichets France Services permettent de solliciter les services de l'Etat ou partenaires de l'Etat que sont La Direction générale des finances publiques, Le ministères de l'Intérieur, Le ministère de la Justice, La Poste, Pôle emploi, La Caisse nationale des allocations familiales, L'assurance maladie (CPAM), L'assurance retraite, La mutualité sociale agricole (MSA). Sur la métropole nantaise, 4 guichets France Services sont installés.

Si l'ensemble de ces services publics sont accessibles aux personnes placées ou passées sous main de justice, la question de la capacité de ces personnes à s'en saisir est forte au regard des vulnérabilités que nous avons dressées préalablement : troubles psychiques, isolement et exclusion, fracture numérique, rejet des institutions du fait de parcours institutionnalisés insécurisant du point de vue des personnes. Il apparaît également des ruptures manifestes de droit à l'occasion de la sortie de détention qui doivent nous interpeler sur la nécessité d'une coordination des démarches d'insertion.

Cet état de non recours au service public fait écho à une dimension proche, et pourtant différente de celle de l'insertion, qu'est l'autonomie. En effet si l'insertion renvoie à la place

de la personne dans la cité, l'autonomie recouvre une dimension différente qui est celle de la capacité de la personne à faire de manière indépendante, sans l'aide d'autrui. Le Larousse intègre cette question de la place de l'aide d'autrui dans sa définition de l'autonomie « *Capacité de quelqu'un à être autonome, à ne pas être dépendant d'autrui* <sup>19</sup> ». Cette équilibre entre recherche d'accompagnement pour favoriser l'insertion et contribuer au développement de l'autonomie est une question importante que doit se poser tout service du secteur social pour positionner son action en conscience de l'intention recherché.

La question des moyens de l'action sociale dans le droit commun au service des personnes placées ou passées sous main de justice est une interrogation légitime au regard de la situation. Nicole Maestracci souligne dans son article « *Repenser la sortie de prison* » ce besoin de désenclaver l'action sociale en direction des personnes sous main de justice. « *Désenclaver, cela veut dire que ce n'est pas le seul problème de l'administration pénitentiaire mais que cela doit être le problème des départements et des services de l'État chargés de la cohésion sociale et qui financent les associations qui interviennent dans ce domaine.* »<sup>20</sup> Cette question de l'accès au droit pour les anciens condamnés a également été débattue à la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive de février 2013. Comme l'ont rappelé les travaux de la Conférence « *les conseils généraux qui sont en charge de l'action sociale et les services de l'État, qui ont la responsabilité de l'exclusion sociale, se renvoient souvent la responsabilité de la prise en charge des personnes libérées qui souvent restent dans des "zones grises"* <sup>21</sup> ». Par ailleurs, les structures de l'action sociale sont soumises à des contraintes budgétaires qui les poussent souvent à privilégier l'accueil des personnes dont la situation a le plus de chances d'évoluer positivement donc à exclure les publics ayant les problématiques les plus difficiles parmi lesquels les sortants de prison.

Les sortants de détention sont donc vulnérables, isolés et peu accompagnés alors que leurs besoins sociaux, économiques, éducatifs et de santé sont importants. La réinsertion pose donc la question des moyens mis en œuvre pour réussir l'insertion de ce public cumulant les difficultés sociales, économiques, éducatives et sanitaires. C'est sur ce constat alarmant et pour répondre aux besoins des sortants de détention que s'est créée l'association Permis de Construire.

---

<sup>19</sup> Définition du Larousse

<sup>20</sup> Repenser la sortie de prison, Nicole Maestracci, Revue du MAUSS, 2012 N° 40

<sup>21</sup> Compte-rendu de la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive de février 2013

## **1.2 L'accompagnement global : la réponse associative de Permis de Construire**

Permis de Construire est une association née à Nantes de la volonté d'un chef d'entreprise de lutter contre l'isolement social. A la vente de son entreprise familiale, il fait le choix – en concertation avec ses enfants – de dédier à cette cause le patrimoine financier acquis par cette vente et d'œuvrer en constituant un fonds de dotation familial « Après Demain » qui finance des associations dans ce secteur. Au cours de son parcours philanthropique, il se confronte à la question carcérale et décide d'agir cette fois-ci sur le terrain en créant une association qui accompagne les personnes à la sortie de la détention pour qu'elles retrouvent une place choisie, utile et pérenne. L'association Permis de Construire est ainsi née en 2010.

Il est important d'en situer la mission associative. Les documents fondateurs de l'association (statuts et projet associatif) formulent la mission sous différents vocables : « retrouver une place active et citoyenne », « accompagner la définition et la réalisation de son projet de vie », « réaliser un accompagnement socio-professionnelle », « accompagner la réinsertion sociale », « aider la personne à trouver une place choisie, utile et pérenne », « contribuer aux alternatives à la récidive »<sup>22</sup>. Si l'objectif manque de précision par effet de superposition, le public cible lui est très clair : toute personne ayant connu une condamnation pénale soit toute personne passée ou placée sous main de justice. En raison des liens de partenariats historiques, les personnes sont majoritairement orientées à l'association par le Service Pénitencier d'Insertion et de Probation de Loire Atlantique (à 65%) bien que l'association n'agissent pas sous habilitation. Les autres personnes viennent à l'association par effet de bouche-à-oreille ou orientation par les professionnels d'établissements médico-sociaux notamment ceux de l'insertion, de l'hébergement et de l'addictologie (CHRS, Appartement thérapeutique, CAARUD, CSAPA...).

### **1.2.1 L'offre d'accompagnement : une approche globale, un accueil inconditionnel et sans limite de temps pour les personnes placées ou passées sous main de justice**

L'association a fixé pour cadre d'intervention auprès du public justice un accueil inconditionnel, sans limite de temps et un seul critère d'entrée : la motivation à changer de vie marquant par ces choix une volonté d'ouvrir son accompagnement à toute personne, majeure, ayant la

---

<sup>22</sup> Annexe 2 : projet associatif

volonté de construire un projet de vie pour trouver une place utile, choisie et pérenne. Les bénéficiaires ne sont pas accompagnés par obligation judiciaire et en raison de son choix d'accueil inconditionnel, il n'est fait aucune sélection à l'entrée ou procédure d'admission autre qu'une séance de présentation de l'association permettant à la personne de définir si elle souhaite ou non s'inscrire dans l'accompagnement proposé. Initialement, l'association souhaitait par ces critères accompagner celles et ceux qui exprimaient la volonté d'un changement de vie. Aujourd'hui, l'association voit de plus en plus de personnes se présenter par nécessité, avec des demandes urgentes notamment sur le logement et la régularisation de situation administrative. La précarisation des personnes accueillies a des effets sur l'accompagnement : sur sa durée (un accompagnement qui est passé de 9 mois à 18 mois en moyenne), sur les orientations dans le droit commun (manque de solution sur l'hébergement et le soin notamment), sur les sorties en emploi (le Service d'Orientation et d'Intégration professionnelle de l'association n'oriente quasiment plus les bénéficiaires vers les entreprises du milieu ordinaire) et sur le sens même de l'accompagnement (entre la volonté de s'inscrire dans un nouveau projet de vie ou l'urgence de besoins sociaux, il y a un fossé important). La précarisation s'observe aussi sur le volet sanitaire avec de plus en plus de personnes ayant des besoins non pris en charge tant sur le plan somatique que psychique (forte augmentation des accompagnements à la reconnaissance de handicap, identification récurrente de besoins de santé non traités, souffrance psychique forte, addictions très présentes). J'observe un glissement entre la mission associative telle qu'initialement définie et conceptualisée autour d'une insertion significative d'autonomie des personnes et la réalité pour une partie du public d'être un lieu de contenance et de socialisation.

L'association offre une souplesse dans le parcours d'accompagnement et particulièrement sur son rythme (possibilité d'arrêter et reprendre, d'aller à son rythme, d'être accueilli quel que soit la condamnation et la situation) en prenant en compte la nécessité du temps long d'un parcours d'insertion. La recherche d'individualisation de l'accompagnement est inscrite dans la volonté associative et s'exprime pleinement chez les professionnels travailleurs sociaux qui adaptent leurs entretiens tant dans le contenu, le rythme ou le format à la situation de la personne. Néanmoins cette individualisation présente certaines limites comme le caractère obligatoire pour chaque bénéficiaire d'avoir un référent – travailleur social – pour pouvoir accéder aux autres ressources professionnelles de l'association comme le suivi thérapeutique, l'accompagnement à l'insertion professionnelle ou encore les activités collectives. Ce choix favorise la mise en place d'un lien plus étroit avec l'un des professionnels de l'équipe et a démontré à de nombreuses reprises son avantage : le lien de confiance qui s'établit est confirmé très régulièrement par les demandes des bénéficiaires eux-mêmes qui sollicitent de maintenir le référent social dans les interactions qu'ils ont avec des acteurs extérieurs - souvent multiples sur ces situations (conseiller d'insertion professionnel en chantier

d'insertion, équipe d'accompagnement en centre d'hébergement et de réinsertion sociale, etc.). Si tous les bénéficiaires ont donc un référent travailleur social au sein de l'association tous ne participent pas aux activités collectives ou au suivi thérapeutique ou aux activités d'insertion professionnelle. Il peut s'agir de leur choix ou d'une décision de l'équipe professionnelle de ne pas ouvrir par exemple la possibilité d'accéder aux activités collectives en raison de comportement pouvant mettre à mal un groupe. Cette individualisation de l'accompagnement existe donc dans une certaine mesure à Permis de Construire mais ne fait pas l'objet d'une formalisation sous forme de parcours.

Le public de Permis de Construire présente un fort manque de confiance en soi et dans l'autre y compris dans les institutions. C'est pour répondre à ces besoins individuels et de liens sociaux que l'accompagnement proposé est individuel et collectif. Les bénéficiaires ont des difficultés à se saisir du droit commun ou des propositions associatives. Leur parcours aux multiples ruptures (placement dans l'enfance, incarcération, migration...) peut expliquer pourquoi le lien de confiance avec les institutions est rompu. La seule évocation d'accompagnement par des éducateurs ou des assistants sociaux provoque parfois des réactions fortes. C'est la raison pour laquelle en interne, l'association a fait le choix de nommer les bénéficiaires « pilotes » et les professionnels « copilotes » pour gommer ces effets d'institutionnalisation de la relation.

Permis de Construire est par ailleurs attentif à favoriser ce lien de confiance en :

- Respectant le rythme de la personne et en la laissant au centre, en responsabilité de ses décisions (ne pas faire à leur place)
- Accordant beaucoup d'attention à la posture humaine, bienveillante et respectueuse (de nombreux bénéficiaires m'ont exprimé - à mon arrivée quand je m'entretenais avec eux sur la valeur qu'il percevait de l'association – que « *c'est la première fois que je me sens considéré* »)
- Laisant un cadre souple (acceptation des retards, des annulations de rendez-vous, du principe d'aller-retour avec très peu d'exclusions prononcées mais la possibilité de stopper ou mettre de la distance pour revenir plus tard. Si la violence verbale et physique est interdite tout comme la consommation de produits addictifs et illicites, l'association préfère rappeler le cadre et proposer des exclusions temporaires que définitives pour ouvrir cette possibilité de revenir, dans le cadre)
- Favorisant la co-construction avec les bénéficiaires (choix des activités collectives par les bénéficiaires eux-mêmes qui participent pleinement à la conception et l'organisation. Ainsi les projets sont nombreux et variés comme le théâtre, le journalisme, la couture, ... D'autres temps collectifs sont proposés par les professionnels avec une réflexion amont sur la recherche d'effet éducatif : module formatif autour de la gestion des émotions ou encore du projet professionnel).

C'est parce qu'ils construisent un lien de confiance avec Permis de Construire qu'ils entament un travail personnel et d'expérimentation (s'essayer aux percussions, à la rencontre avec l'entreprise, à la réflexologie, à la voile...) dans les 4 domaines définis comme clés par l'association : le bien-être psychique, le bien-être physique, le bien vivre et le bien faire. L'offre actuelle répond bien aux demandes sur le plan de la rupture d'isolement et de l'accompagnement social (accès aux droits, aide administrative...) mais l'association se trouve régulièrement en difficulté sur les besoins de prise en soin, d'hébergement et d'emploi adapté faute de places dans le droit commun ou de difficulté d'orientation d'un public qui accorde difficilement sa confiance aux autres interlocuteurs.

Je note également que la souplesse du cadre d'accompagnement, s'il est bénéfique à l'établissement du lien de confiance, pose de question sur les règles de fonctionnement interne, les limites de notre intervention et les postures à tenir. Le manque de formalisation écrite des protocoles et règles de fonctionnement en est à l'origine.

### **1.2.2 Les profils des bénéficiaires**

Les personnes accompagnées par Permis de Construire ont pour trait commun d'avoir connu une condamnation pénale. Elles sont à 90% encore avec une mesure judiciaire et pour 70% d'entre eux ont connu la détention ferme. Le public accompagné est à l'image du public justice en France c'est-à-dire majoritairement masculin et présentant des vulnérabilités multiples et croisées sur le plan économique, social, éducatif et sanitaire. Quelques éléments révélateurs des parcours de vie des bénéficiaires illustrent qu'ils sont globalement plus fragiles que la moyenne des personnes placées sous main de justice : 1 personne sur 5 est sans solution d'hébergement (errance), 90% sont sans emploi, moins de 40% ont une assurance maladie, 85% ont une addiction, 50% ont connu un placement ou une assistance éducative dans l'enfance. Il est à noter que les personnes accompagnées par Permis de Construire sont plus âgées que la moyenne nationale qui est de 34,7 ans contre 38 ans chez les bénéficiaires de Permis de Construire.

Il est également intéressant de venir détailler le profil des bénéficiaires en terme de santé car si l'association ne mesure pas sa réussite à la seule absence de récidive chez ses bénéficiaires ; il n'est resté pas moins un indicateur à observer et la littérature établie des liens directs entre l'état de santé notamment mentale des personnes et les risques de récidive.

« *L'absence de soins psychiatriques est un prédicteur fort de récurrence, c'est le cas des classiques "ruptures de soins" ou du "non-investissement" des soins obligés.* »<sup>23</sup>

L'association a réalisé une enquête auprès de ses bénéficiaires pour établir un premier état des lieux des besoins exprimés en santé. Ce sont les bénéficiaires eux-mêmes qui ont répondu au questionnaire anonyme en ligne, avec le soutien de leur travailleur social référent. Ils sont 30% à avoir répondu au questionnaire.

Les principaux enseignements sont :

- des besoins sur le plan administratif : plus de 50% ont été accompagnés sur l'ouverture de leur droit (CMU, AME...); 30% des bénéficiaires ayant une reconnaissance de handicap ont été accompagnés par l'association pour la constitution du dossier auprès de la MDPH (à noter que 45% des bénéficiaires ont une reconnaissance de handicap)
- une nécessité de rapprocher les bénéficiaires du soin : plus d'un tiers des bénéficiaires n'a pas de médecin traitant, 60% vivent avec une maladie somatique et 75% d'entre eux disent ne pas être suivis par un professionnel de santé pour cela ; 85% se sentent en situation d'addiction et 65% disent ne pas être suivis dans ce domaine ; 60% expriment une souffrance psychique sans accompagnement par un professionnel de santé.
- un lien de confiance avec Permis de Construire pour travailler sur le soin : 40% expriment qu'ils se tournent vers l'association quand ils ont une question de santé, à noter que des bénéficiaires 40% consultent la psychologue de l'association de manière régulière et 90% se disent intéressés pour échanger avec une infirmière au sein de l'association pour des questions de santé.

Les résultats de cette enquête permettent de confirmer à la fois les vulnérabilités de santé des bénéficiaires mais également le lien de confiance qu'ils ont établi avec l'association qui peut être un atout pour construire avec eux une alliance thérapeutique au service d'un parcours de soin adapté. Cette enquête a révélé un chiffre très important de non-recours aux professionnels du soin alors même que des problématiques de santé étaient posées (maladies somatiques, addictions notamment). Cette question de l'accès aux professionnels de santé est un axe à ne pas négliger dans les réponses sur lesquelles l'association doit travailler.

---

<sup>23</sup> Source : « Mesurer et comprendre les déterminants de la récurrence des sortants de prison », Frédérique Cornuau et Marianne Juillard, statisticiennes au ministère de la justice

### 1.2.3 La gestion financière de l'association : un modèle financier hybride fragilisé

Permis de Construire a fait le choix d'un modèle économique hybride composé pour partie de fonds privés – à ce jour 60% (donateurs particuliers, fondations d'entreprise) – et pour partie de fonds publics à 40% (Etat, collectivité territoriale)<sup>24</sup>. Si à l'origine ce choix traduisait une volonté d'indépendance forte, l'actuel fonctionnement hors habilitation et sans conventionnement pluriannuel apporte des contraintes importantes : un temps important passé à la recherche de fonds par la direction au détriment de la stratégie sur l'offre ou sur les ressources humaines, une absence de projection financière et stratégique à moyen - long terme. J'ai pu constater la fragilité du fonctionnement financier dès mon arrivée en novembre en notant qu'aucun financement n'était acquis pour l'année suivante alors que dans le même temps les charges prévisionnelles avaient augmenté notamment par la signature d'avenant pour les salariés en CDI avec des augmentations de 10% de leur salaire. Si l'équilibre financier est donc remis en question chaque année et qu'il avait jusqu'en 2021 été respecté, il a fait l'objet d'un déficit sur 2022 m'alertant sur les dangers de ce fonctionnement. La croissance de l'activité a par ailleurs généré sur 2021 et 2022 deux recrutements en CDI de travailleurs sociaux dont les charges n'ont pas été anticipées par des financements pérennes. J'ai également pu noter qu'il n'existait pas de gestion de trésorerie bien que l'analyse des années précédentes ait révélé des effets récurrents avec une tension très forte sur la trésorerie autour des mois de juin – juillet – aout.

La volonté d'innovation dans l'accompagnement et la recherche d'une qualité tant pour la prise en charge du public (une quinzaine de situations suivies par professionnel référent contre 120 accompagnements pour un Conseiller Pénitencier d'Insertion et de Probation,) que pour le cadre de travail proposé aux professionnels (tous les salariés sont rémunérés à + 10% au-dessus de la grille salariale de la convention collective du secteur social) ont jusqu'à présent conforté les choix en matière de financement d'activité. Ils sont aujourd'hui à questionner car le modèle ne donne pas de perspective durable alors que l'activité se développe en volume (et en dépenses pérennes : tous les salariés sont en CDI). Ce modèle présente donc de forts risques pour la pérennité de l'association.

Le modèle financier crée également vis-à-vis des pouvoirs publics une autonomie qui présente plusieurs conséquences :

- positives : des liens de proximité avec les entreprises qui sont activés au quotidien pour apporter des solutions aux bénéficiaires (hébergement avec les Bureaux du

---

<sup>24</sup> Annexe 3 : compte de résultat 2022 de l'association

cœur, emploi avec les 70 partenaires de l'association) mais aussi à l'association (don de matériel, financement d'actions),

- négatives : un manque de lisibilité et de soutien institutionnel de l'action de Permis de Construire, un renforcement du positionnement de l'association sur les personnes pour lesquelles le droit commun n'a plus de solution (« vous êtes le dernier recours » expriment de nombreux prescripteurs à commencer par le Service Pénitencier d'Insertion et de Probation).

