



227

NUMÉRO

Vendredi 17 février 2006

## NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

« LES CONDITIONS DE LA  
REINSERTION  
SOCIOPROFESSIONNELLE  
DES DETENUS EN FRANCE »

La prison répond à une double logique, punitive d'une part, puisqu'il s'agit d'accomplir une peine, préventive d'autre part, puisqu'il s'agit pour la société de se protéger. Au nom même de la nécessaire protection de la société, il faut se donner les moyens d'assurer une meilleure réinsertion socioprofessionnelle des détenus.

RAPPORTEUR :  
DONAT DECISIER

AU NOM DE LA SECTION DES  
AFFAIRES SOCIALES  
PRÉSIDIÉE PAR  
HUBERT BRIN

En effet, la persistance d'un taux de récidive élevé dans notre pays a conduit le Conseil économique et social à s'interroger, à la fois, sur les causes de cette situation et sur les conditions de la réinsertion des détenus.

Plus précisément, l'avis du Conseil économique et social formule de nombreuses propositions en vue de favoriser la réinsertion des personnes détenues. Plusieurs de ces propositions nécessitent des prolongements législatifs.

Assemblée plénière  
des 21 et 22 février 2006

C'est pourquoi, le Conseil économique et social appelle de ses vœux l'élaboration d'une loi pénitentiaire. Cela s'impose d'autant plus du fait de l'adoption, le 11 janvier 2006, de la Recommandation - au demeurant tout à fait concordante avec les préconisations de cet avis - du Conseil de l'Europe sur les règles pénitentiaires européennes.

- Publication 01 44 43 60 47  
Service de la communication
- Diffusion 01 44 43 63 30  
Service des archives et de la distribution
- Service de presse 01 44 43 61 25/21
- ISSN1767-8188

■ [www.ces.fr](http://www.ces.fr)

## **I - LA RÉINSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE DES DÉTENUS DOIT S'IMPOSER COMME UNE RÉELLE PRIORITÉ DE LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE**

### *A - LE CONSTAT*

Consacrée par les textes, la mission de réinsertion socioprofessionnelle des détenus est cependant mal reconnue dans les faits : les personnels d'insertion et de probation représentent à peine 9 % des effectifs totaux de l'administration pénitentiaire et la part consacrée à cette mission environ 11 % de son budget. Cette mission s'impose d'autant plus que la population carcérale, très désocialisée, cumule les difficultés, qu'elles soient d'ordre social ou sanitaire.

### *B - LES PROPOSITIONS*

C'est pourquoi le Conseil économique et social préconise notamment de fonder la réinsertion des détenus sur trois exigences :

- **une exigence sociale** visant en amont à lutter effectivement contre la pauvreté, les précarités et les exclusions, à mettre un terme à la pénalisation des troubles psychiatriques par la mise en œuvre d'une véritable politique de santé mentale ;

- **une exigence politique** au regard de la lutte contre la récidive (52 % des personnes sorties de prison entre 1996 et 1997 ont de nouveau fait l'objet d'une condamnation dans les cinq années suivant leur libération) en développant les aménagements de peine, en mettant en place pour les condamnés les plus dangereux des dispositifs d'évaluation et de suivi de la dangerosité, en renforçant les moyens des services chargés de l'application des peines, qu'il s'agisse des juges de l'application des peines ou des services pénitentiaires d'insertion et de probation ;

- **une exigence humaniste** visant à donner un sens à la peine. La prison ne doit s'envisager que comme l'ultime recours et il importe de penser davantage la sanction en termes de réparation dans un contexte éducatif. Pour ce faire, des dispositions légales doivent être prises pour limiter strictement le recours à la détention provisoire, faire droit au principe de la présomption d'innocence et ne pas faire subir à des personnes une peine à laquelle elles n'ont pas été condamnées. Il faut dans cette logique développer les alternatives à l'incarcération ; à l'instar des établissements pour peine, il faut appliquer dans les maisons d'arrêt le principe selon lequel il ne doit y avoir qu'une personne là où il n'y a qu'une place et fixer sur cette base un taux d'occupation maximum.