Il est également à noter que si l'association relève du champ de l'économie sociale et solidaire, elle s'approche dans sa culture interne et ses méthodes de travail du secteur social dont elle cherche à s'affranchir en retenant par exemple sa propre sémantique (pilote / copilote). Il sera nécessaire de prendre en compte cette dimension d'association ESS très proche du secteur social afin de conserver les bénéfices de ce positionnement en limite de deux univers (ESS / social) qui apportent aujourd'hui à la structure un équilibre de travail et d'actions bénéfiques pour le public mais qui présente ses limites en termes de moyens financiers disponibles et pérennes.

#### **1.2.4 La gouvernance : une volonté de traduction du principe de participation à mettre en œuvre**

A l'image du modèle économique, le Conseil d'Administration de l'association est composé à 50% d'administrateurs chef d'entreprise (en fonction ou retraité) et à 50% de professionnels de l'action sociale (anciens travailleurs sociaux en poste de direction ou retraité)<sup>25</sup>. Le Conseil se réunit tous les deux mois pour porter un avis sur les orientations de travail. Le dialogue y est nourri et sincère mais aucun projet stratégique n'a été rédigé par l'association depuis sa naissance, ni plan d'actions. Il est par ailleurs à noter que le président actuel est le président fondateur et qu'il a exprimé le souhait pouvoir transmettre, peinant à identifier un successeur.

La gouvernance a souhaité en 2022 ouvrir ses instances aux bénéficiaires de l'accompagnement en réservant deux places au conseil d'administration mais elles n'ont jamais été pourvues faute de processus d'intégration pour permettre aux personnes accompagnées de pouvoir pleinement endosser le rôle d'administrateur. Il est à souligner que si cette volonté d'intégration des bénéficiaires à la gouvernance est en phase avec la méthodologie d'accompagnement de l'association qui place la personne au centre de son projet, ce choix de réserver deux places au Conseil d'Administration n'a jamais fait l'objet

---

<sup>25</sup> Annexe 4 : composition du Conseil d'Administration

d'une inscription dans les statuts. Cette démarche autour de la participation des bénéficiaires à la vie associative a fait naître une initiative interne : la création d'une réunion mensuelle nommée « conseil des pilotes » auquel les bénéficiaires sont conviés pour exprimer leurs attentes, avis et s'investir sur les projets de l'association. A ce jour, ce « conseil des pilotes » réunit en moyenne 5 à 6 personnes dont un professionnel de l'association pour l'animation du temps de réunion (soit à peine 10% des bénéficiaires) et manque de cadre (objectif, format d'animation, positionnement par rapport au conseil d'administration). Sa naissance est néanmoins un signe positif et pourra être un point d'appui à la démarche de participation des bénéficiaires à la vie de l'association, en vue de construire un processus d'intégration des bénéficiaires à la gouvernance. Plusieurs pistes d'évolution sont en cours de réflexion : un format de co-animation des réunions par un professionnel et un bénéficiaire (le principe des délégués élus pour être co-animateur est à l'étude), l'invitation d'un administrateur à chaque réunion, la ritualisation d'un moment convivial sur cette réunion pour souhaiter la bienvenue aux nouveaux bénéficiaires. Au-delà de ce conseil, la participation des bénéficiaires est centrale à Permis de Construire qui en a fait un incontournable de sa méthodologie d'accompagnement : la personne au centre de son projet. Il s'agit d'un choix associatif fait pour permettre aux bénéficiaires de retrouver un espace dans lequel ils peuvent expérimenter et ainsi développer leur pouvoir d'agir. Si cet axe stratégique est particulièrement incarné par l'équipe, il n'a jamais fait l'objet d'une formalisation (plan d'actions ou autre format).

### **1.2.5 La gestion des ressources humaines : une équipe professionnelle, véritable force vive**

L'association a fait le choix d'une action portée par des professionnels diplômés salariés en CDI appuyés par des professionnels extérieurs qui interviennent ponctuellement sur des missions d'expertise complémentaire (coach sportif, socio-esthéticienne...).

Les professionnels salariés sont : des travailleurs sociaux diplômés (5 ETP), une psychologue (0,4 ETP), une chargée des relations entreprises (1 ETP), une direction (1ETP) que j'occupe avec un profil issu de dix années de direction de la communication et de la recherche de fonds (1 ETP). La pluri-professionnalité est mise au service de l'accompagnement : les échanges entre les professionnels sont encouragés notamment par l'instauration de réunions de synthèse hebdomadaires qui intègrent l'ensemble des professionnels. J'observe que les salariés s'y expriment aisément et que la recherche première est le croisement de regard pour proposer collectivement des solutions d'accompagnement.

La majorité des salariés a une expérience supérieure à trois ans auprès du public justice. Les salariés sollicitent les espaces de formation régulièrement qu'il s'agisse de formations courtes ou de formations longues diplômantes ou certifiantes. Pour la majorité des professionnels, l'arrivée à Permis de Construire est un choix professionnel fait après plusieurs expériences dans des cadres de travail plus institutionnalisés (institutions du médico-social ou institutions publiques). L'attachement à un cadre de travail mobilisant et souple est fort, apportant à la fois un grand enthousiasme et engagement de l'équipe dans les projets mais aussi une certaine réticence sur les enjeux de formalisation.

Les professionnels salariés expriment fortement leur attachement à la qualité de vie au travail de l'association et ont pu dès mon arrivée questionner les usages pour en valider leur maintien (congé trimestriel, possibilité de télétravail, flexibilité horaires, accès à la formation). « *On se sent épargné par rapport au secteur médico-social*<sup>26</sup> » est une phrase que j'ai beaucoup entendue de la part des salariés lors des entretiens individuels.

Quelques bénévoles soutiennent l'association principalement sur des missions liées aux fonctions supports (un bénévole assure la comptabilité de l'association, une bénévole soutient les actions de communication) et de facilitation du lien avec les partenaires (une dizaine de bénévoles dans le « club entreprise » facilite les liens aux acteurs économiques).

### **1.2.6 Un positionnement vis-à-vis des partenaires à clarifier notamment au regard des évolutions des politiques publiques**

Permis de Construire intervient sur deux sites : Nantes et Saint-Nazaire. En 2022, ce sont 150 bénéficiaires sur le département qui ont été accompagnés. A 90% l'activité est portée par l'antenne nantaise ; l'antenne nazairienne peinant à se faire une place localement (manque d'orientation et de lisibilité de l'action auprès des prescripteurs, une faible part de bénéficiaires s'inscrivent dans un accompagnement global sur la durée, une équipe de professionnels qui a localement connu beaucoup de *turn-over*). A Nantes en revanche, l'activité connaît régulièrement un engorgement avec des listes d'attente de bénéficiaires et des locaux inadaptés (manque de salles et espaces non fonctionnels)<sup>27</sup>.

L'association n'a aucun conventionnement opérationnel avec des acteurs tant du socio-judiciaire que du médico-social lui donnant souplesse et indépendance mais créant un flou

---

<sup>26</sup> Extrait d'un entretien avec une assistante sociale, salariée en CDI depuis 3 ans au sein de l'association

<sup>27</sup> Annexe 5 : analyse de la situation immobilière de l'association

dans les collaborations à établir. Les orientations vers Permis de Construire ou de Permis de Construire vers les partenaires reposent fortement sur des personnes plus que sur des liens institutionnels. Un enjeu de formalisation de ces relations pour assurer leur pérennité et plus encore pour identifier les complémentarités est indispensable pour éviter à l'association d'être sollicitée uniquement sur les situations les plus complexes et risquer de voir son modèle d'accompagnement dévier de sa mission associative. Il est à noter que l'association est par ailleurs sollicitée par les services pénitenciers pour intervenir dans le cadre d'une habilitation d'accompagnement des personnes sous main de justice en placement extérieur et sur plusieurs projets des services pénitenciers visant l'insertion des personnes en aménagement de peine ou milieu ouvert (semi-liberté, placement sous surveillance électronique, sursis avec mise à l'épreuve, travail d'intérêt général).

Repérons également que le public accompagné par Permis de Construire correspond à un public prioritaire de nombreuses politiques publiques comme cela a été présenté plus avant mais aucun acteur n'intervient sur la globalité de la situation de manière inconditionnelle et sans limite de temps. Ce positionnement transversal, au service de l'insertion d'un public stigmatisé et en rupture, est une force qu'il sera nécessaire d'explicitier pour assurer à l'association un positionnement clair et pertinent dans le secteur. Cela facilitera également les échanges avec les institutions référentes de ces politiques publiques, notamment l'ARS sur les enjeux de santé, les collectivités sur les enjeux de prévention – sécurité dans l'espace public, d'emploi/logement avec les services de l'Etat et de solidarité avec le département.

### **1.3 Conclusion de la première partie**

S'il est couramment admis qu'il existe un choc carcéral à l'arrivée en détention, il est moins évident d'imaginer que la sortie puisse en être un et qu'il nécessite en conséquence un accompagnement adapté. Et pourtant, il s'agit d'une réalité : la détention vient déstructurer les repères et les parcours de personnes qui connaissent souvent en avant l'entrée en détention une précarité financière, éducative, sociale ; la détention venant ajouter une rupture de plus dans leur vie.

Les dispositions judiciaires actuelles autour de la sortie de détention ne permettent pas aux détenus de préparer un projet d'avenir : 80% sortent sans accompagnement. Permis de Construire répond à ce besoin en offrant un accompagnement gratuit, basé sur la motivation de la personne à se reconstruire, et illimité dans le temps pour prendre en compte la complexité des situations. L'expérience montre que ce public, en majorité en

forte rupture sociale et en rejet des institutions, adhère à la proposition associative actuelle notamment car l'accompagnement y est global, évitant le morcellement institutionnel.

L'association reconnue par ses partenaires pour son expertise auprès des personnes placées ou passées sous main de justice se confronte aujourd'hui à de nouvelles réalités quant aux besoins des personnes qui lui sont orientées mais également des réalités financières pour maintenir sa croissance d'activité. Des problématiques de santé sont par ailleurs observées et viennent impacter le parcours d'insertion. Ce sujet génère des questions tant des professionnels sur la finalité de l'action et sur la fin de parcours d'accompagnement que de la gouvernance sur la mission associative, son financement et son cadre d'intervention. Il est donc nécessaire de venir étayer cette problématique sur le plan théorique mais aussi sur le plan d'une meilleure connaissance des besoins des personnes et des réponses disponibles ou à développer.

## 2 Les enjeux de santé des personnes placées ou passées sous main de justice : une opportunité de questionner le projet stratégique de Permis de Construire

« *Il n'y a pas de santé sans santé mentale* », Organisation mondiale de la Santé, 2013

### 2.1 La précarité, un déterminant de santé fragilisant l'insertion

#### 2.1.1 Les interactions entre précarité et santé

Santé, définition de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) posée dans la constitution de l'OMS et adapté par Conférence internationale sur la Santé de juillet 1946

« *La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité.* »

Si la définition de la santé renvoie à une appréciation large et complète d'un état de bien-être, alors la corrélation entre santé et insertion devient évidente. Il est cependant nécessaire d'en identifier les différents facteurs d'influence que l'on nomme « déterminants de santé » et qui sont définis ainsi par l'OMS : « *facteurs personnels, sociaux, économiques et environnementaux qui déterminent l'état de santé des individus ou des populations* ». En tant que facteurs sociaux et économiques, les situations d'exclusion sociale ou de vulnérabilité éducative et économique sont donc des déterminants de santé pour les personnes.

En Pays de la Loire, l'ARS a placé les enjeux liés aux déterminants de santé au cœur de son Projet Régional de Santé (2018 – 2022) et justifie son choix par une approche globale qui «  *vise à agir sur les déterminants de la santé et à réduire les inégalités sociales et territoriales de santé* ». L'ARS modère néanmoins sa capacité à agir sur l'ensemble des leviers et nomme les autres acteurs publics avec lesquels elle doit interagir notamment les collectivités, les acteurs du médico-social ou encore les professionnels de l'éducation. La nécessaire coordination de l'action sociale et du sanitaire est ici soulignée.

Pour favoriser l'insertion d'une personne, plusieurs volets d'accompagnement sont travaillés notamment le sentiment de sécurité, d'autonomie, de liens sociaux et de liberté. C'est entre autre parce qu'une santé défaillante fragilise l'autonomie que la santé est interdépendante du travail d'insertion. Donc, si l'insertion est un enjeu de santé publique et que la santé est elle-même un préalable à l'insertion alors l'un ne peut pas se travailler sans

l'autre. Il est donc nécessaire à ce stade d'identifier les caractéristiques des situations de précarité qui interagissent sur la santé des personnes <sup>28</sup>.

- L'instabilité est un facteur de précarité qui impacte la santé car elle apporte de l'incertitude, de l'impuissance et de l'insécurité qui auront des effets sur la santé mentale. Elle peut conduire au repli, à l'isolement, à la fuite ou l'évitement de la réalité ou au contraire à une lutte anxieuse.
- La peur est un facteur de précarité impactant également la santé car elle conduit également à des mécanismes d'isolement, de stress voire de pensées suicidaires.
- Le renoncement aux soins est aussi un facteur important qui peut s'expliquer par des barrières psychologiques, culturelles, linguistiques, financières ou d'accessibilité. Ce phénomène du non recours aux droits a été évalué de 20 à 40% dans le rapport de l'OCDE de 2004 selon les travaux de Philippe Warin, Directeur de recherche au CNRS. Dans le domaine médical, cela peut conduire à des situations sanitaires qui s'aggravent (diagnostic tardif, mésusage de médicament, absence de traitement) et-ou conduisent à des situations d'urgence notamment les hospitalisations en urgence.

### **2.1.2 Les effets de la précarité sur la santé mentale**

L'état de santé mentale d'une personne est, tout comme la santé globale, déterminé par de nombreux facteurs qui se situent à différents niveaux : il existe des déterminants en lien avec les niveaux socio-économiques et sociétaux, mais aussi des déterminants propres à l'individu. Selon la Charte d'Ottawa (Organisation mondiale de la Santé, 1986) : *« promouvoir la santé mentale, c'est renforcer les déterminants d'une bonne santé mentale, c'est-à-dire l'accès à des connaissances, des compétences, des ressources et des environnements favorables à la santé mentale »*. Dans les situations de précarité, la santé mentale des personnes se trouve fragilisée car il s'agit de situations qui diminuent les ressources propres de l'individu. Cela explique le lien fait entre insertion et santé mentale comme c'est notamment le cas dans la feuille de route « Santé mentale et psychiatrie » du 3 mars 2023 du gouvernement dans laquelle le lien est établi et considéré comme axe prioritaire *« L'insertion sociale et de la citoyenneté des personnes en situation de troubles ou de handicaps psychiques constitue le troisième axe de la feuille de route, inséparable des deux autres. »*.

---

<sup>28</sup> Un phénomène détaillé dans l'ouvrage Santé publique, au chapitre « parcours de soins en situation de précarité : entre détermination et individualisation », HSC 2018

Dans sa note de cadrage de septembre 2021, la HAS pointe également cette interdépendance entre précarité et troubles psychiques et souligne les liens complexes en rappelant que la précarité fragilise les personnes sur le plan psychique et que les troubles psychiques précarisent les personnes en raison des conséquences sur les compétences relationnelles, émotionnelles et fonctionnelles. Cette note pointe également un paradoxe, celui du non recours aux soins et aux prestations alors même que les besoins sont au plus haut dans les situations qui combinent précarité et troubles psychiques. Cette situation dans laquelle les personnes s'excluent alors même que des dispositifs leur sont destinés n'est pas sans rappeler les situations des personnes placées sous main de justice pour lesquels certains dispositifs réservent des places souvent non pourvues. C'est le cas des appartements de coordination thérapeutique (ACT) gérés par l'association Aurore qui, sur la métropole nantaise, n'atteint pas le taux d'occupation attendu par les autorités de contrôle de ses places dédiées au public justice.

Ces différents effets de précarité aboutissent à l'amenuisement des ressources propres dans lesquelles la personne peut - ou plutôt ne peut plus - puiser. Ainsi, la personne ne peut plus mobiliser ses ressources et se trouvera en situation d'isolement avec toutes les dérives conséquentes (toxicomanie, marginalisation, exclusion, errance, passages à l'acte délictueux).

### **2.1.3 Rétablissement et développement des compétences psychosociales au cœur de l'accompagnement en santé mentale**

Restaurer les ressources propres des personnes représente un enjeu au cœur des problématiques de santé mentale et d'insertion. Ce processus a fait l'objet de nombreuses études dont l'un des courants est celui dit de « rétablissement », né de travaux anglo-saxons dans les années 1980 qui concourent à une approche nouvelle autour de la disjonction entre l'évolution de la maladie et le devenir de la personne. La thèse innovante du rétablissement est de faire le constat qu'il est possible de recouvrer une vie active et sociale en dépit des difficultés de la maladie. Le Centre de ressource en réhabilitation psychosociale en donne la définition suivante « *Le rétablissement ne fait pas référence à une guérison clinique ou à une disparition des symptômes mais à une possibilité de redonner un sens à sa vie à travers des activités et un mode de vie satisfaisant pour la personne.* »

Si cette approche admet une quasi séparation entre la maladie et le devenir de la personne, cela suggère de saisir les différentes dimensions qu'implique le rétablissement :

- dimension clinique : rémission des symptômes
- dimension fonctionnelle : avoir un travail, des activités, être autonome
- dimension sociale : avoir un sentiment d'appartenance à un groupe
- dimension physique : agir pour une bonne santé
- dimension existentielle : avoir un but, donner un sens à sa vie

La complémentarité entre le médical et les autres dimensions – dites expérientielles - est indispensable pour concourir à un processus de rétablissement. La littérature dans le domaine du rétablissement met particulièrement l'accent sur la notion de processus, de mouvement autour de la reconstruction du soi et de ce que les anglo-saxons nomment « l'empowerment » qui trouve sa traduction française la plus proche dans la définition de « pouvoir d'agir » qu'Yves Le Bosse traduit littéralement ainsi « *processus d'acquisition (em-) d'un pouvoir (power) qui aboutit à un résultat* » ; « *processus par lequel des personnes accèdent ensemble ou séparément à une plus grande possibilité d'agir sur ce qui est important pour elles-mêmes, leurs proches ou la collectivité à laquelle elles s'identifient* »<sup>29</sup>. Cette notion de pouvoir d'agir est depuis plusieurs années au cœur des évolutions du secteur médico-social qui notamment par la loi 2002-2 a placé l'usager au centre de son projet avec le principe de projet personnalisé. Cette approche dite de rétablissement qui soutient le pouvoir d'agir des personnes en souffrance psychique n'est donc pas éloigné de cette conception qui vise une autodétermination des personnes et donc une nécessaire co-construction du parcours d'accompagnement. Les publications en matière de rétablissement et particulièrement celles de Jed Boardman, président de la faculté de psychiatrie communautaire du Royal College of Psychiatrists, établissent trois facteurs favorable à ce chemin :

- 1) Restaurer l'espoir : espérer et entrevoir un avenir meilleur
- 2) Permettre l'autodétermination : prendre sa vie en charge, régler ses propres problèmes, prendre ses propres décisions
- 3) Favoriser l'inclusion sociale : avoir la possibilité de faire partie de la société et d'y contribuer

Pour soutenir un processus de rétablissement, il est donc nécessaire de soutenir le pouvoir d'agir des personnes. Pour y contribuer, les publications du domaine sanitaire mettent l'accent sur le nécessaire développement des compétences psychosociales. Les compétences psychosociales (CPS) ont été définies en 1993 par le département santé mentale de l'OMS comme « *la capacité d'une personne à faire face efficacement aux*

---

<sup>29</sup> JOUFFRAY Claire (dir.), (2014), 2018. *Développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectifs : Une nouvelle approche de l'intervention sociale* (Nouvelle édition). Rennes : Presses de l'EHESP, 237 p.

*exigences et aux défis de la vie quotidienne. C'est la capacité d'une personne à maintenir un état de bien-être psychique et à le démontrer par un comportement adapté et positif lors d'interactions avec les autres, sa culture et son environnement <sup>30</sup>». Il est à noter que ces CPS se distinguent des traits de personnalité par la possibilité d'évolution et d'apprentissage au contact des autres (professeurs, famille, relations personnelles mais également intervenants sociaux). Si les CPS ne sont pas à proprement parler des compétences cognitives, les CPS intègrent une dimension cognitive et impactent les comportements.*

Les compétences psychosociales ont été classées dans les années 90 en 10 habiletés

- Savoir résoudre des problèmes
- Savoir prendre des décisions
- Avoir une pensée créative
- Avoir une pensée critique
- Savoir communiquer efficacement
- Être habile dans les relations interpersonnelles
- Avoir conscience de soi
- Avoir de l'empathie
- Savoir réguler ses émotions
- Savoir gérer son stress

Les CPS ont par la suite fait l'objet de nombreuses recherches et sont aujourd'hui identifiées en trois grandes catégories : compétences sociales, compétences cognitives et compétences émotionnelles. Dans son dernier rapport d'octobre 2022, Santé Publique France schématise les CPS et leurs principaux effets et déterminants. Cette visualisation apporte un éclairage très pragmatique du lien entre les CPS et les déterminants de santé (interaction sociale, réussite scolaire ou professionnelle, comportement à risque) et donc des effets des CPS sur la santé globale<sup>31</sup>.

Le développement des CPS permet d'augmenter l'autonomisation et le pouvoir d'agir tout en maintenant un état de bien-être psychique car elles donnent aux personnes les moyens de prendre des décisions et d'exercer une influence sur leur propre santé. Leur développement est donc un outil tant au service de l'insertion que de la santé mentale des personnes. Ainsi donc le processus de rétablissement et le pouvoir d'agir passe par le développement des CPS.

---

<sup>30</sup> Définition de l'OMS

<sup>31</sup> Schéma présenté en annexe 6

#### **2.1.4 Les comportements favorables au développement des compétences psychosociales et à la santé mentale**

Dans ses écrits sur le pouvoir d'agir, Yann Le Bosse insiste sur la nécessité de mise en action : le passage à l'action est un déterminant important de l'affranchissement c'est-à-dire que pour pouvoir s'affranchir d'une difficulté, il faut pouvoir agir. On ne s'affranchit pas mentalement, l'action devient nécessaire. Il est intéressant donc à ce stade d'identifier les comportements qui sont au service du développement des CPS et du pouvoir d'agir, en tant que vecteur d'autonomie.

Comme nous l'avons vu les CPS peuvent se développer tout au long de la vie par les interactions, par l'expérience. Pour soutenir le développement des CPS, il est donc nécessaire de mettre en mouvement et de favoriser l'expérience des personnes. Cela peut être par le biais d'ateliers conçus spécifiquement pour soutenir par exemple le développement d'une compétence psychosociale spécifique comme la gestion des émotions mais aussi par les différentes formes de participation à des activités (sorties culturelles, sportives, bénévolat...) qui, accompagnées, permettront aux personnes d'identifier les compétences qu'elles ont mobilisées voire développées pour y participer. De nombreuses recherches scientifiques sont menées autour de la connaissance des mécanismes de développement des CPS. Certaines d'entre elles portent sur les facteurs communs favorisant le développement des CPS dans les ateliers dédiés : l'un des 8 facteurs est celui de la pédagogie qui doit être positive et expérientielle. On retrouve ici encore la nécessité de mise en mouvement identifiée également dans le processus de rétablissement.

Au-delà du développement des CPS, il est nécessaire d'identifier plus largement les comportements favorables à la santé mentale. Un récent rapport a classé ces comportements et identifié les leviers d'accompagnement à mettre en place pour les stimuler. Ce rapport édité par l'Observatoire Minds (ONG suisse dédiée à la promotion de la santé mentale) en février 2023 fait la synthèse de la littérature scientifique sur les comportements promoteurs de santé mentale et classe ces comportements en trois catégories :

1. Le self care défini comme le processus d'engagement intentionnel dans des pratiques qui promeuvent la santé et le bien-être holistique. Selon Wise et Barnett dans leur publication de 2016, ces pratiques peuvent être physiques, émotionnelles, relationnelles ou spirituelles. Elles sont toutes individuelles et volontaires.

2. La recherche d'aide qui est le mécanisme par lequel une personne recherche activement un soutien auprès de ressources externes dans le but de résoudre un problème en lien avec ses émotions ou comportements.
3. Le soutien social à autrui qui est le fait de procurer à une autre personne le sentiment d'être aimé.e, valorisé.e, et de faire partie d'un réseau social. Le soutien social à autrui peut avoir un impact positif sur la santé mentale non seulement du receveur.euse mais aussi sur celle du donneur.euse.

Ces enseignements sur les comportements promoteurs de santé mentale sont à mettre en lien avec la méthodologie d'accompagnement établie par Permis de Construire. Celle-ci s'appuie notamment sur les deux premiers leviers :

- le self care est travaillé dans l'ensemble des activités socio-éducatives de l'association ; chaque activité collective vise un travail éducatif. Par exemple sur la sortie d'été à Clisson, les bénéficiaires ont préparé les aspects logistiques (recherche des horaires de train, réservation de l'activité kayak, identification du parcours à pied pour intégrer la visite culturelle de La Garenne Lemot, présentation du budget à la direction pour en obtenir une validation). Il serait pertinent d'aller plus loin en réalisant des fiches projets qui intègrent dès la conception de l'activité les CPS qui seront mobilisées et des bilans post-activité faits avec les personnes valorisant les CPS qu'elles ont mobilisé et développé pour valoriser leurs apprentissages.
- la recherche d'aide est au centre de l'accompagnement individuel ; chaque travailleur social accompagne le bénéficiaire dans sa recherche de solution notamment dans le droit commun et l'accompagne à formuler sa demande d'aide mais ne fait pas à la place de la personne.

Que ce soit en termes de self-care ou de demande d'aide, l'association cherche à développer le pouvoir d'agir. Le troisième comportement promoteur de santé mentale « le soutien social à autrui » est celui qui nécessiterait d'être renforcé au sein de l'association : il est sollicité dans l'approche de co-construction des activités collectives ou dans l'objectif de favoriser l'implication des bénéficiaires dans la vie de l'association mais il semble possible d'aller plus loin notamment en favorisant l'entraide entre les bénéficiaires ou encore des possibilités de programmes de bénévolat avec d'autres associations.

Dans son guide santé mentale « Soins, accompagnement et entraide », Psycom organisme public d'information sur la santé mentale et de lutte contre la stigmatisation, place la notion d'entraide au cœur des parcours d'accompagnement. L'entraide est aujourd'hui identifiée par les pouvoirs publics comme un outil au service de l'accompagnement en matière de

santé mentale. Nous y reviendrons dans la partie « Prendre en compte l'état de santé des personnes placées ou passées sous main de justice » qui présente les dispositifs alliant l'approche sociale et sanitaire.

### **2.1.5 Rétablissement et développement des compétences psychosociales, une approche pertinente pour le public justice**

Cette approche autour du processus de rétablissement et du développement des compétences psychosociales est particulièrement pertinente pour l'accompagnement des personnes placées ou passées sous main de justice car il s'agit d'un public qui présente les caractéristiques de fragilité de leur santé mentale décrites précédemment. C'est également en raison du lien que la littérature scientifique a établi entre le développement des CPS et la prévention de la consommation de substances psychoactives (drogues illicites, tabac, alcool), des problèmes de santé mentale, des comportements violents et des comportements sexuels à risque que le lien avec le public accompagné par Permis de Construire est confirmé.

L'effet préventif et le lien avec les déterminants de santé mentale fait du développement des CPS un enjeu intégré à de nombreuses priorités des politiques publiques tel que le Plan national de santé publique - Priorité prévention (2018-2022) mais également la « Feuille de route en santé mentale et psychiatrie », et le « Plan national de mobilisation contre les addictions.

La mise en action visant le développement des CPS et du pouvoir d'agir est aujourd'hui au cœur de la démarche d'accompagnement de Permis de Construire et nécessite d'être formalisée, renforcée et valorisée notamment afin de pouvoir introduire le lien de complémentarité entre santé et insertion.

## **2.2 Prendre en compte l'état de santé des personnes placées ou passées sous main de justice dans leur parcours d'insertion**

### **2.2.1 Les difficultés de mise en œuvre du parcours de soin pour les personnes passées ou placées sous main de justice**

Si 2/3 des hommes en détention présentent un trouble psychiatrique, ils ne sont qu'un quart à faire l'objet d'un suivi psychologique ou psychiatrique au moment de leur sortie. Les facteurs de rupture du parcours de santé au moment du passage dedans – dehors sont

multiples comme nous l'avons vu autour des enjeux de la sortie de détention. Plusieurs éléments expliquent les difficultés de continuité du soin ; ils sont liés aux conditions de sortie des personnes mais aussi aux dispositifs existants :

1. L'absence d'accompagnement à la sortie : multiplicité des démarches, manque d'adhésion des personnes sous main de justice au parcours de soin, absence de diagnostic ou de prévention auprès des personnes
2. La fragilité des réponses territoriales en matière de santé mentale.

Concernant la fragilité des réponses actuelles sur la santé mentale en Loire-Atlantique, celle-ci est expliquée dans le Plan Territorial de Santé Mentale de l'ARS :

- Stigmatisation du public présentant des troubles psychiques dans le secteur sanitaire avec des établissements qui refusent les patients qui souffrent de troubles psychiques « *car ils se sentent incapables de gérer les situations de crise et ne se sentent pas appuyés par la psychiatrie.* »
- Eloignement du public en rupture et en grande précarité des dispositifs de droit commun « *Un des enjeux sera donc d'assurer la continuité des soins pour ces patients, ce qui nécessite de réfléchir aux moyens dédiés ou de penser l'organisation pour permettre aux équipes psychiatriques d'aller vers certains patients et plus particulièrement les patients âgés ou en rupture de soins* ».
- Le manque de réponses en psychiatrie avec une densité de médecins psychiatres en Loire Atlantique inférieure à la moyenne nationale et le manque de réponses adaptées car il n'y a aucune unité pour malades difficiles (UMD), d'Unité de soins intensifs psychiatriques ou encore d'unité spécialisée dans la prise en charge de patients agités ou difficiles sur le département.
- Le manque de réponses adaptées et suffisantes en matière d'hébergement ; le lien avec la situation d'hébergement est pointé dans l'enquête « Santé mentale en population » réalisée en partenariat entre la ville de Nantes et le CHU dans le cadre de la mise en place du Conseil Local en Santé Mentale qui pointe plus particulièrement la problématique pour le public précarisé à besoins particuliers sur le plan médico-social.

Il est à souligner en revanche l'existence de dispositifs qui intègrent à leur projet de service le lien entre précarité et santé comme c'est le cas du service « Equipe de Liaison Psychiatrie Précarité » du CHU de Nantes ou encore le dispositif « Un chez soi d'abord » et ses appartements de coordination thérapeutique qui intègre la question du lien entre précarité de logement et santé mentale, mais aussi les résidences accueil qui intègrent le volet sanitaire par un conventionnement avec la psychiatrie et l'accompagnement social par un conventionnement avec un SAVS et-ou un SAMSAH. A noter également les

dispositifs Lits Halte Soins Santé (LHSS) qui intègrent le volet santé et hébergement pour les publics précaires et développent depuis quelques années des actions mobiles pour favoriser l'aller vers en dehors de l'hébergement (il s'agit des LHSS Mobile). Si ces dispositifs ont fait leur preuve et tendent à se développer, ils ne sont aujourd'hui pas ciblés sur le public justice qui, comme nous l'avons vu précédemment, fait difficilement appel aux possibilités d'accompagnement dans le droit commun.

En dehors de ces dispositifs qui intègrent un volet hébergement, il existe d'autres initiatives soutenues ces dernières années par les pouvoirs publics en matière de santé mentale et qui mettent l'accent sur l'entraide entre pairs : les Groupes d'Entraide Mutuelle (GEM) et les collectifs d'entraide et d'insertion sociale et professionnelle fortement inspiré du réseau ClubHouse France. Les GEM et les ClubHouse reposent sur une offre qui place en son centre l'approche du rétablissement et de l'entraide entre bénéficiaires comme vecteur d'autonomisation. Ces structures sont hors champs medico-social et ciblent des personnes en souffrance psychique avec ou sans reconnaissance de handicap (sans nécessité d'orientation par la MDPH). Ces structures connaissent un soutien important des pouvoirs publics pour leur développement depuis la loi de 2005 sur l'égalité des droits des personnes en situation de handicap (intégrant le handicap psychique).

L'autre élément qui explique les difficultés de continuité du parcours de soin est l'absence de diagnostic. Il est aujourd'hui constaté que les personnes placées ou passées sous main de justice bien qu'ayant des fragilités de santé importantes ne sont pas assez diagnostiquées pour entamer un parcours de soin adapté. Dans certaines situations, l'état de santé mentale mériterait par exemple d'être questionné au regard d'une reconnaissance de handicap psychique. Pour d'autres c'est tout simplement la nécessité d'établir le choix d'un médecin traitant qui sera nécessaire. Il apparaît un besoin de prévention et de promotion de la santé pour ce public. La feuille de route « Santé des personnes placées sous main de justice 2019 – 2022 » éditée par le Ministère de la Justice et le Ministère des Solidarités et de la Santé souligne ces enjeux de prévention et d'accès aux soins en rappelant les 6 priorités suivantes :

- Mieux connaître l'état de santé et déterminer les besoins en matière de santé des personnes placées sous main de justice
- Développer la promotion de la santé des personnes placées sous main de justice tout au long de leur parcours
- Poursuivre l'amélioration des repérages et dépistages des PPSMJ
- Améliorer l'accès aux soins des PPSMJ
- Organiser la continuité de prise en charge lors des sorties de détention et des levées de mesures de justice

- Favoriser la coopération des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la stratégie de santé des PPSMJ

### **2.2.2 L'alliance thérapeutique : un levier pour la mise en place du parcours de soin**

Pour mettre en place un parcours de soin adapté et accepté des bénéficiaires, il est nécessaire de s'attacher à la notion d'alliance thérapeutique. L'alliance thérapeutique est la collaboration entre le patient et le thérapeute et se compose de quatre aspects fondamentaux selon les travaux de Beitman et Klerman :

- la négociation, pour être d'accord sur le cadre thérapeutique
- la mutualité, pour agir de concert et se coordonner
- la confiance
- l'acceptation plus ou moins implicite d'influencer (pour le thérapeute) et de se laisser influencer (pour le patient)

La mise en place d'une alliance thérapeutique nécessite de comprendre les éléments de contexte de parcours de soin propres aux situations de précarité : les personnes se sont souvent vues faire face à des portes fermées (situation administrative incomplète, manque d'adhésion aux soins, consommations de substances psychoactives, organisation trop rigide pour s'adapter à leurs besoins et temporalité...) leur rappelant les ruptures de leur parcours. Les refus de soins, l'absence d'interprétariat, les sorties d'hospitalisation sans suivi, la saturation des dispositifs... tous ces éléments concourent à un manque de confiance des personnes en précarité dans le secteur sanitaire.

Pour les sortants de détention et les personnes placées sous main de justice, cet aspect fondamental de l'alliance thérapeutique est la plupart du temps tronqué soit par l'obligation de soin (à l'opposé de l'acceptation volontaire), soit par le manque de confiance dans l'institution, soit par le manque de coordination. Dans certaines situations et assez fréquemment chez le public justice, les personnes ne souhaitent pas être connues des dispositifs ayant eu des expériences institutionnelles désastreuses et préférant ainsi l'anonymat. L'association Permis de Construire, par la position qu'elle occupe dans l'accompagnement des personnes placées et passées sous main de justice, pourrait être cet interlocuteur de confiance pour le bénéficiaire avec qui poser les premiers pas d'un parcours de soin accepté et coordonné.

### **2.2.3 La complémentarité des dispositifs d'insertion et de santé**

Dans sa note de cadrage « Précarité et troubles psychiques »<sup>32</sup>, la HAS soulignait l'intérêt des dispositifs hybridant accompagnement sanitaire et social notamment en raison des postures et principes d'intervention qui sont les leurs :

- Une approche centrée sur les besoins et priorités des personnes :
  - accueillant et accompagnant la personne là où elle en est,
  - s'appuyant sur ses compétences et ses savoir-faire,
  - s'attachant au développement de ses potentialités et de son pouvoir d'agir
- Une compréhension des situations appuyées sur des approches cliniques adaptées
- Une approche pluridisciplinaire décloisonnée et coordonnée
- Des démarches d'« aller vers » adaptées aux besoins des personnes qui ne sont pas toujours en situation de formuler une demande d'aide ou de soins
- Des dispositifs de soins et d'accompagnement spécifiques mais toujours dans la perspective d'une orientation vers les dispositifs (santé et social) de droit commun
- Une affirmation du rôle et de la place des pairs.

Ces principes sont proches de certains incontournables de Permis de Construire notamment : la personne au centre de son accompagnement (approche centrée sur les demandes de la personne), le respect de la temporalité de la personne (accueillir la personne là où elle en est), la puissance du collectif (qui s'approche de la notion d'affirmation du rôle et de la place des pairs), la globalité (qui s'entend au sens de la pluridisciplinarité et de l'accompagnement décloisonné). La démarche d'aller vers a été mise en place au sein de l'association sur le volet accompagnement au bien-être psychologique avec l'intégration d'une psychologue réalisant du suivi thérapeutique des bénéficiaires. Cette approche a montré des effets très positifs : 40% des bénéficiaires de l'accompagnement ont déjà consulté au moins une fois la psychologue et la majorité d'entre eux expriment qu'ils n'auraient pas consulté une psychologue hors de l'association.

Ce qui fait défaut à Permis de Construire est l'absence de pluralité des réponses et notamment en raison d'un parcours uniquement centré sur l'insertion avec une trop faible prise en compte des besoins de santé.

Au cœur de ces principes d'intervention, la notion d'alliance thérapeutique émerge : ces principes mettent en valeur la nécessité d'établir un lien de confiance couplé à un aller vers que seul certains cadres d'intervention permettent. C'est le cas à Permis de Construire. L'enquête menée auprès des bénéficiaires a attesté à la fois de ce lien de confiance et des difficultés d'adhésion au parcours de soin à l'extérieur de la structure.

---

<sup>32</sup> Note de cadrage de la HAS « Grande précarité et troubles psychiques » septembre 2021, HAS

## **2.3 Construire un projet stratégique intégrant les besoins de santé pour favoriser l'insertion des bénéficiaires de Permis de Construire**

### **2.3.1 L'impact de l'état de santé des bénéficiaires sur le parcours d'insertion proposé par Permis de Construire**

Les bénéficiaires de l'accompagnement Permis de Construire présentent des fragilités de santé tant sur le plan somatique que psychique. Si l'accompagnement proposé permet aujourd'hui d'apporter des réponses sur le volet administratif et social (mise en place des complémentaires de santé, appui aux démarches et prises de rendez-vous médicaux, activités sociaux-éducatives), l'association doit en revanche se questionner sur les réponses à proposer sur le plan sanitaire. En effet, les profils des personnes accompagnées sont particulièrement en besoin d'accompagnement au parcours de soin : forte part de personne en situation de handicap ou en demande de reconnaissance de handicap ; majorité de personnes en souffrance psychique ; des addictions quasi systématiques ; des besoins somatiques très prégnants.