## **II - LES OBSTACLES À LA RÉINSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE DES DÉTENUS PENDANT LA DÉTENTION DOIVENT ÊTRE LEVÉS**

### *A - LE CONSTAT*

Des efforts ont été réalisés en matière de construction et de rénovation ou encore en matière de recrutement et de formation des personnels, mais l'état général du parc pénitentiaire, vétuste et mal adapté, complique la procédure d'affectation des détenus et les effectifs des personnels pénitentiaires restent insuffisants, notamment au regard des taux d'encadrement constatés dans les autres pays européens.

Les conditions de détention, particulièrement difficiles, voire indignes de notre pays, ne sont guère tournées vers la réinsertion des détenus, du fait notamment de la surpopulation carcérale, de situations d'indigence inacceptables ou de modalités précaires de maintien des liens familiaux. Il en va de même en ce qui concerne la formation professionnelle rémunérée qui touche moins de 9 % des personnes détenues ; enfin, le travail carcéral, élément fortement structurant de la réinsertion des détenus, n'est pas abordé de manière satisfaisante. La suppression, au demeurant nécessaire, du travail obligatoire en 1987 ne s'est pas accompagnée de la reconnaissance d'un droit au travail ni du droit du travail ; l'offre d'emploi est généralement faible dans les établissements, la rentabilité du travail étant affectée par de fortes contraintes internes (gestion du temps carcéral) et externes ; enfin, le travail en prison est encadré par une réglementation minimaliste et exorbitante du droit commun ; il se caractérise par la faiblesse des rémunérations ainsi que par une couverture sociale lacunaire.

### *B - LES PROPOSITIONS*

A ce constat répondent trois séries de propositions :

- **humaniser les conditions de détention.** Ainsi, dans cet objectif, l'encellulement individuel doit être la règle, sauf dans l'intérêt du détenu ou à sa demande ; les conditions d'hygiène et d'accès des installations sanitaires doivent être améliorées et protéger l'intimité du détenu. Les personnes dont l'état de santé mentale n'est pas compatible avec la détention en prison devraient être orientées et soignées dans des établissements spécialement conçus à cet effet. Les prix des produits « cantinables » doivent être abordables et certains produits d'hygiène ou certains services de base devraient être fournis gratuitement.

Par ailleurs, la personne détenue est et reste un être humain et un sujet de droit et doit être traitée comme tels. Dans cet esprit, les règles de discipline devraient être homogènes entre établissements de même nature, les conditions de détention et le traitement des détenus contrôlés par des instances indépendantes et leurs conclusions rendues publiques. Sous réserve des impératifs de sécurité, la possibilité pour les détenus de s'exprimer sur les questions touchant à leur détention devrait leur être reconnue.

**· renforcer les dispositifs de réinsertion sociale des personnes détenues :**

- la lutte contre les situations d'indigence nécessite en particulier le relèvement sensible du seuil d'indigence et l'attribution d'une aide matérielle en conséquence dès le constat de ce seuil. Au-delà de cette mesure immédiate, le Conseil économique et social invite les Pouvoirs publics à mettre en place une commission qui sera chargée d'examiner les conditions d'attribution d'un minimum de ressources en faveur des détenus indigents ;

- en outre, notre Assemblée préconise le développement des Unités expérimentales de visites familiales (UEVF) permettant aux personnes détenues de passer quelques heures dans une intimité préservée avec les membres de leur famille ;

- de plus, il importe de renforcer les programmes éducatifs et la formation, notamment en matière de lutte contre l'illettrisme et d'enseignement. A cet égard, des dispositions devraient être prises pour considérer l'instruction au même titre que le travail et inciter la personne détenue à ne pas y renoncer ;

- enfin, en matière de formation professionnelle des personnes détenues, il serait souhaitable que les régions soient plus impliquées et tirent toutes les conséquences de la compétence de droit commun dont elles jouissent en la matière.