Ces besoins impactent le parcours d'accompagnement actuel de Permis de Construire notamment car une partie des bénéficiaires évoquent avoir trouvé à l'association une place, « une famille » et expriment ne pas vouloir mettre fin à l'accompagnement. Si la volonté de l'association est de pouvoir proposer un accompagnement sans limite de temps, la mission associative reste celle de favoriser l'insertion des personnes. La question de la fin d'accompagnement vient donc heurter le principe d'insertion et illustre le besoin d'une réponse complémentaire à l'accompagnement actuel, une réponse qui permettrait d'offrir un espace de vie sociale soutenant sur les aspects de souffrance psychique et d'addictions et qui ne s'apparente pas à un dispositif d'insertion.

Le second enseignement de cet état des lieux est l'absence de recours au soin des personnes alors même qu'elles sont dans des situations de santé le nécessitant. Il est régulièrement évoqué en équipe les impossibilités d'orientation du public soit par manque d'adhésion des personnes, soit par absence de places disponibles dans des dispositifs adaptés. Au cours de plusieurs rencontres avec des acteurs territoriaux, il a été tenté de solliciter les dispositifs d'aller vers pour mettre en place des partenariats sur un format de temps de permanence au sein de l'association mais leur manque de disponibilité a conduit à des réponses négatives (tant pour l'ELPP que pour les LHSS Mobile). La place d'une

première réponse aux bénéficiaires via la présence d'un.e infirmier.ère au sein de l'équipe est envisagée et a obtenu le soutien du Fond Social Européen géré par le Conseil Départemental de Loire Atlantique pour une expérimentation de 18 mois.

### **2.3.2 Répondre aux besoins de santé des bénéficiaires de Permis de Construire**

L'accompagnement sur le volet santé du public justice est un enjeu dans un contexte de réponses insuffisantes sur le territoire de la Loire Atlantique et de besoins importants observés et exprimés chez les personnes placées ou passés sous main de justice : rupture du parcours de soin liée à la condamnation, ressources personnelles faibles liées à la précarité des situations et nécessité d'une alliance thérapeutique en lien avec la défiance vis-à-vis des institutions. Cet enjeu est fort pour l'association Permis de Construire si elle souhaite maintenir la mission associative d'insertion des personnes passées ou placées sous main de justice qui sont particulièrement concernées par les problématiques de santé. Identifier les possibilités de développement de réponses adaptées en interne, faute de solutions disponibles sur le territoire et en lien avec la posture et les axes d'intervention déjà en place au sein de l'association, et favorable au déploiement de nouvelles offres, est un axe stratégique à construire.

Le diagnostic associatif, territorial et l'étayage de l'impact de la santé sur le parcours d'insertion a permis d'établir la nécessité de faire évoluer l'offre d'accompagnement pour qu'elle intègre mieux les besoins de santé des bénéficiaires. Ces besoins se situent à plusieurs niveaux : la prévention, le rapprochement du soin et la rupture de l'isolement.

#### **Premier niveau : la prévention**

Nous avons vu précédemment que les compétences psychosociales sont des déterminants de santé et un outil de prévention de la santé. La recherche plus systématique du développement des CPS dans l'accompagnement Permis de Construire est donc nécessaire. Pour cela, des formations complémentaires dans ce domaine seront à proposer aux professionnels et la conception d'outils d'accompagnement permettant d'aider les professionnels au maniement de ce concept dans leur quotidien est à réaliser (modèle de fiche projet avec pédagogie CPS, outils métiers autour du projet personnalisé de l'utilisateur,...). Un benchmark des outils métiers est en cours au sein de l'association et fera l'objet d'un déploiement ces prochains mois.

Il est à noter que la psychologue de l'association est issue du secteur de la promotion de la santé (expérience longue au sein de l'IREPS en conception de formation pour les professionnels au contact des publics en précarité) et sera un appui important pour le

déploiement de cette démarche. Elle a notamment accepté d'animer à compter de septembre 2023 des « café santé » pour les bénéficiaires avec une pédagogie favorisant le développement des CPS et intégrant les thématiques fortes de prévention de santé publique concernant le public justice (vie affective et sexuelle, gestion des émotions, gestion des risques, etc.).

### **Second niveau : le rapprochement du soin**

En s'appuyant sur le lien de confiance établi entre l'association et les bénéficiaires, le second niveau de la démarche d'intégration du soin à l'accompagnement Permis de Construire est de rapprocher les bénéficiaires des professionnels de santé et des dispositifs de droit commun. Pour cela, l'intégration à l'équipe d'un.e infirmier.ère sera expérimentée à compter d'octobre 2023 grâce au financement du Fonds Social Européen géré par le Conseil départemental de Loire Atlantique. Cette décision vise une plus grande pluriprofessionnalité de l'équipe, une meilleure articulation avec les acteurs du sanitaire et un premier niveau de réponse en soin aux bénéficiaires pour créer l'adhésion au parcours de soin.

### **Troisième niveau : la rupture de l'isolement et l'entraide**

Car nous avons noté tout au long de ce mémoire que le pouvoir d'agir était un facteur déterminant de la santé mentale des personnes, l'objectif du troisième niveau de la démarche d'intégration du soin à l'accompagnement Permis de Construire est de proposer d'autres actions permettant aux bénéficiaires de s'engager, s'essayer, expérimenter, se mettre en mouvement et ainsi développer leur pouvoir d'agir. Pour cela : un programme de bénévolat au service d'autres associations sera à lancer en lien avec les acteurs associatifs du territoire (comme France Bénévolat ou Benenova) et une structure d'entraide et de rupture de l'isolement sera à créer. Le cahier des charges de la structure « Groupe d'Entraide Mutuelle » répond à ces attentes.

### **2.3.3 La santé, une opportunité pour questionner l'association sur son projet stratégique**

S'il est entendu que les dispositifs d'action sociale du droit commun doivent pleinement s'ouvrir et prendre en compte les spécificités des personnes sous main de justice, l'association Permis de Construire doit se saisir, par la place qu'elle occupe et l'expérience qu'elle a acquise, du diagnostic établi pour proposer de nouvelles réponses en lien avec sa mission associative. Il s'agira donc pour l'association de construire un projet stratégique intégrant les enjeux de santé et plaçant le pouvoir d'agir ainsi que le développement des

compétences psychosociales au cœur de sa mission. Les besoins en santé des personnes placées ou passées sous main de justice m'apparaissent donc comme une opportunité de questionner l'association sur son projet stratégique en recherchant particulièrement à répondre au besoin d'évolution de l'offre d'accompagnement et de son financement.

Cette mobilisation de l'association autour de la construction d'un projet stratégique intégrant les besoins de santé des personnes représente également une opportunité de mobilisation de la gouvernance qui connaît actuellement des enjeux forts : volonté du président de quitter la présidence, renouvellement des instances pour une meilleure représentation des expertises liées au public, mobilisation des administrateurs dans leur rôle de décideurs stratégiques.

#### **2.3.4 Accompagner l'émergence d'un projet stratégique**

Faire évoluer l'offre d'accompagnement est un processus de changement qui doit être accompagné. J'ai fait le choix d'adopter pour cela une posture managériale à la fois impliquante pour favoriser l'appropriation des enjeux par les parties prenantes, mais également directive dans la conduite de projet que nécessite une évolution comme celle-ci et dans un contexte de tensions budgétaires.

A mon arrivée en décembre 2022, j'ai présenté au Conseil d'Administration mon rapport d'étonnement et ma demande de travailler sur l'élaboration d'un projet stratégique pour l'association. Il a été fait le choix de réunir le Conseil en septembre 2023 sous la forme d'un séminaire de travail devant permettre de décider des orientations stratégiques sur la base d'un diagnostic proposé par la direction. Saisissant cette perspective, j'ai mobilisé durant les deux premiers semestres les parties prenantes de l'association (bénéficiaires, salariés, partenaires, administrateurs) pour leur permettre de s'exprimer sur leur vision de l'association et de ses besoins. Des groupes de travail ont également été constitués à l'occasion de l'Assemblée Générale pour favoriser le travail collectif. En parallèle, et pour alimenter le diagnostic, j'ai fait exister mes observations autour des problématiques de santé des bénéficiaires tant au Conseil d'Administration notamment en faisant intervenir la psychologue de l'association dès la réunion du conseil de février 2023 ainsi qu'au sein de l'équipe à l'occasion des réunions d'équipe hebdomadaire. Une démarche de mobilisation des financeurs sur le volet santé a permis de fédérer l'équipe autour du besoin (réalisation interne d'une enquête santé auprès des bénéficiaires, rédaction de fiche projet) mais aussi de rechercher l'appui de l'Agence Régionale de Santé des Pays de La Loire sur le diagnostic posé par Permis de Construire. Sur cette période, l'association a obtenu l'appui

de plusieurs financeurs (Fondation MAAF, Fondation de France, Fonds Social Européen géré par le Conseil Général de Loire Atlantique) pour sa démarche visant à inclure le soin dans l'accompagnement global.

Grâce à cette phase de mobilisation, l'association a pu convenir dès le mois de juin d'un diagnostic partagé et accepté de tous, base du travail d'élaboration du projet stratégique de Permis de Construire. Ce diagnostic a notamment permis d'identifier les besoins associatifs auxquels devaient répondre le plan stratégique des 5 prochaines années :

- faire évoluer l'offre d'accompagnement pour prendre en compte les différents besoins dont la santé des publics accompagnés,
- sécuriser le modèle financier de l'association afin de pérenniser l'action,
- clarifier la posture d'intervention afin de mettre en son centre le développement du pouvoir d'agir.

Au centre de la réflexion stratégique sur l'évolution de l'offre, il y a la prise en compte des besoins du public et leurs évolutions. Pour y répondre de manière adaptée - et l'analyse des profils a pu mettre en lumière des situations diverses du point de vue de l'emploi, de l'hébergement, du soin ou encore du handicap – il est nécessaire de s'appuyer sur l'un des fondamentaux de l'association : prendre en compte la singularité de chacun. La personnalisation de la réponse d'accompagnement se dégage donc en cohérence avec la multiplicité des besoins. Les niveaux de réponses à mettre en place seront différents en fonction des situations de vie des bénéficiaires ; s'il paraît aujourd'hui évident que les réponses différeront pour un bénéficiaire en situation de handicap et en errance de la situation d'une personne ayant un hébergement et un projet professionnel vers le milieu ordinaire, il convient maintenant de poser les parcours possibles et adaptés à chaque situation. En créant une réponse nouvelle sur l'accompagnement en santé des bénéficiaires, Permis de Construire s'ouvre sur une logique de parcours qui permettra de clarifier son positionnement et sa logique d'intervention. L'association pourra ainsi personnaliser les réponses ou créer les nouvelles réponses adaptées aux besoins du public en recherchant l'alliance avec les pouvoirs publics pour jouer pleinement ce rôle de passerelle entre la prison et la société.

### **2.3.5 A la croisée des orientations stratégiques : le Groupe d'Entraide Mutuelle**

Au regard des besoins posés par l'association, mon choix est de commencer le développement de réponse nouvelle en lien avec la priorité autour des enjeux de santé mentale et donc de travailler prioritairement sur la mise en œuvre d'un Groupe d'Entraide Mutuelle (GEM) dédié au public justice.

Ce dispositif, hors champs médico-social, vient répondre aux trois enjeux stratégiques de l'association :

- Le besoin de prise en compte des besoins en santé mentale puisque les GEM visent la lutte contre l'isolement social des personnes en souffrance psychique
- La nécessaire sécurisation financière car les GEM sont financés par l'ARS et possiblement co-financés par les collectivités territoriales
- La formalisation de la posture d'intervention plaçant le pouvoir d'agir au centre de la méthodologie avec une structure GEM qui est administrée par ses bénéficiaires – adhérents de l'association GEM.

Les GEM sont nés de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances en tant que dispositifs de compensation du handicap et de la restriction de la participation à la vie sociale. Ils trouvent leur origine dans les clubs thérapeutiques pour usagers de la psychiatrie. Ce sont ensuite les usagers eux-mêmes ou leurs familles et proches qui ont développé ce type de dispositifs portés par des associations loi 1901 afin d'en assurer l'existence légale. Ce principe de gestion par ses membres aujourd'hui encore au cœur du fonctionnement des GEM.

Les GEM ne sont pas des structures médico-sociales au sens de l'article L. 312-1 du Code de l'action sociale et des familles. Ils ne délivrent ni soins ni prestations, et l'adhésion au GEM n'est pas conditionnée à une orientation par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). Ils ont pour fonction première, à destination des personnes rencontrant des problématiques de santé commune, de *« rompre l'isolement et de favoriser le lien social, à l'intérieur comme à l'extérieur du GEM, sur un mode de fonctionnement fondé sur une co-construction par les membres fréquentant le GEM des décisions relatives au GEM »*. Il s'agit donc bien de soutenir la réhabilitation sociale. En ce sens, les GEM sont des espaces de vie sociale, passerelle vers une insertion durable.

Le développement des GEM est soutenu dans le cadre des politiques publiques de santé mentale. Plusieurs cahiers des charges ont été édités par le ministère des Solidarités et de la Santé pour cadrer leur fonctionnement et leur financement : le premier en 2011 (o DGCS/SD3/CNSA/2011/301 du 26 juillet 2011), le second en 2016 (Instruction no DGCS/SD3B/2016/277 du 9 septembre 2016) et le plus récent par arrêté du 27 juin 2019 (Instruction n° DGCS/SD3B/CNSA/2019/174 du 19 juillet 2019).

Un soutien résolu à la poursuite des créations de GEM et à leur renforcement est en cours avec une forte dynamique de création : 656 GEM étaient recensés en 2021, soit une augmentation de l'offre de 8,5 %. Le montant alloué aux GEM depuis 2005 a été multiplié

par plus de 10 et démontre ainsi l'engagement fort des politiques nationales du handicap et de la santé mentale dans le soutien aux GEM. En Pays de la Loire, l'ARS

## **2.4 Conclusion de la deuxième partie**

L'analyse des besoins de santé des personnes accompagnées par Permis de Construire est à l'image de enjeux de santé et particulièrement de santé mentale des personnes placées ou passées sous main de justice : un besoin fort (ampleur du phénomène), urgent (lien entre besoin et risque de récidive établi) et critique (manque de solutions adaptées sur le territoire).

Si cette question interpelle aujourd'hui l'association Permis de Construire, elle est également un révélateur de l'absence de projet stratégique posant le cadre d'intervention de l'association tant pour clarifier sa finalité que ses interactions avec les acteurs du secteur. La fragilité financière confirme ce besoin de formalisation des relations notamment aux acteurs publics.

Le projet stratégique actuellement en construction au sein de l'association intégrera la dimension des besoins en santé des personnes accompagnées et devra servir à engager une logique de parcours plus individualisé s'appuyant sur la diversification des réponses. L'analyse a révélé la possibilité de compléter l'offre d'accompagnement de l'association par une structure dédiée à la question de la rupture de l'isolement et du développement du pouvoir d'agir qui est au cœur des leviers d'insertion pour le public justice. Cette structure est un Groupe d'Entraide Mutuelle (GEM) et fera l'objet d'une présentation détaillée dans la dernière partie. Ce choix de développer prioritairement un GEM correspond à la temporalité des politiques publiques qui soutiennent le développement de ces structures d'appui à la santé mentale mais aussi à l'urgence de l'association de clarifier ses relations avec les acteurs publics financeurs de l'action d'insertion et de santé des personnes placées ou passées sous main de justice.

Ce projet de création d'un GEM favorise également l'affirmation des valeurs et de la posture d'intervention de Permis de Construire qui fait le choix d'orienter son action sur le développement du pouvoir d'agir au service de la sortie de la délinquance.



### **3 La création d'un Groupe d'entraide mutuelle, une réponse aux besoins psychiques du public justice**

#### **3.1 L'adéquation du projet avec les valeurs associatives et les besoins des personnes accompagnées**

##### **3.1.1 Une réponse au besoin d'engagement, de vie sociale et d'entraide des bénéficiaires de l'association**

Permis de Construire a intégré à son modèle d'intervention la notion de collectif comme un incontournable de son accompagnement. Ce collectif a pris la forme d'activités socio-éducatives quasi quotidiennes (sport, informatique, création d'un journal, couture, théâtre...). Leur place a été questionnée par les professionnels qui percevaient un effet « consommation » de la part d'une partie des bénéficiaires s'inscrivant à ces temps sans autre forme d'implication que leur seule présence à l'activité. Ce questionnement a pris de l'ampleur avec la mise en place du « conseil des pilotes » qui ne réunissait que peu de personnes alors même que de nombreux bénéficiaires exprimaient leur envie d'organiser des activités pour partager un talent ou une compétence ou simplement pour aider un autre bénéficiaire. Cette volonté d'implication des bénéficiaires ne trouve pas aujourd'hui de cadre favorable à sa réalisation faute de moyens humains et logistiques mais aussi de structuration de sa démarche.

Actuellement, une éducatrice spécialisée en apprentissage est dédiée à l'animation des activités socio-éducatives alors que 4 travailleurs sociaux réalisent l'accompagnement individuel et viennent en soutien d'animation de temps collectifs sans en être à l'initiative. Il est nécessaire de revoir cette organisation pour accorder plus de temps de professionnels expérimentés à l'accompagnement collectif et faire de ces activités collectives une véritable opportunité de co-construction avec les bénéficiaires au service du développement du pouvoir d'agir.

Si la volonté de co-construction des activités avec les bénéficiaires est très présente au sein de l'équipe professionnelle de l'association, il manque actuellement la formalisation d'un cadre qui permettrait aux bénéficiaires de faire le choix s'engager dans cette dynamique de participation tant à l'organisation des activités qu'à la vie associative.

Avec le projet de création d'un Groupe d'Entraide Mutuelle, structure dont la gestion est assurée par ses bénéficiaires - adhérents, l'association apporte une réponse à la volonté

de soutenir cette démarche d'engagement des bénéficiaires et de proposer pour cela aux professionnels et aux bénéficiaires un cadre structuré et adapté.

Le cahier des charges du ministère des Solidarités donne la définition suivante du GEM : « *un collectif de personnes animées d'un même projet d'entraide, doit s'efforcer d'être une passerelle permettant aux personnes qui le fréquentent de retrouver une vie sociale satisfaisante, et notamment en travaillant sur le retour ou le maintien dans l'emploi ainsi que, le cas échéant, de recourir à des soins et à un accompagnement adapté.* ». L'accent est mis sur l'objectif de retrouver une vie sociale par le biais de l'engagement dans le collectif. Actuellement, les bénéficiaires de l'accompagnement de Permis de Construire expriment dans 70% des situations une prise de contact avec l'association pour « rompre la solitude et accéder à des activités »<sup>33</sup>, confirmant ce besoin d'accéder à une vie sociale et de rompre l'isolement. Rappelons qu'en première partie, les statistiques de présentation du public justice confirmaient qu'il s'agit de personnes particulièrement isolées. Le cahier des charges des GEM rappelle que cette rupture de l'isolement et favorisation du lien social est la « fonction première du GEM ».

Le GEM vient également agir sur un autre levier celui de l'entraide entre pairs. Au sein de Permis de Construire, les marques d'entraide entre bénéficiaires sont quotidiennes : l'un pouvant offrir un peu de matériel de cuisine à un autre qui s'installe dans un nouveau logement ou l'aidant à déménager un canapé trop lourd pour être transporté seul, ou encore un bénéficiaire accompagnant un autre dans une association d'aide à la recherche d'emploi (Cravate Solidaire) car ce dernier n'osait pas s'y rendre seul mais aussi les encouragements à se mobiliser pour telle ou telle activité que certains n'osent plus pratiquer (exemple la piscine) et que d'autres apprécient. Ces actions spontanées révèlent la capacité des bénéficiaires à se mobiliser, à créer des liens et une entraide. Si celle-ci peut être encouragée, elle n'est aujourd'hui pas encadrée et ne permet pas de définir si ces démarches sont dans le cadre de l'association ou des actions personnelles extérieures à l'association ce qui interpelle régulièrement les professionnels. Le cadre du GEM permet de définir, via le règlement intérieur et la réflexion collective sur l'éthique commune, ce qui correspond à l'entraide entre adhérents du GEM et ce qui relève des démarches personnelles.

### **3.1.2 La complémentarité de l'accompagnement Permis de Construire et du GEM**

---

<sup>33</sup> Statistiques issues des réponses des bénéficiaires de l'accompagnement collectées au moyen d'une fiche d'orientation établies par les prescripteurs

Si Permis de Construire est né de la volonté de permettre aux personnes placées ou passées sous main de justice de retrouver une place choisie, utile et pérenne, l'association observe que pour de nombreux bénéficiaires cette place est au sein de l'association pour un temps assez long avant une insertion sociale pleine et entière. Le GEM permettra de clarifier ce positionnement : l'association pourra ainsi être une étape courte pour les personnes qui souhaitent un coup de pouce dans leur parcours d'insertion post condamnation pénale ou une étape de vie plus longue car la complexité de la situation le nécessite. En première partie de ce mémoire, j'ai eu l'occasion d'insister sur cette dimension importante du temps long pour se reconstruire : le GEM apporte une réponse à ce besoin de temps long et illimité dans l'accompagnement. Le GEM pourra donc cohabiter avec le parcours d'accompagnement individuel actuel qui peut à la fois se concevoir comme un sas permettant d'établir en amont un lien de confiance avec l'association avant un éventuel engagement dans le GEM ; comme une étape dans un parcours d'insertion qui ne nécessitera pas d'intégrer un GEM ; ou comme un complément au GEM pour accompagner le bénéficiaire dans ses demandes individuelles (accompagnement social, professionnel ou sanitaire).

L'accompagnement collectif proposé actuellement par l'association Permis de Construire sera donc transformé et transféré au GEM pour favoriser le plein développement des objectifs suivants :

- accompagnement au développement du pouvoir d'agir par l'engagement dans un collectif
- rupture de l'isolement grâce aux activités.

C'est également avec un objectif de redéploiement des moyens que ce transfert d'activité se fera (transfert de moyens humains et acquisition de financements dédiés).

Cette organisation est pleinement en phase avec les besoins des bénéficiaires qui actuellement démarre très rarement l'accompagnement collectif dans les premières semaines ayant besoin d'établir un lien de confiance avec l'association et travailler sur certaines demandes administratives et sociales urgentes. Il pourra donc être proposé aux bénéficiaires d'intégrer le GEM dans une temporalité qui leur appartient et d'en tester le fonctionnement grâce au principe du « contrat visiteur » qui existe dans le cahier des charges du GEM. Au cœur du projet de GEM, il y a l'autodétermination des personnes ; ainsi le GEM repose sur un principe de libre adhésion, existant également à Permis de Construire et fort de sens pour des personnes placées ou passées sous main de justice qui ont pu ou connaissent encore de nombreuses obligations judiciaires. Cela différencie le GEM également des obligations de soin que certains bénéficiaires peuvent avoir.

### **3.1.3 Une réponse en matière de soutien à la santé mentale des bénéficiaires de l'association**

Comme j'ai eu l'occasion de le rappeler en seconde partie, le public justice est particulièrement concerné par des fragilités sur le plan sanitaire et tout particulièrement sur le plan de la santé mentale. Pour rappel, 60% des bénéficiaires de l'accompagnement Permis de Construire expriment une souffrance psychique. Le cahier des charges des GEM rappelle que ces structures visent « *les adultes que des troubles de santé (le terme santé est entendu dans sa globalité au sens de l'Organisation mondiale de la santé) mettent en situation de fragilité* ». Le public accompagné par l'association est donc concerné par la possibilité de fréquenter un GEM.

Si le GEM n'est pas un accompagnement médico-social, il peut conventionner des partenariats avec d'autres dispositifs : ainsi, cela le rend est parfaitement complémentaire tant de l'accompagnement individuel de Permis de Construire qui agit sur le plan social, professionnel et psychologique - avec des souhaits de renforcer le volet sanitaire - mais cela donne aussi au GEM la possibilité de conventionner avec d'autres dispositifs médico-sociaux, culturels, associatifs dans sa vocation d'ouverture sur le vie de la cité. Le GEM peut ainsi être un outil complémentaire d'accompagnement pour les bénéficiaires qui ont besoin de temps ou d'entraide de leurs pairs avant d'aller vers le droit commun. C'est tout le sens donné par le cahier des charges des GEM « *Cet accompagnement par les pairs dans une structure partenaire peut en effet encourager les membres du GEM à fréquenter les dispositifs de droit commun.* »

En tant que structure proposant des activités favorisant la rupture de l'isolement, et par son modèle où les bénéficiaires sont les adhérents, le GEM est un formidable outil pour accompagner les adhérents au développement de compétences psychosociales. En effet, les GEM ont la liberté de choisir les activités et la manière de les organiser. C'est au collectif de faire ses choix, construire son cadre, définir ses attentes et son modèle d'organisation. La gestion associative requiert notamment des compétences pour : constituer l'association, rédiger les statuts, animer la vie associative, prendre des décisions au nom de l'intérêt du GEM, exercer un mandat d'élu, représenter l'association auprès des partenaires, gérer le quotidien du GEM. Autant d'actions qui mobilisent de nombreuses compétences comme la connaissance de soi, la communication avec l'autre, l'écoute, la prise de décision, etc. Si ces actions sont réalisés avec l'appui d'un animateur salarié et d'une association gestionnaire, ce sont les adhérents qui prennent les décisions ; le salarié devant être en

posture d'animateur et de soutien mais pas d'accompagnement social. Le cadre du GEM facilite donc la dimension participative qui contribue au développement du pouvoir d'agir recherché par Permis de Construire.

### 3.1.4 Une réponse en harmonie avec les valeurs associatives

Les valeurs de l'association Permis de Construire sont<sup>34</sup> :

- La croyance en chacun : « *parce que chaque personne est un être en devenir, nous plaçons l'humain au cœur de notre action. Chacun a les capacités d'action et de choix pour s'ouvrir son propre champs des possibles.* »

Cette affirmation résonne tout particulièrement avec le postulat développé dans les recherches autour du rétablissement et de la réhabilitation psychosociale qui ont conduit à l'émergence des GEM.

- La confiance : « *nous avons confiance en chaque personne que nous accompagnons. Permis de Construire est un espace ouvert, d'écoute, de compréhension et de soutien, sans jugement ni parti pris.* »

Cette valeur de soutien est cohérente avec le projet de création d'une nouvelle structure complémentaire à l'association historique. Par ailleurs, la gouvernance de l'association a marqué récemment son accord pour créer de nouvelles solutions et outils quand cela était nécessaire ; je pense à la récente décision de l'association – en 2023 – de travailler à la préfiguration d'une fondation « Entrepreneuriat et Justice » destinée à soutenir les projets Permis de Construire grâce aux dons des particuliers.

- L'engagement : « *chaque personne participant à la vie de Permis de Construire, chaque personne accompagnée par Permis de Construire est dans une démarche d'engagement réciproque* ».

C'est tout particulièrement cette valeur d'engagement que le GEM permettra d'exprimer pour ses adhérents mais aussi dans un lien de réciprocité entre le GEM et l'association Permis de Construire.

Faire de Permis de Construire l'association qui contribuera à la naissance d'un GEM Justice c'est s'assurer que les valeurs fondatrices de cette nouvelle structure seront cohérentes avec le projet associatif et complémentaires dans son approche et sa proposition. Le projet

---

<sup>34</sup> Extrait du projet associatif

favorisera également la clarification des valeurs et principes d'intervention de l'association pour mettre en avant son choix de se positionner sur le renforcement du pouvoir d'agir.

## **3.2 Le management du projet**

### **3.2.1 Le management interne**

Pour lancer le projet de création d'un Groupe d'Entraide Mutuelle, il est indispensable de rappeler que l'élément fondamental de la démarche est la co-construction. C'est avec et pour les bénéficiaires que ce projet peut se réaliser. Il est précisé dans le cahier des charges des GEM que « *le processus d'identification des projets doit être adapté, en vue de favoriser l'incubation de projets par les personnes elles-mêmes.* » Je souhaite donc constituer un groupe de bénéficiaires volontaires pour intégrer un groupe de travail ayant pour mission de rédiger le projet à déposer auprès du financeur. Cette première étape de mobilisation et de réflexion sur la préfiguration du GEM est essentielle : l'ensemble de l'équipe devra porter auprès des bénéficiaires l'importance de ce projet afin de favoriser l'engagement du plus grand nombre. En tant que directrice, je m'assurerai de la compréhension et de l'adhésion des professionnels au projet grâce à des temps d'information présentant la démarche, ses enjeux et ses atouts. L'équipe pourra également s'appuyer sur les temps de concertation existants tel que le « conseil des pilotes » mais aussi sur les temps collectifs nombreux dans le quotidien de l'association.

J'ai fait le choix de nommer au sein de l'équipe une professionnelle (éducatrice spécialisée ayant plus de 10 ans d'expérience et récemment diplômée d'un master en management d'organisme à vocation sociale et culturelle), particulièrement engagée sur les thématiques de pouvoir d'agir et de dynamique collective, en tant que chargée du travail de préfiguration du GEM. L'objectif est de permettre à cette professionnelle d'assurer la mobilisation des bénéficiaires, d'écrire avec eux le projet souhaité et d'animer les temps d'échange avec les volontaires en vue d'être à terme l'animatrice et coordinatrice du GEM. Une fiche de mission lui a été remise ainsi que la liste des livrables attendus.

Durant la phase de préfiguration, il sera essentiel de pouvoir organiser des temps d'information avec une pédagogie adaptée aux bénéficiaires pour leur permettre de comprendre ce qu'est un GEM et ce que peut être un GEM porté par Permis de Construire. Pour cela, je prévois d'organiser avec les bénéficiaires des visites de GEM du territoire et des interventions d'adhérents de GEM lors des sessions de travail. Des liens sont d'ores et déjà établis avec les GEM de l'association gestionnaire L'Etape. Un kit d'information (avec idéalement des versions traduites en FALC) composé du cahier des charges des GEM, du

rapport d'évaluation des GEM du CREAL Pays de la Loire et une note de présentation du contexte de création pour Permis de Construire pourrait constitué un socle d'informations à remettre aux intéressés.

Afin que la démarche soit pleinement portée à tous les niveaux de l'organisation, et en complément du groupe de travail opérationnel piloté par la chargée de préfiguration du projet, je fais le choix de constituer, et d'en assurer l'animation, un Comité de Pilotage réunissant :

- un administrateur référent du projet pour le conseil d'administration de Permis de Construire,
- la chargée de préfiguration du projet,
- un bénéficiaire du groupe de travail représentant ses pairs,
- la directrice que je suis
- un professionnel extérieur à Permis de Construire ayant une expertise de la création et du pilote des GEM
- un représentant de l'ARS Pays de La Loire si ce dernier le souhaite.

Car ce projet est à la fois celui de Permis de Construire mais doit avant tout être approprié par les bénéficiaires, la gestion de ce projet devra veiller à adapter la temporalité aux possibilités matérielles, psychiques et physiques des bénéficiaires (horaires et durée des réunions seront par exemple à ajuster).

### **3.2.2 Le management externe**

Par sa conception même, le GEM est une structure en lien avec différents acteurs extérieurs que :

- les financeurs : l'ARS et la collectivité territoriale d'implantation
- l'association gestionnaire : Permis de Construire
- le parrain : il peut s'agir d'une association d'usagers, d'une association reconnue comme en capacité d'apporter un soutien aux adhérents, une association de familles. Le rôle du parrain consiste à « *soutenir le GEM dans son fonctionnement associatif avec une position de tiers et de médiateur. Il veille au respect de l'éthique du GEM* ». Ce parrain sera à identifier pendant le travail de préfiguration.

Les actuels échanges de Permis de Construire avec l'ARS permettront d'évoquer le projet dès le dernier trimestre 2023 (période de révision du Plan Territorial de Santé Mentale des Pays de La Loire) pour assurer l'adhésion du financeur à encourager l'association dans ce

travail de préfiguration. Il sera proposé à l'ARS d'avoir un représentant dans le Comité de Pilotage du projet pour valider que les travaux de préfiguration sont en adéquation avec les attendus du financeur pour son territoire sur ce public cible. Depuis janvier 2023, j'ai renforcé les liens avec l'ARS en apportant des précisions sur les besoins de santé des bénéficiaires de Permis de Construire. Grâce à ces échanges, le directeur adjoint de l'ARS Pays de la Loire a notamment appuyé le projet de Permis de Construire visant à renforcer le soin dans l'accompagnement. La proposition de création d'un GEM viendra compléter ce dispositif autour des besoins en santé mentale des personnes placées ou passées sous main de justice aujourd'hui identifiées par l'ARS comme des publics précaires à rapprocher du soin.

### **3.2.3 Méthodologie de projet et calendrier de réalisation**

Afin de conduire le projet de création du GEM Justice, je souhaite appliquer une gestion de projet à la fois participative et rigoureuse. Pour cela, je m'appuierai sur la méthode RACI qui fixe les objectifs et les responsabilités de chacun et j'y ajouterai la dimension des délais dans le retroplanning. La méthode RACI propose 4 rôles possibles dans la gestion de projet :

- R - Responsable - il réalise
- A - Accountable - il supervise et rend des comptes
- C - Consulted - il conseille
- I - Informed - il est informé

Dans le cas de la gestion du projet GEM Permis de Construire les rôles seront les suivants sur la période de préfiguration :

- R : Chargée de préfiguration du projet qui anime le groupe de travail
- A : Directrice qui anime le Comité de Pilotage
- C : Les membres du Groupe de Travail composé des bénéficiaires
- I : Les membres du Conseil d'Administration , Les représentants des financeurs

Le groupe de travail et le comité de pilotage auront à leur disposition une fiche mission permettant de cadrer les attendus de l'association à l'encontre de ces instances. Ce type de cadrage favorise la pleine responsabilité de chacun dans son périmètre. Le Groupe de Travail sera chargé de réfléchir, élaborer et proposer au comité de pilotage la préfiguration du GEM. Le Comité de Pilotage aura pour responsabilité d'échanger sur les orientations stratégiques et solliciter des ajustements ou de valider les propositions du groupe de travail.

Afin d'apporter une dimension temporelle à cette gestion de projet et d'en favoriser l'appropriation par les acteurs concernés qui peuvent ne pas être familiarisés avec la gestion de projet, j'ai listé de manière simple et synthétique les étapes préalables à l'ouverture effective du GEM pour en mentionner les délais. Ce retroplanning est présenté ci-après. Des temps d'appropriation de ce calendrier seront à organiser avec le groupe de travail pour qu'une pleine conscience de ce que la gestion d'un projet signifie.

	sept-23	oct-23	nov-23	déc-23	janv-24	févr-24	mars-24	avr-24	mai-24	juin-24	juil-24	août-24	sept-24	oct-24	nov-24	déc-24	janv-25
Rédiger la préfiguration du projet avec les bénéficiaires	■	■	■	■	■	■	■	■	■								
Soumettre le projet aux financeurs										■							
Obtenir l'accord des subventions de fonctionnement											■	■	■	■	■		
Présentation en AG de Permis de Construire du GEM et vote du principe d'association gestionnaire										■							
Préparation de la convention gestionnaire de Permis de Construire											■	■	■	■			
Identifier et conventionner avec le parrain					■	■	■	■	■	■	■	■	■				
Création administrative de l'association constitutrice du GEM															■	■	■
Organiser l'ouverture du GEM (charte, règlement intérieur, contrat d'adhésion et contrat visiteur)													■	■	■	■	■
Organisation la gestion administrative et financière du GEM au sein de Permis de Construire (avenant contrat de travail, compte bancaire dédié...)													■	■	■	■	■
Ouverture du GEM et lancement des premières adhésions																	■

J'évalue que l'association a la capacité à mener le projet d'ouverture du GEM en 18 mois. Il est à préciser que le cahier des charges des GEM permet d'avoir une souplesse de deux ans pour la création effective de l'association porteuse du GEM afin d'être cohérent avec la volonté de co-création inhérente au GEM.

### **3.3 Les modalités opérationnelles du projet**

#### **3.3.1 La gestion administrative et financière du projet**

Un GEM est une association loi 1901 gérée par ses adhérents. Cela signifie qu'il revient à ses adhérents d'organiser la gouvernance de l'association notamment les modalités de prise de décision et de réunion des instances (Assemblée Générale, Conseil d'Administration, Bureau) mais également les modalités d'élection de ses membres.

L'association GEM doit également respecter :

- la convention avec ses financeurs,
- la convention avec son gestionnaire,
- la convention avec son parrain.

#### **La relation aux financeurs**

Le conventionnement avec les financeurs est encadré par le cahier des charges des GEM qui précise notamment les attendus du bilan annuel qui sont :

- Un bilan financier
- Un bilan qualitatif qui doit reprendre la dénomination et le lieu d'implantation du GEM, le nombre d'adhérents au 31 décembre de l'année précédente, les caractéristiques du lieu d'accueil avec en outre le contrat de bail, le nombre d'animateurs salariés (en Equivalent Temps Plein), leur fonction et qualification, le nombre de bénévoles et leur fonction, les jours et horaires d'ouverture du local, les activités réalisées et celles qui sont envisagées.
- Le compte-rendu de l'Assemblée Générale
- Les documents à fournir : règlement intérieur, convention de partenariat, convention avec le gestionnaire, convention avec le parrain, convention d'adhésion, contrat visiteur, charte.

Le cahier des charges précise également que le projet doit être soumis au financeur sous la forme d'un CERFA et que le conventionnement est annuel. En Pays de la Loire, l'ARS conventionne pour trois ans avec une nécessité de solliciter annuellement la subvention.

#### **La relation à l'association gestionnaire**

Permis de Construire aura le rôle d'association gestionnaire pour le GEM signifiant qu'elle devra « réaliser la gestion administrative et comptable des moyens humains et matériels

du GEM ». Concrètement, il me reviendra en tant que directrice d'organiser les modalités de gestion adaptées pour répondre aux missions suivantes :

- Délégation de personnels Permis de Construire pour le GEM (les moyens humains seront décrits plus loin dans ce chapitre) avec les contrats, avenants, paies et obligations d'employeur associées. Il est possible que le GEM soit l'employeur des animateurs mais le rapport d'évaluation du CREAL en Pays de la Loire de 2015 a montré que cela exerçait une pression importante sur les adhérents et qu'il était préférable que les salariés soient mis à disposition par l'association gestionnaire ; ce que je souhaite choisir comme organisation administrative des ressources humaines.
- Gestion administrative et comptable du GEM. Un compte bancaire dédié et une comptabilité analytique sont obligatoires. La structuration comptable actuelle de Permis de Construire le permet car la comptabilité analytique est mise en place. Néanmoins, la réalisation de ces tâches supplémentaires nécessitera le recrutement d'un professionnel aux compétences administratives et comptables sur un équivalent temps à définir en fonction des modalités de conventionnement. Ce professionnel sera mutualisé avec Permis de Construire qui projette actuellement un recrutement de Responsable Administratif et Financier et cette charge de personnel devra être couverte par le forfait de gestion payé par le GEM à Permis de Construire.
- Mise à disposition d'un local avec un conventionnement pour préciser les conditions d'occupation : horaires, règles de vie à respecter, conditions financières (l'espace physique dédié au GEM est décrit plus loin dans ce chapitre).

Les modalités d'organisation administrative devront faire l'objet d'échange avec les adhérents en vue du conventionnement et seront à réfléchir avec eux lors de la phase de préfiguration.

### **La relation au parrain**

Le parrain du GEM sera à identifier lors du travail de préfiguration. Il devra répondre aux conditions du cahier des charges :

- être une association d'usagers, de familles, ou tout organisme reconnu comme en capacité d'apporter un soutien aux adhérents, gestionnaires de structures sanitaires, sociales ou médico-sociale,
- aider le GEM à s'organiser pour effectuer ses missions,
- en cas de crise, assurer temporairement certaines des missions de l'association sans toutefois s'y substituer ou la mettre sous tutelle,
- participer avec une voix consultative d'un ou plusieurs représentants au CA.

Si le GEM possède l'entière responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de son association, le parrain peut venir apporter des conseils et ainsi représente un tiers bienveillant pour le GEM. Le parrain peut être l'association gestionnaire. Ce point devra faire l'objet d'une discussion avec les bénéficiaires et les administrateurs de Permis de construire pour identifier les avantages et inconvénients de cette décision pour les parties prenantes.

### **3.3.2 Le fonctionnement opérationnel**

Le GEM devra répondre aux exigences du cahier des charges en vigueur notamment en matière de moyens humains, logistiques, budgétaires mais il reste à l'entière liberté de ses adhérents de pouvoir définir au-delà de ces obligations le cadre attendu du fonctionnement.

#### **Cadre de fonctionnement**

Durant la phase de préfiguration du projet de GEM Permis de Construire, les bénéficiaires (futurs adhérents s'ils le souhaitent) devront définir le cadre de fonctionnement. Devront faire l'objet d'un travail en groupe de réflexion et de décision :

- Le parcours d'adhésion au GEM et la place du contrat visiteur pour accorder une période temporaire de découverte du GEM. Cette réflexion devra intégrer l'articulation avec le parcours individuel Permis de Construire,
- Les engagements attendus de la part de l'adhérent et les modalités de gouvernance du GEM notamment en terme de participation des adhérents à la vie associative et au temps à y consacrer ainsi que le montant de l'adhésion,
- La charte des valeurs du GEM pour préciser l'engagement éthique de chacune des parties prenantes,
- Le règlement intérieur comprenant le fonctionnement et l'ouverture du GEM (local, horaires, définition des activités proposées, temps et modalités d'intervention des bénévoles), la participation de l'ensemble des membres du GEM, l'accueil de nouveaux membres dans le GEM, l'accueil et la participation des bénévoles ainsi que des accompagnants et des proches des membres du GEM notamment lors de journées et de festivités organisées par les adhérents, la mise en retrait et la sortie du GEM, l'exclusion temporaire ou définitive du GEM.
- Les projets du GEM en matière d'activités favorisant la rupture de l'isolement,
- Les partenariats extérieurs,
- La place des animateurs salariés et des animateurs bénévoles,
- Les modalités d'échange avec l'association gestionnaire et le parrain.

Ces livrables seront autant de support d'échange pour assurer l'adhésion des bénéficiaires au fonctionnement qu'ils souhaitent mais devront aussi intégrer la dimension prospective pour permettre une communication à long terme auprès de futurs adhérents. Ces documents devront en conséquence être clairs, concis et facile à lire et à comprendre.

A ce stade, j'identifie un point de vigilance : le nombre d'adhérents au démarrage du GEM. Le cahier des charges ne fixe pas de norme en matière de nombre d'adhérents devant fréquenter le GEM ; il précise néanmoins le nécessaire fonctionnement à taille humaine. En cohérence avec les chiffres de fréquentation actuelle de Permis de Construire, je prévois la montée en charge suivante :

- Année de lancement des adhésions : 30 adhérents (soit l'équivalent d'un quart des bénéficiaires de l'accompagnement Permis de Construire)
- Année 2 : 60 adhérents (soit l'équivalent de la moitié des bénéficiaires de l'accompagnement Permis de Construire)
- Cible de fréquentation attendue dès l'année 3 : 100 adhérents

Par comparaison, les GEM en Pays de la Loire connaissent une fréquentation moyenne de 50 à 150 adhérents. Si l'adhésion au GEM ne peut et ne sera pas conditionné à un accompagnement Permis de Construire, la vocation du GEM Permis de Construire est d'offrir un complément de parcours à ses bénéficiaires. Il me semble donc réaliste de projeter que 80% des adhérents du GEM Permis de Construire seront en parallèle accompagnés ou auront été accompagnés par l'association.

### **Moyens humains**

Le GEM est géré par ses adhérents qui sont appuyés dans leur mission par des animateurs salariés et bénévoles.

Le ou les animateurs salariés aident les adhérents dans la réalisation quotidienne des projets et activités, dans les relations partenariales et dans la gestion quotidienne du collectif. Leur posture ne doit pas se confondre avec celle d'un accompagnateur social ou un professionnel du sanitaire. Le cahier des charges précise que les animateurs salariés doivent pouvoir bénéficier de soutien en lien avec leur domaine d'intervention et d'échanges. Je prévois d'affecter à cette mission d'animateur salarié deux professionnels de l'équipe Permis de Construire, chacun en temps partagé entre le GEM (50%) et l'association (50%), plutôt que de recruter pour plusieurs raisons :

- L'expertise du public acquise par ces deux professionnels,
- Les appétences de ces deux professionnels pour l'animation d'activités collectives,
- Le redéploiement d'une partie des effectifs de Permis de Construire vers le GEM dans une perspective sécurisation du financement de ces postes,

- L'appui pluridisciplinaire pour les professionnels du GEM de l'équipe Permis de Construire,
- La confiance établie entre les bénéficiaires de Permis de Construire et les professionnels créant des passerelles et continuité de parcours entre Permis de Construire et le GEM.

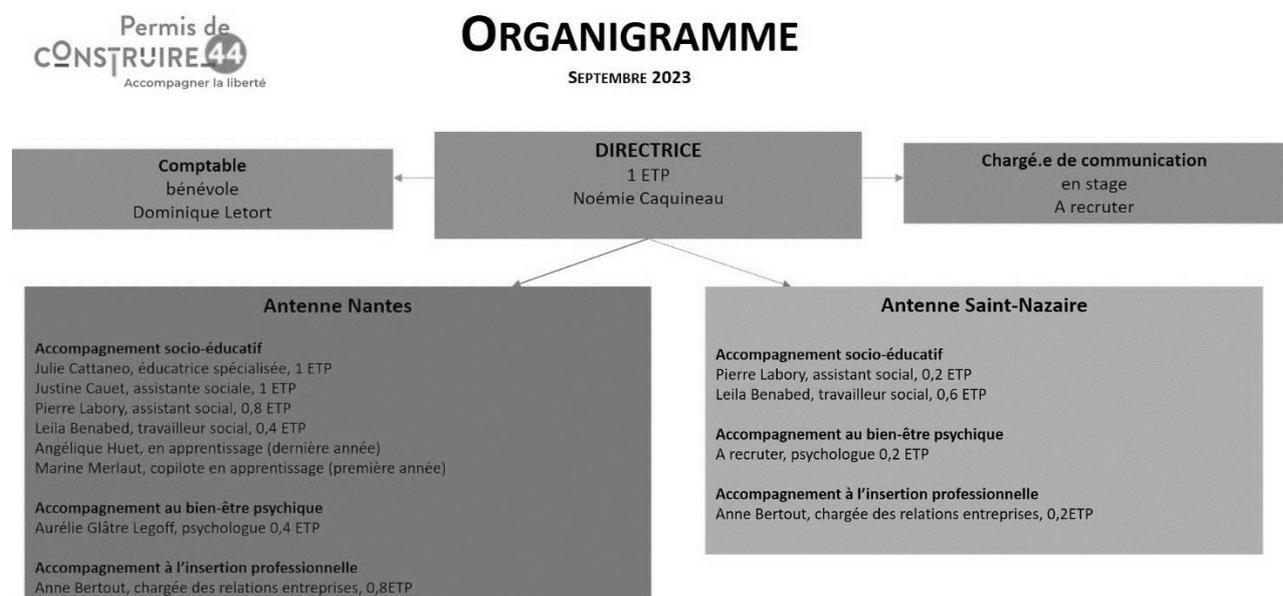
Les GEM peuvent faire appel à du temps d'animateur salarié dans une enveloppe maximale de deux ETP. Je prévois en année 1 et 2 de dédier 1 ETP à l'animation salarié du GEM en divisant ce temps sur deux professionnels chacun à 0,5 ETP sur le GEM et 0,5 ETP sur l'association Permis de Construire. Le rapport d'évaluation du CREAL des Pays de la Loire soulignait l'importance d'avoir plusieurs visages à l'animation salarié. Ce choix me semble donc cohérent avec les besoins de Permis de Construire et les recommandations de fonctionnement du CREAL.

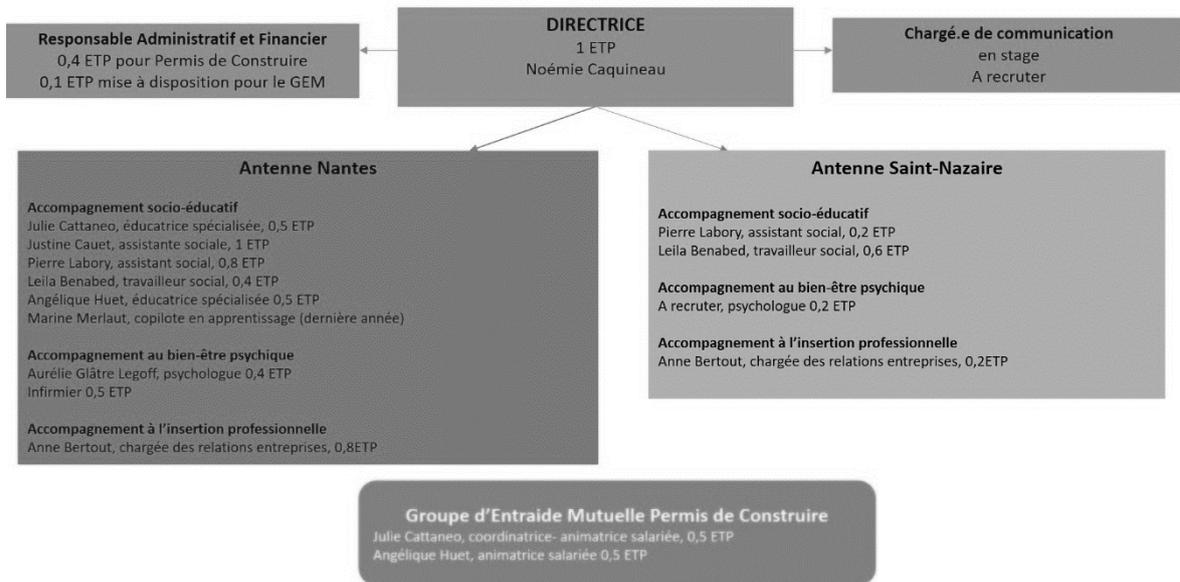
Ce choix me permet également d'agir sur un levier managérial de fidélisation des équipes. En effet, les deux professionnels ciblés sont :

- une éducatrice spécialisée qui s'impliquera dès la préfiguration du projet en raison de son appétence pour la thématique du pouvoir d'agir
- une éducatrice en apprentissage chez Permis de Construire qui arrivera au terme de sa formation en septembre 2024, soit au moment de l'organisation de l'ouverture du GEM. Cette éducatrice est actuellement très impliquée dans la coordination des activités socio-éducatives de Permis de Construire.

Les deux professionnels n'ayant pas le même niveau d'expérience, il me sera aisé de justifier le choix d'avoir 1 animatrice-coordinatrice et 1 animatrice.

L'organigramme de Permis de Construire s'en trouvera ainsi modifié :





Le GEM peut également s'appuyer sur des animateurs bénévoles. Cette opportunité fait sens à la fois dans l'ouverture sur la cité que cela génère mais aussi pour le message d'insertion que cela renvoie aux adhérents. La stigmatisation des personnes placées ou passées sous main de justice est forte et le lien à établir entre eux et les bénévoles est donc une opportunité de travailler la déstigmatisation grâce au lien social. Des partenariats et une communication seront à établir avec les acteurs associatifs du territoire par exemple avec la maison de quartier d'implantation du GEM (Les Confluences) pour faire connaître cette mission bénévole dont les adhérents du GEM devront cadrer l'intervention via une fiche mission.

## Moyens matériels et budgétaires

Le GEM dispose de moyens matériels et budgétaires qui lui sont propres et sont issus des subventions de fonctionnement, du montant des adhésions et des éventuels cofinancements obtenus par l'association.

## Les locaux

Pour assurer son fonctionnement, le GEM doit pouvoir bénéficier d'un local adapté : accessible, classé ERP, compatible avec les activités souhaitées par les adhérents.

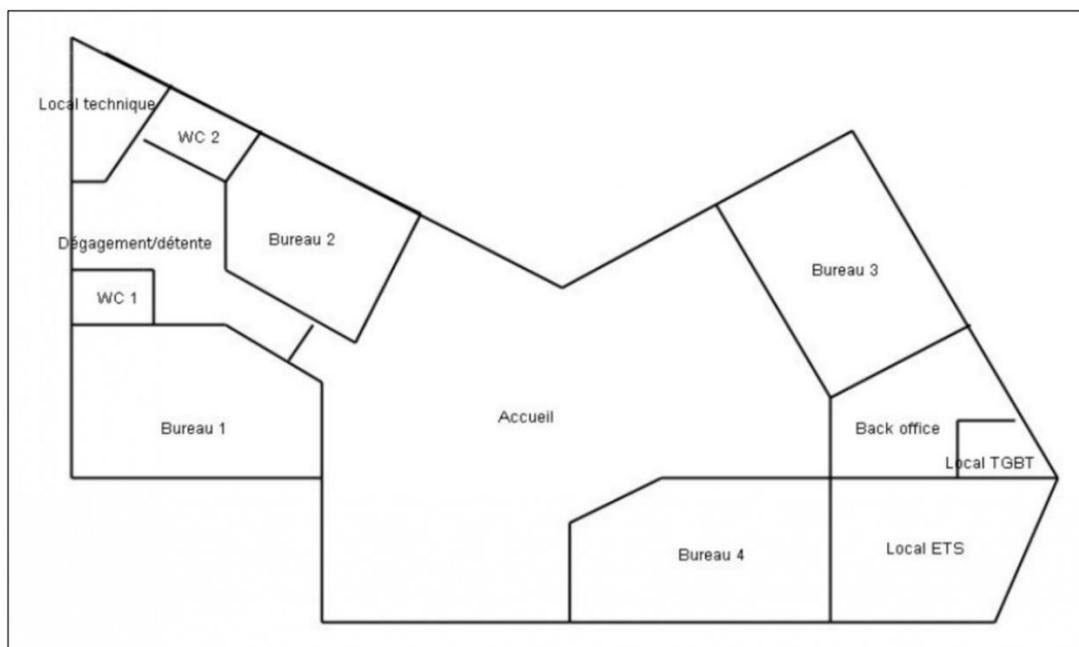
A date, l'antenne nantaise de Permis de Construire est installée dans le pôle associatif de Pirmil. Si les locaux sont inadaptés aux besoins actuels de l'activité de l'association (manque de place et d'adaptation fonctionnelle) comme l'analyse immobilière a pu le démontrer, la mairie de Nantes a proposé à l'association de nouveaux locaux à compter de

novembre 2023. La mairie a en effet acquis les anciens locaux d'une agence bancaire attenante au pôle associatif et en rez-de-chaussée. Ces locaux sont attribués à Permis de Construire et répondront à certaines exigences du GEM notamment :

- l'accessibilité puisque le pôle associatif se situe face à l'arrêt de tram et bus Pirmil facilitant les venues en transport en commun,
- la visibilité puisque les nouveaux locaux bénéficient d'un emplacement en rez-de-chaussée avec une grande surface vitrée pouvant assurer une communication très visible des personnes passant dans le quartier,
- le classement ERP qui est déjà acquis et maintenu par la mairie dans sa remise aux normes avant mise à disposition à Permis de Construire,
- l'adaptation aux activités : sur ce point , des aménagements seront nécessaires en fonction des choix d'activité du GEM mais à date la disposition des espaces est favorable à l'installation du GEM grâce à un espace central pouvant favoriser la rencontre, les échanges et les activités ainsi que des bureaux dédiés aux accompagnements individuels de l'association Permis de Construire. La coordination des espaces avec l'association sera à prévoir en fonction des horaires et activités (détaillé plus loin dans ce chapitre).

LOT 0002

121,09 m<sup>2</sup>



*Plan des locaux de Permis de Construire avec mise à disposition du GEM sur les plages horaires d'ouverture du GEM.*

L'association Permis de Construire projette une recherche de locaux plus grands et adaptés aux évolutions de l'activité dans une perspective de 3 à 5 ans. Il est à prévoir à moyen terme un déménagement qui devra prendre en compte les besoins du GEM.

Les locaux de l'association à compter de novembre 2023 répondant bien aux exigences attendues d'un local d'activités pour un GEM, il sera possible de démarrer l'activité dans ces espaces. Une convention de mise à disposition sera à établir entre Permis de Construire et le GEM pour cadrer les règles d'usage des espaces et de financement de cette mise à disposition. Actuellement, l'association Permis de Construire possède elle-même un contrat de mise à disposition n'occasionnant financièrement que des frais de type charges de fonctionnement. Une charge de loyer sera néanmoins à inclure dans le budget du GEM à partir de l'année 2 pour prévoir les futurs besoins de locaux.

## **Le budget**

### Ressources

La subvention moyenne accordée aux GEM par l'ARS Pays de la Loire est de 75 000€. J'ai donc pris la liberté de projeter un budget sur cette même enveloppe budgétaire avec une dynamique d'évolution sur 3 ans pour répondre à la montée en charge progressive du nombre d'adhérents et au besoin de loyer à moyen terme.

J'ai également fait le choix de présenter un budget impliquant le cofinancement par la collectivité territoriale, Mairie de Nantes, avec laquelle l'association possède des liens de partenariat, dans un même esprit de progressivité.

Aucune autre ressource n'est présentée dans ce budget prévisionnel afin de maintenir les financements privés sur l'association Permis de Construire et de ne pas envisager de ressources provenant du produit des adhésions, car les futurs adhérents seront majoritairement des personnes à très faible ressource et seul un montant d'adhésion symbolique sera possible, rendant cette ressource négligeable dans le budget.

### Charges

Les charges de personnel correspondent à 1ETP réparti sur deux professionnels salariés la première et la seconde année, chacun à 0,5 ETP (avec un différentiel d'ancienneté) ; en année 3, je projette l'animatrice sur 0,8 ETP et la coordinatrice-animatrice sur 0,5 ETP expliquant l'augmentation des charges de personnel sur cette troisième année.

Les frais de gestion administrative correspondent aux frais versés à l'association gestionnaire, Permis de Construire. J'ai appliqué le taux de 7% de la subvention ARS, comme encadré par le cahier des charges des GEM.

En première année, je n'ai pas intégré de loyer car le GEM pourra occuper les locaux de Permis de Construire dans le cadre de la mise à disposition, mais une prévision de loyer est intégrée dès l'année 2.

Les autres charges correspondent aux achats de matériel et de prestation pour les activités.

CHARGES	2025	2026	2027	PRODUITS	2025	2026	2027
<b>60 – Achat</b>				<b>70 – Vente de marchandises, produits finis, prestations de services</b>			
Achats matières et fournitures	4000	5000	5000	<b>73 – Dotations et produits de tarification</b>			
Autres fournitures				<b>74- Subventions d'exploitation</b>			
				Etat : préciser le(s) ministère(s)			
<b>61 - Services extérieurs</b>				<b>ARS PAYS DE LA LOIRE</b>	60000	65000	75000
Locations (loyer)		6000	6000				
Entretien et réparation				Région(s) :			
Assurance	500	1000	1000	-			
Documentation				Département(s) :			
<b>62 - Autres services extérieurs</b>				Intercommunalité(s) : EPCI			
Frais de gestion administrative assuré par Permis de Construire	4200	4550	5250	-			
Prestation d'activité (loisir, culturelle...)	6000	7000	9000				
Publicité, publication	2000			Commune(s) :			
Déplacements, missions	2000	3000	3000	<b>Mairie de Nantes</b>	2000	4000	9000
Services bancaires, autres				Organismes sociaux (détailler) :			
<b>63 - Impôts et taxes</b>				-			
Impôts et taxes sur rémunération				Fonds européens			
Autres impôts et taxes				L'agence de services et de paiement			
<b>64- Charges de personnel</b>							
Rémunération des personnels	30358	30358	38793	Autres établissements publics			
Charges sociales	12143,2	12143	15517	Aides privées			
Autres charges de personnel							
<b>65- Autres charges de gestion courante</b>				<b>75 - Autres produits de gestion courante</b>			
				Dont cotisations, dons manuels ou legs			
<b>66- Charges financières</b>				<b>76 - Produits financiers</b>			
<b>67- Charges exceptionnelles</b>				<b>77 - Produits exceptionnels</b>			
<b>68- Dotation aux amortissements</b>				<b>78 – Reports ressources non utilisées d'opérations antérieures</b>			
CHARGES INDIRECTES AFFECTEES A L'ACTION				RESSOURCES PROPRES AFFECTEES A L'ACTION			
<b>Charges fixes de fonctionnement</b>							
<b>Frais financiers</b>							
<b>Total des charges</b>	<b>61201,2</b>	<b>69051,2</b>	<b>83559,9</b>	<b>Total des produits</b>	<b>62000</b>	<b>69000</b>	<b>84000</b>
CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES				CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES			
<b>86- Emplois des contributions volontaires en nature</b>				<b>87 - Contributions volontaires en nature</b>			
860- Secours en nature				870- Bénévolat			
861- Mise à disposition gratuite de biens et services	6000			871- Prestations en nature	6000		
862- Prestations							
864- Personnel bénévole				875- Dons en nature			
<b>TOTAL</b>	<b>67201,2</b>	<b>69051</b>	<b>83560</b>	<b>TOTAL</b>	<b>68000</b>	<b>69000</b>	<b>84000</b>

## Horaires d'ouverture et activités

La vocation d'un GEM est d'être un espace de vie sociale pour ses adhérents. Ainsi, il doit proposer des horaires d'ouverture cohérents avec les attentes de ses adhérents. En complément, il est nécessaire de prendre en compte les contraintes du lieu mis à disposition du GEM qui est également l'espace de travail de l'association Permis de Construire. Je précise à ce stade –ces dispositions devront faire l'objet d'échange avec le groupe de travail – de favoriser une ouverture l'après-midi et le début de soirée pour être accessible aux personnes ayant un travail en journée et permettre à l'association Permis de Construire d'avoir un usage plein et entier des espaces en matinée. Il est à noter que les horaires

d'ouverture ne doivent pas nécessairement correspondre aux horaires des animateurs salariés, les adhérents ayant la liberté d'ouvrir sans présence de personnel. Ce point devra faire l'objet d'un échange car le rapport d'évaluation du CREAL mentionne que cette charge d'ouverture hors présence salarié représente une charge mentale forte – parfois trop – pour les adhérents. La place et l'appui des bénévoles sur ce sujet sera à questionner. Les horaires doivent également intégrer une contrainte du cahier des charges qui est l'ouverture a minima deux fois par mois le week-end pour contribuer à la lutte contre l'isolement qui est fort les samedis et dimanches. Je préconise en conséquence l'ouverture deux samedis par mois.

Le planning d'ouverture du GEM pourrait ainsi être le suivant (intégrant la contrainte d'une ouverture hebdomadaire de 35 heures par semaine ou 70 heures sur deux semaines)

Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi	Samedi
13H – 19H	Un samedi sur deux 9H – 19H				
6 heures d'ouverture	10 heures d'ouverture, une semaine sur deux				

Il est possible de dédier certains temps d'ouverture à l'accueil de nouveaux adhérents ou à des activités extérieures. Ces dispositions seront à discuter avec les adhérents et les bénévoles pour favoriser l'objectif de développement du pouvoir d'agir et de vie sociale.

### 3.3.3 La communication

Parce qu'un GEM doit favoriser la vie sociale et s'ouvrir son territoire, il doit inclure une dimension de communication en direction des acteurs qui favoriseront sa mission notamment :

- Les financeurs en apportant des nouvelles régulières des activités proposées et des témoignages d'adhérents
- Les acteurs associatifs du territoire pour créer des partenariats et valoriser la recherche de bénévoles du GEM (un lien particulier est à établir avec la maison de quartier Sud Nantes « Les Confluences »)
- Les partenaires du secteur justice, du médico-social et du sanitaire pouvant orienter les personnes en quête de liens sociaux en phase avec le projet du GEM Permis de Construire.

Si le plan de communication devra être préparé avec les adhérents, j'en propose ici une version permettant d'illustrer les besoins d'organisation d'une communication multi-cible et multi-canal :

<b>Objectifs</b>	<b>Cibles</b>	<b>Moyens</b>
Présenter le GEM son fonctionnement, les modalités de prise de contact pour l'adhésion, le partenariat ou le bénévolat	Futurs adhérents, bénévoles, prescripteurs, partenaires	Plaquette de présentation
		Page de présentation internet
Faire connaître l'ouverture effective du GEM	Tous publics et particulièrement les partenaires du territoire et les financeurs	Inauguration du GEM
Présenter le GEM, son fonctionnement et les modalités d'orientation des personnes	Les prescripteurs : IAE, CAARUD, SMPR, SPIP	Réunion mensuelle animée par les adhérents
Présenter les activités du GEM en cours et valoriser la parole des adhérents	Les financeurs, les partenaires, les proches du GEM	Newsletter / Flyer rédigé par les adhérents
Fédérer les différentes parties prenantes	Adhérents, bénévoles, animateur salariés, partenaires, association gestionnaire, parrain, financeurs	Un déjeuner mensuel

### **3.4 La démarche d'évaluation**

Afin d'assurer que le GEM répond tant au cahier des charges de ses financeurs qu'aux attentes de ses adhérents, une démarche d'évaluation est à inscrire dès le début du projet. Elle intégrera les obligations de compte-rendu annuel aux financeurs avec les éléments de bilan financier mais également les éléments qualitatifs.

Il serait intéressant de pouvoir impliquer les bénéficiaires-adhérents dans la démarche d'évaluation pour construire les outils de suivi avec eux et notamment affiner les indicateurs qui leur semblent être pertinents pour définir que le GEM répond à leurs attentes (exemple d'indicateurs : nombre de participants aux activités, nombre d'heures de participation des adhérents à la vie associative du GEM, nombre de bénévoles, nombre de contrat visiteurs

signés et transformés en contrat d'adhésion, autoévaluation qualitative de la part des adhérents sur les bienfaits du GEM, etc.). Un point d'attention devra être porté à l'évaluation du lien entre le GEM et l'accompagnement individuel de Permis de Construire pour confirmer ou ajuster si nécessaire la complémentarité entre les parcours.

Ces indicateurs devront être choisis dans la phase de préfiguration afin de pouvoir établir les outils de suivi et de collecte de données qu'ils s'agissent de tableau, de feuille de présence ou d'enquête de satisfaction. Ces outils nécessiteront d'être accessibles et compréhensibles de ses adhérents. Il est à noter que ces collectes d'informations devront être en conformité avec la Règlementation Générale en matière de Protection des données (RGPD).

Au-delà de la démarche d'évaluation, il me semblerait intéressant que les adhérents puissent être accompagnés annuellement dans la révision de leur protocole pour assurer qu'ils évoluent dans le sens des attentes des adhérents et que cela soit l'opportunité de créer un temps dédié à l'écoute des ressentis, volontés d'évolution afin de mettre le principe d'amélioration continue au service du GEM.



## Conclusion

L'insertion des personnes placées ou passées sous main de justice relève de politiques publiques aujourd'hui insuffisantes au regard de l'ampleur des besoins sociaux, économiques et de santé. Si les dispositifs de droit commun ne correspondent aujourd'hui pas à ce public c'est notamment car ces personnes en situation de précarité et de rupture peuvent être en difficulté face aux multiples démarches à réaliser (morcellement institutionnel), en défiance vis-à-vis des institutions du fait de leur parcours de vie avec des ruptures (dont le passage en détention qui a un effet déstructurant) mais aussi en situation de fragilité psychique, ne pouvant ainsi pas mobiliser leurs ressources personnelles.

Le phénomène d'interdépendance entre la précarité et santé mentale est démontré par la littérature scientifique venant faire de ce tandem un enjeu fort pour l'insertion des personnes concernées. La nécessité d'intégrer les besoins de santé et notamment de santé mentale est donc un élément incontournable de la réflexion stratégique autour de l'évolution de l'offre d'accompagnement pour une association porteuse d'un dispositif d'insertion dédié aux personnes placées ou passées sous main de justice particulièrement concernées par la précarité et la souffrance psychique.

Parmi les réponses à la souffrance psychique des personnes placées ou passées sous main de justice, le développement du pouvoir d'agir prend une place importante dans la posture d'intervention à adopter. Il est vecteur de rétablissement, de reconstruction de soi et possiblement d'un chemin de désistance. Si le choix stratégique que j'opère est de proposer dès à présent de répondre à cet enjeu par la création d'un groupe d'entraide mutuelle, c'est en raison de l'analyse des besoins en santé mentale des personnes accompagnées par Permis de Construire - un besoin fort (ampleur du phénomène), urgent (lien entre besoin et risque de récidive établi) et critique (manque de solutions adaptées sur le territoire) – mais aussi des besoins de l'association de diversifier ses réponses et financements.

L'exemple proposé dans cette stratégie autour de l'intégration des besoins de santé au dispositif d'insertion sera le point d'appui de la réflexion de l'association pour une évolution de son modèle vers une logique de parcours. Elle aura à opérer une évolution de son offre pour assurer sa pérennité et sa pertinence d'accompagnement auprès des personnes placées ou passées sous main de justice. Pour rendre effective cette logique de parcours, l'association aura à poser son projet stratégique pour cadrer la diversification de ses réponses.



---

# Bibliographie

---

## **OUVRAGES**

- Beaurepaire Christiane de, 2009, « Non-lieu : un psychiatre en prison », Fayard
- Bourdillon François, 2016 « Traité de santé publique », Lavoisier
- Brechat Pierre-Henri, 2012 « Innover contre les inégalités de santé », Les Presses de l'EHESP
- Elias Norbert, 1997, « Les logiques de l'exclusion », Fayard
- Foucault Michel, 1975, « Surveiller et punir : naissance de la prison », Gallimard
- Gonin Daniel, 1991, « La Santé incarcérée. Médecine et conditions de vie en détention », L'Archipel,
- Lamboy B., 2021, « Les compétences psychosociales. Bien-être, prévention, éducation », Editions Grenoble Université
- Lhuissier Sylvain, 2020, « Décarcérer », Rue de l'Echiquier
- Mucchielli L. , 2008, « La Frénésie sécuritaire », La Découverte
- Raimondeau J., Bréchat P.H., Carmona E., 2e édition 2022 « Manuel de santé mentale », Les Presses de l'EHESP
- Rostaing Corinne, 2021, « Une institution dégradante, la prison », Gallimard
- Wacquant Loïc, 1999, « Les prisons de la misère », Raisons d'agir

## **ETUDES, RAPPORTS et PRISES DE POSITION**

- Rapport du CESE « La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et de toutes", novembre 2019
- Avis du CESE « La réinsertion des personnes détenues, l'affaire de tous », 2019
- Rapport du CESE « Les conditions de la réinsertion socio-professionnelle des détenus en France », février 2006
- Rapport du Secours Catholique, « Au dernier barreau de l'échelle sociale : la prison », novembre 2022

Etude du Ministère de la Justice Ministère « Mesurer-et-comprendre-les-determinants-de-la-recidive » juillet 2021

Rapport « Les leviers pour dynamiser le travail d'intérêt général », remis par Didier Paris, député et David Layani, entrepreneur, au Premier Ministre en mars 2018

Rapport de l'IGAS, de l'IGSJ et de l'IGF « L'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire », juillet 2016

Rapport de Santé Publique France « Les compétences psychosociales : état des connaissances scientifiques et théoriques, rapport complet », 2022

Note de cadrage de la HAS « Grande précarité et troubles psychiques » septembre 2021, HAS

Rapport de l'Observatoire Minds « Quels sont les comportements promoteurs d'une bonne santé mentale ? » février 2023, disponible sur minds-ge.ch

## **REVUES, ARTICLES**

Revue Culture Contemporaine, n° 4293 mai 2022 « La psychiatrie en milieu pénitentiaire »

Revue Directions, n°208 mai 2022 « Placés sous-main de justice hors les murs »

Revue Directions n°206 mars 2022 , Entretien avec R Cario « la justice restaurative s'intéresse à l'avenir ».

Le Monde, 13 aout 2021, « Prisons : 31 % des sortants récidivent dans les douze mois », Jean-Baptiste Jacquin

Revue du MAUSS 2012/2 (n° 40) « La vulnérabilité sociale et psychique des détenus et des sortants de prison », Christiane de Beaurepaire

## **TEXTES REGLEMENTAIRES, LOIS ET DECRETS**

Arrêté du 27 juin 2019 fixant le cahier des charges des Groupes d'Entraide Mutuelle en application de l'article L.14-10-5 du code de l'action sociale et des familles

Diagnostic territorial en santé mentale pour la Loire Atlantique et Projet Territorial en Santé Mentale en Loire Atlantique

Feuille de route du gouvernement français « Santé mentale et psychiatrie » du 3 mars 2023

Feuille de route des personnes placées sous main de justice 2019 – 2022, ministère de la justice – ministère des solidarités et de la santé

Plan National de Santé Publique Priorité Prévention (PNSP) 2018 - 2022

Plan National de Mobilisation contre les Addictions 2018 - 2022

Plan Régional de Santé (PRS) des Pays de la Loire 2018 - 2022



---

## Liste des annexes

---

<b>Annexe 1 : repères historiques des principales évolutions législatives en matière judiciaire</b>	<b>p.II</b>
<b>Annexe 2 : projet associatif</b>	<b>p.V</b>
<b>Annexe 3 : compte de résultat 2022 de l'association Permis de Construire</b>	<b>p.VII</b>
<b>Annexe 4 : composition du Conseil d'Administration</b>	<b>p.VIII</b>
<b>Annexe 5 : analyse de la situation immobilière</b>	<b>p.X</b>
<b>Annexe 6 : schéma des interactions entre les CPS et les déterminants de santé</b>	<b>p. XIII</b>

## **Annexe 1 : repères historiques des principales évolutions législatives en matière judiciaire**

Révéléateur d'une conception sociétale initialement orientée sur le châtement qui évoluera pour laisser la place à la vocation d'insertion, notamment ces dernières années avec une progression des peines prononcées et réalisées en milieu ouvert ou hors détention.

1788 : Abolition de la torture.

1791 : Adoption du premier code pénal. Il place l'enfermement au centre du dispositif judiciaire, généralise la peine privative de liberté mais conserve la peine de mort et les travaux forcés. La prison est un lieu de punition mais aussi un lieu d'amendement du condamné, par le travail et l'éducation.

1810 : Le deuxième code pénal privilégie le châtement qui s'ajoute à l'incarcération. L'accent est mis sur le travail obligatoire.

14 août 1885 : Seconde loi "Bérenger" sur les moyens de prévenir la récidive, qui crée la libération conditionnelle.

1945 : Réforme dite "Amor", du nom du nouveau directeur de l'administration pénitentiaire, qui institue une politique d'humanisation des conditions de détention afin de parvenir à l'amendement et au reclassement social des condamnés. Parmi les quatorze points de la réforme, figurent les principes de la modulation de l'exécution des peines en fonction de la conduite des détenus et du travail comme obligation et comme droit.

23 décembre 1958 : Couronnant la réforme "Amor", une ordonnance modifie et complète le code de procédure pénale. Elle crée le sursis avec mise à l'épreuve (SME), remplace les juges de l'exécution des peines par des juges de l'application des peines (JAP), étend le rôle des comités d'assistance et de placement des libérés (CAPL) qui deviennent les comités de probation et d'assistance aux libérés (CPAL) pour le suivi des peines en milieu ouvert, légalise des mesures d'aménagement de peine (semi-liberté, permission de sortir).

1970 : Instauration du contrôle judiciaire pour éviter la détention provisoire.

**23 mai 1975** : La réforme pénitentiaire dite "Lecanuet" crée par un décret les centres de détention (établissements orientés vers la réinsertion des détenus) et les quartiers de haute sécurité (QHS), développe la libération conditionnelle et le sursis avec mise à l'épreuve.

**9 octobre 1981 : Loi portant abolition de la peine de mort.** La peine privative de liberté devient la peine maximale de référence.

**10 juin 1983** : Loi portant abrogation ou révision de la loi dite Peyrefitte du 2 février 1981 "Sécurité et liberté". **La loi institue la peine de travail d'intérêt général (TIG) et le jour-amende.**

**22 juin 1987 : Loi relative au service public pénitentiaire.** L'article 1er précise les missions du service public pénitentiaire : "Le service public pénitentiaire participe à

l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique. Il favorise la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation des peines".

**19 décembre 1997** : Loi consacrant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté. Adoptée à l'initiative du sénateur Cabanel, elle prévoit notamment le placement sous surveillance électronique de détenus purgeant une peine de moins d'un an ou dont le reliquat de peine est inférieur à un an.

**13 avril 1999** : **Décret portant création des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)**. Les SPIP ont une compétence départementale. Ils remplacent en les fusionnant les comités de probation et d'assistance aux libérés (insertion en milieu ouvert) et les services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires (insertion en

**30 avril 2002** : Décret portant création des centres pour peines aménagées (CPA), qui s'inscrivent dans une démarche de prévention de la récidive en donnant la priorité à la réinsertion.

**9 mars 2004** : Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite "Perben 2" : développement des mesures alternatives aux poursuites, à l'incarcération ou prononçables durant l'application de la peine pour lutter contre la récidive, création du stage de citoyenneté comme peine alternative à la prison, ouverture aux détenus d'un recours pour toutes les décisions d'aménagement de peine prononcées par le JAP, etc.

**12 décembre 2005** : Loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales, qui élargit les catégories de délits permettant de parler de récidive et durcit la période de sûreté applicable aux condamnés à perpétuité. La loi instaure aussi le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM), qui peut être mis en œuvre à la libération du condamné dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire, de la surveillance judiciaire et dans celui de la libération conditionnelle.

**24 novembre 2009** : **Loi pénitentiaire** qui clarifie et précise les missions du service public pénitentiaire. Elle améliore certains droits des détenus (visites familiales, usage du téléphone, droit au travail et à la formation, aides aux plus démunis, possibilité de se pacser en prison, mise en œuvre du principe de l'individualisation des fouilles, etc.). Elle vise aussi à développer les alternatives à la détention provisoire et les aménagements de peine et à mieux distinguer les régimes de détention en fonction de la personnalité des prisonniers et une meilleure adaptation des cellules collectives. La loi pénitentiaire réaffirme enfin le principe de l'encellulement individuel, mais en adoptant un moratoire permettant des dérogations à ce principe pendant 5 ans.

15 août 2014 : Loi dite "Taubira" relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales. Elle instaure une nouvelle peine alternative à la prison : la contrainte pénale. La loi crée également un nouveau dispositif d'aménagement de fin de

peine : la libération sous contrainte. Elle supprime, par ailleurs, les peines planchers instituées en 2007.

**Avril 2018** : Rapport 2018 de la commission de suivi de la détention provisoire, qui relève que le développement des alternatives à l'emprisonnement rencontre encore des difficultés en raison notamment d'un manque important d'effectifs et de moyens matériels. Elle regrette également l'insuffisance des données statistiques du ministère de la justice sur la détention provisoire et ses alternatives.

**23 mars 2019 : Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.** Ce texte comprend un volet pénal important : modification de l'échelle des peines, interdiction des peines de prison ferme de moins d'un mois, révision des dispositions sur les alternatives à la prison, les suspensions et aménagements de peine.

**1er janvier 2020** : Selon les **statistiques de la population détenue et écrouée** pour l'année 2020, la France fait partie des États européens dont les prisons sont les plus encombrées et dont la population pénale augmente. Au 1er janvier, la France compte **70 651 détenus** pour 61 080 places opérationnelles. La densité carcérale globale s'élève à 115,7%, marquant une légère baisse par rapport au 1er janvier 2019 (116,5%)



## NOS FONDAMENTAUX

### NOTRE VOCATION

La privation de liberté, le choc carcéral, la rencontre judiciaire sont des situations déstructurantes pour un être humain. Quand on sait que 80% des peines d'emprisonnement prononcées sont inférieures à un an, la prison devrait être considérée comme le dernier recours. La Justice doit être constructive. L'essence de la peine est d'être aménagée, notamment grâce à des solutions alternatives à l'incarcération. **Le temps de peine, le temps judiciaire, doit être un temps utile et consacré à la réinsertion.**

Il s'agit pour nous d'accompagner chaque prévenu et condamné, acteur de son désir de réinsertion, dans la définition et la réalisation de son projet de vie.

**L'aider à comprendre pourquoi il en est là, lui redonner confiance en lui, lui permettre de construire son avenir en prenant appui sur ses désirs et ses talents, faciliter son intégration** : Tels sont nos objectifs.

Une réinsertion réussie c'est aussi, pour la société, **éviter la récidive et améliorer la protection de l'ordre public.**

### NOTRE MISSION

Permis de Construire se donne pour mission de soutenir **les personnes placées ou passées sous main de Justice dans leur parcours de réinsertion sociale. Permis de Construire contribue aux alternatives à la détention et à la lutte contre la récidive.**

L'association se donne pour ambition de partager son expertise pour inspirer les choix et les orientations des pouvoirs publics.

### NOS VALEURS

**La CROYANCE EN LA VALEUR DE CHACUN.** Parce que chaque personne est un être en devenir, nous plaçons l'humain au cœur de notre action. Chacun-e à la capacité de changer, de franchir les obstacles, de découvrir ses propres talents et potentiels. Chacun-e a les capacités d'action et de choix pour s'ouvrir son propre champ des possibles.

**La CONFIANCE.** Nous avons confiance en chaque personne que nous accompagnons. Permis de Construire est avant tout un espace ouvert, d'écoute, de compréhension et de soutien, sans jugement ni parti pris. Parce que chacun y a le droit.

**L'ENGAGEMENT.** Chaque personne participant à la vie de Permis de Construire, chaque personne accompagnée par Permis de Construire est dans une démarche d'engagement réciproque quant au respect, à la motivation et à l'implication nécessaire dans la réussite de l'association, et des personnes accompagnées.

## NOTRE CIBLE

Permis de Construire accompagne des personnes placées ou passées sous main de Justice, avec des problématiques judiciaires, éducatives, personnelles multiples qui les empêchent d'intégrer de façon autonome et complète la société.

Ces personnes sont orientées aujourd'hui principalement par le SPIP et l'AAE44. Mais tout autre professionnel peut faire une orientation. Toute personne peut même venir d'elle-même, sous la condition d'une référence socioprofessionnelle existante avant le début du parcours

Les critères d'entrée dans le parcours : Envie / Capacité d'engagement / Perception de l'utilité du parcours.

### Annexe 3 : compte de résultat 2022 de l'association Permis de Construire

COMPTE DE RÉSULTAT DE L'EXERCICE			Exercice clos le 31/12/2022	Exercice clos le 31/12/2021	
<b>PRODUITS</b>	<b>PRODUITS D'EXPLOITATION</b>	Ventes de marchandises			
		Ventes de dons en nature			
		Production vendue	Biens		
			Services	23 073.35	
		Subventions d'exploitation	135 400.00	55 999.00	
		Cotisations & dons	169 694.95	231 991.67	
		Autres produits			
	<b>Total des produits d'exploitation ( I )</b>	<b>328 168.30</b>	<b>287 990.67</b>		
	<b>PRODUITS FINANCIERS</b>	Produits financiers de participation			
		Autres intérêts et produits assimilés			
		Produits nets sur cession de valeurs mobilières de placement			
	<b>Total des produits financiers ( II )</b>				
		Produits exceptionnels ( III )	3 141.23	1 853.81	
	<b>Total des produits ( I + II + III )</b>		<b>331 309.53</b>	<b>289 844.48</b>	
<b>ÉVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE</b>					
	Bénévolat	21 760.00	23 705.00		
	Prestations en nature				
	Dons en nature				
<b>CHARGES</b>	<b>CHARGES D'EXPLOITATION</b>	Achats de marchandises			
		Achats de matières premières et autres approvisionnements	3 715.33	5 360.70	
		Autres achats et charges externes	74 136.52	61 998.75	
		Salaires et traitements	200 398.04	160 091.70	
		Charges sociales	62 934.99	47 023.98	
		Dotations aux amortissements, dépréciations, provisions et engagements	Sur immobilisations	1 324.02	1 446.51
			Sur actif circulant		
			Engagements à réaliser sur ressources affectées		
		Autres charges	315.00	794.88	
	<b>Total des charges d'exploitation ( IV )</b>	<b>342 823.90</b>	<b>276 716.52</b>		
	<b>CHARGES FINANCIÈRES</b>	Intérêts et charges assimilées			
		Charges nettes sur cession de valeurs mobilières de placement			
	<b>Total des charges financières ( V )</b>				
		Charges exceptionnelles ( VI )	272.33	1 100.00	
<b>Total des charges ( IV + V + VI )</b>		<b>343 096.23</b>	<b>277 816.52</b>		
<b>ÉVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE</b>					
	Bénévolat	21 760.00	23 705.00		
	Prestations en nature				
	Dons en nature				
<b>BÉNÉFICE DE L'EXERCICE</b>				<b>12 027.96</b>	
<b>PERTES DE L'EXERCICE</b>			<b>11 786.70</b>		

#### **Annexe 4 : composition du Conseil d'Administration**

Monsieur Cyril Maury (Président),  
né le 17 novembre 1950,  
résidant 2B rue Evariste Luminais-44000 Nantes,  
retraité(ancien dirigeant de société).

Monsieur Paul Bazireau,  
né le 23mars 1960,  
résidant 19 rue des Roses 44100 Nantes  
Retraité (ancien directeur d'entreprise)

Monsieur Jean-François Bouilland (Trésorier),  
né le 12 décembre 1946, résidant 3 rue Piron -44000 Nantes,  
retraité (ancien directeur associatif).

Monsieur Philippe Blanc,  
né le 28 septembre 1964,  
résidant 66 rue Bonne Garde -44230Saint-Sébastien-sur-Loire,  
Consultant commercial.

Madame Jacquie Braud-Lecardeur,  
née le 29 décembre 1950,  
résidant 1Place de la Petite Hollande -44000 Nantes,  
dirigeante de société.

Monsieur Guillaume Briend,  
né le, résidant,  
Directeur associatif

Madame Peggy Destres-Baron,(Secrétaire)  
née en 1973,  
résidant,  
dirigeante agence de communication.

Madame Anne Postic,  
née le 17/12/1965,  
résidant 130 rue Amiral Du Chaffault 44100 Nantes  
dirigeante, coach

Monsieur Dominique Raimbourg,  
né le 28 avril 1950,  
résidant 35 rue du frère Louis -44200 Nantes,  
retraité (ancien avocat et député).

Monsieur Jacques Tremintin,  
né le 28 mars 1958,  
résidant 93 rue de toutes aides -44600 Saint-Nazaire,  
retraité (ancien travailleur social en protection de l'enfance)

## **Annexe 5 : analyse de la situation immobilière**

A la prise de mes fonctions de directrice de l'association Permis de Construire, le sujet de l'inadéquation des locaux nantais m'a tout de suite été évoqué par l'équipe, le directeur en partance et le président. Les raisons évoquées :

Le manque de salles d'entretien sur certaines journées

L'utilisation des salles d'autres associations du pôle en dehors de toute convention

Le manque de bureaux (8 bureaux disponibles alors même que l'équipe est de 9 personnes au total et que l'association accueille régulièrement deux autres salariés de l'association Permis de Construire France).

La difficile appropriation des lieux, l'association étant hébergé au sein d'un pôle associatif dont la mairie évoque sa destruction (le pôle est au sein de la zone d'aménagement concerté (Zac) Pirmil-Les Isles, quartier dont le réaménagement est prévu sur la période 2022-28)

L'implantation au sein d'un quartier identifié comme étant un lieux de trafic de stupéfiants.

Pour ma part, l'observation de l'activité ces derniers mois m'a permis de repérer d'autres difficultés liées aux locaux :

L'inadaptation à l'activité :

certaines salles se situent en bout de couloir avec une isolation telle que l'on ne peut pas entendre les sons extérieurs (le cas d'une agression physique dans les locaux a démontré que les cris depuis le hall n'étaient pas entendus dans la salle pouvant questionner la sécurité des personnes).

l'implantation physique des bureaux impacte également le quotidien des professionnels : les deux salles de bureaux sont les premières pièces qui font face à l'escalier ; en conséquence les bénéficiaires y entrent fréquemment alors même qu'il s'agit d'un espace dédié aux professionnels pour leur temps administratif. Le hall en haut de l'escalier en colimaçon est étroit et fait un cercle autour de la cage d'escalier. Nombreux sont les bénéficiaires qui « tournent » dans ce hall ayant des difficultés à s'asseoir pour attendre leur rendez-vous. Les espaces présentent également de nombreux recoins qui ne permettent pas une bonne visibilité notamment dans les couloirs.

les locaux sont situés au premier étage sans balcon ou espace extérieur qui serait pourtant utile en raison de la typologie du public (besoin d'espace ouvert pour éviter de rappeler l'enfermement que certains ont connu, besoin d'un espace fumeur...)

La faible signalétique qui donne une impression d'association « cachée » au fond d'un pôle associatif et l'absence de visibilité sur la rue (en dehors de l'interphone). Ce constat n'est ni positif pour les bénéficiaires qui viennent à notre rencontre ni pour les entreprises et partenaires que nous faisons venir.

Les problèmes de sécurité en raison 1° d'une porte d'entrée du pôle associatif qui a été régulièrement forcée et s'ouvre facilement sans action à distance depuis l'interphone 2° d'une absence de visio à l'entrée ne permettant pas de savoir qui entre.

Les locaux mal entretenus par la Ville (traces visibles de dégât des eaux)

La contradiction des bâtiments avec la recherche de l'association de proposer un cadre de travail cohérent avec le plan RSE de l'association

Absence de garage à vélos

Pas de tri sélectif possible

Chauffage électrique énergivore



*Escalier en colimaçon dont l'arrivée fait face aux deux bureaux administratifs.*



*Des couloirs avec recoins qui ne permettent pas une bonne visibilité des espaces et du passage.*



*Traces visibles de dégât des eaux*

A ces constats, s'ajoutent des réflexions de l'association autour de son offre d'accompagnement et de sa potentielle évolution en raison des besoins émergents du public. Problématique d'hébergement forte ; troubles psy en augmentation ; rupture fréquente des parcours de soin, accès à l'emploi en milieu ordinaire complexe, reconnaissance de handicap nécessaire, sont autant d'enjeux sur lesquels l'association envisage de proposer des nouvelles réponses en interne ou en partenariat.

Si la volonté d'offrir un nouveau cadre d'intervention aux professionnels et un nouveau lieu d'accueil des bénéficiaires à Nantes est forte, certains aspects positifs des locaux actuels sont à prendre en compte pour comprendre les raisons pour lesquelles le projet n'a pas encore débuté :

L'implantation géographique en proximité de l'arrêt Pirmil offre de nombreuses possibilités d'accès en transport en commun (tram et bus), notamment pour un public ayant des difficultés de mobilité (repérage dans l'espace et le temps complexe pour certains, absence de permis et voiture pour la très grande majorité) ;

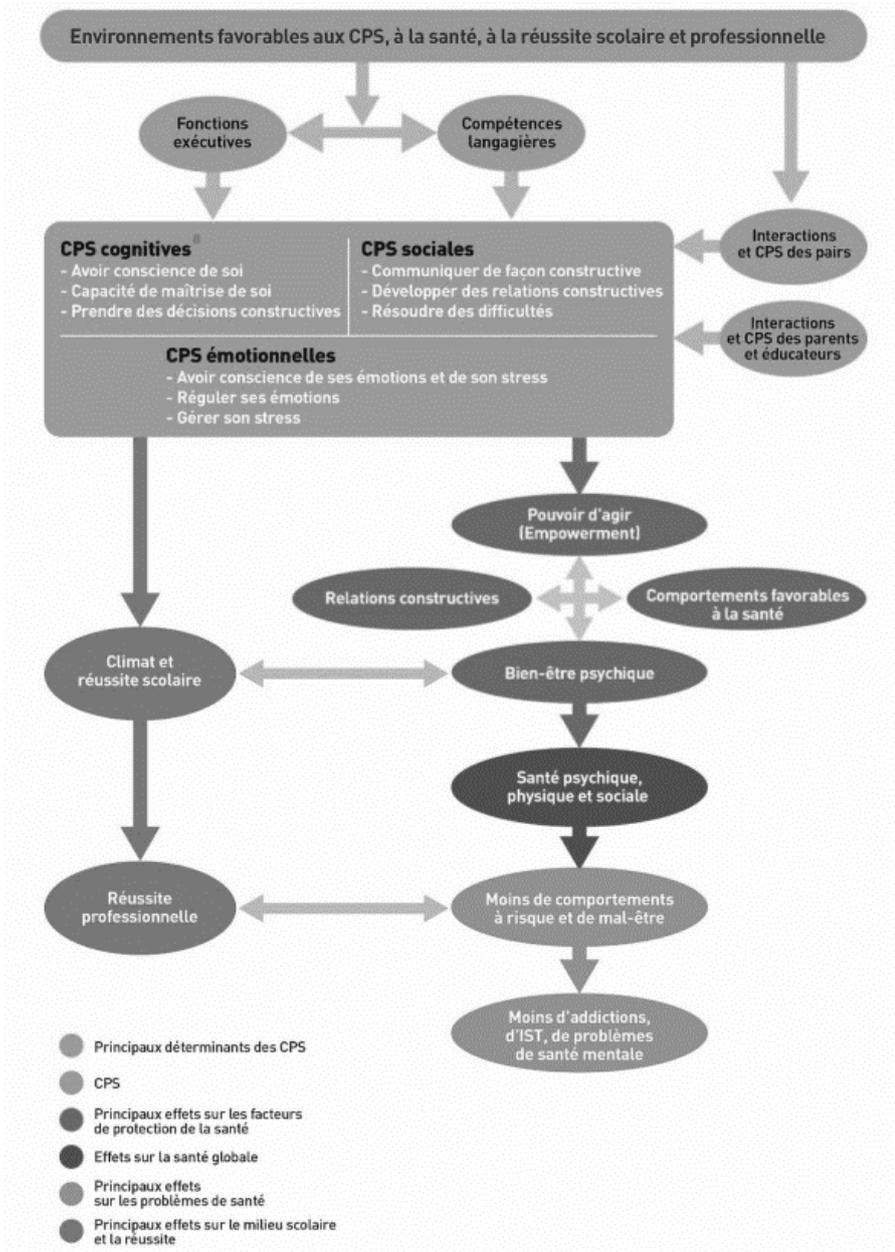
La situation géographique sud Loire est appréciée des salariés qui résident en proximité et sont nombreux à se rendre aux bureaux en vélo ;

Le cout des locaux est quasi nul.

Le diagnostic de situation montre une nécessité de déménagement du site nantais dans des locaux plus adaptés à l'activité et à ses valeurs. Ce projet doit être conduit avec un cadrage des besoins et des contraintes notamment financières.

## Annexe 6 : Schéma des interactions entre les CPS et les déterminants de santé

Issu du rapport d'octobre 2022, Santé Publique France schématise les CPS





CAQUINEAU

Noémie

Septembre 2023

**Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement  
ou de service d'intervention sociale**

**ETABLISSEMENT DE FORMATION : ARIFTS Site Nantais**

**STRUCTURER LE DISPOSITIF DE RÉINSERTION DES PERSONNES PLACÉES  
OU PASSÉES SOUS MAIN DE JUSTICE PORTÉ PAR UNE ASSOCIATION DE  
L'ESS EN DIVERSIFIANT ET PERSONNALISANT LES RÉPONSES  
D'ACCOMPAGNEMENT**

**Résumé :**

Ce mémoire aborde dans une première partie la place de la prison dans le dispositif judiciaire qui vise la répression et la privation mais n'intègre que trop peu la vocation d'insertion à laquelle les sortants de détention auront à se confronter à leur sortie. Les effets de la détention sur un public déjà fragilisé en amont du passage en prison sont détaillés et permettent d'identifier les différentes vulnérabilités observées chez les personnes passées ou placées sous main de justice : carence éducative, précarité, souffrance psychique, isolement. Si le passage en prison est une rupture de plus dans ces parcours de vie qui ont connu d'autres difficultés non surmontées (placement dans l'enfance, migration notamment), celle-ci vient renforcer la perte de confiance en soi.

Face à ces besoins importants, les politiques publiques n'apportent aucune réponse globale aux personnes placées ou passées sous main de justice qui auront ainsi à construire un parcours d'insertion morcelé entre les différents dispositifs de droit commun. La présentation de Permis de Construire permet d'identifier la pertinence de sa réponse globale et sans limite de temps : le temps laissé au temps et la posture d'accompagnement choisie par cette association apportent un cadre favorable à l'adhésion des personnes en rupture qui expérimentent un nouveau lien social, en confiance. Le diagnostic établi laisse néanmoins apparaître des fragilités tant sur l'offre d'accompagnement que sur l'aspect économique ou stratégique de l'association.

Dans la seconde partie, en prenant l'exemple des besoins de santé, et notamment de santé mentale, des personnes accompagnées, je viens démontrer comment l'association peut se saisir de cette question pour structurer son dispositif d'insertion avec une plus grande diversité de réponses qui favorisera un passage en parcours pour s'adapter au mieux aux différents besoins observés.

Dans la dernière partie, j'illustrerai la traduction opérationnelle de cette stratégie par la mise en place d'une nouvelle réponse : un groupe d'entraide mutuelle qui souligne la posture d'intervention de l'association, celle d'un soutien au développement du pouvoir d'agir pour reconstruire un projet de vie et s'engager sur le chemin de la désistance.

**Mots clés :**

Personne sous main de justice, détention, santé mentale, souffrance psychique, précarité, développement du pouvoir d'agir, logique de parcours, diversification de l'offre

*L'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*