**· améliorer les conditions de travail et d'emploi des personnes détenues.** Pour répondre à cet objectif notre Assemblée propose d'agir sur quatre fronts :

- mieux concilier travail et formation ou enseignement, étendre dans les ateliers le principe de la journée continue ;

- privilégier le travail « hors les murs » par le développement des aménagements de peine, essentiellement le placement à l'extérieur et le régime de semi-liberté, permettant une transition entre milieu carcéral et milieu ordinaire ;

- accroître l'offre de travail pénitentiaire en dotant la RIEP, dans le cadre du statut d'établissement public, de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et renforcer l'attractivité du travail pénitentiaire, enfin faciliter l'accès à la commande publique, actuellement limitée, notamment dans le cadre de l'attribution des marchés publics ;

- rapprocher le statut du détenu-travailleur du droit commun du travail. A cet effet, le Conseil économique et social, dans le droit fil de son avis rendu en 1987, préconise l'instauration d'un contrat d'engagement comparable au contrat de travail et auquel serait associé un certain nombre de garanties sociales. De même, en cas de litige relatif au travail, des procédures de recours devraient être mises en place. Il importe enfin de relever significativement le niveau du seuil minimum de rémunération (SMR) et de l'harmoniser.

### **III - LA SORTIE DE PRISON DOIT ÊTRE MIEUX PRÉPARÉE ET PLUS ENCADRÉE**

#### *A - CONSTAT*

Moment particulièrement crucial, la sortie de prison doit être anticipée, préparée, accompagnée en vue de favoriser la réinsertion des personnes détenues et prévenir ainsi les risques de récidive. Or les dispositifs d'aménagements de peine, véritables sas de sortie, sont insuffisamment utilisés, la coordination entre l'institution pénitentiaire et les acteurs sociaux, institutionnels et associatifs reste hésitante, la prise en charge sociale fragmentée. Enfin, les obstacles à l'embauche liés au casier judiciaire limitent la réinsertion des personnes en réduisant les possibilités d'emploi, notamment dans la fonction publique.

#### *B - PROPOSITIONS*

**Afin de favoriser la préparation à la sortie, le Conseil économique et social estime nécessaire :**

- de mettre en place un véritable projet de sortie, s'appuyant sur la panoplie désormais large des aménagements de peine, permission de sortir, placement extérieur, semi-liberté, liberté conditionnelle, voire placement sous surveillance électronique ;

- de développer les partenariats entre institutions, collectivités territoriales et associations pour assurer une continuité dans l'accompagnement des personnes ;

- de consolider les dispositifs d'accompagnement et de suivi postcarcéral, en particulier par la généralisation du dispositif existant en Ile-de-France (SRAIOPS), par un financement adéquat et sécurisé des associations œuvrant dans ce domaine, par le désenclavement des établissements pénitentiaires grâce à leur transformation en établissements publics ;

- de lever certains obstacles à l'emploi liés au casier judiciaire, notamment dans la fonction publique, de rechercher les moyens par lesquels il ne serait plus possible pour un employeur d'exiger un « casier judiciaire vierge », exception faite pour certains emplois ou secteurs d'activité.

## NOTE FLASH

**DONAT DECISIER**

Né le 10 avril 1949 à Bongor (TCHAD)

Marié, père de trois enfants

1975 : diplômé de l'IEP de LYON  
- concours d'Attaché  
d'administration centrale

**Conseil économique et social**

**Depuis 1993** : conseiller économique et social au titre de la CGT

**Depuis 1999** : vice-président de la section des Affaires sociales

**24 février 1999** : rapporteur de l'avis sur « *L'accompagnement des personnes en fin de vie* ».

**Carrière administrative :**

Attaché principal d'administration centrale de première classe au ministère des Affaires sociales.

**Parcours militant :**

**1986-2006** : conseiller confédéral à la Confédération générale du travail

Actuellement, responsable de l'activité « *Environnement Développement Durable* » de l'Espace Syndicalisme et Société

**1986-2004** : chargé des questions de Sécurité sociale (assurance maladie et financement) à la CGT

**1991-2004** : administrateur de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), responsable de la délégation CGT et président de la « *Commission d'action sanitaire et sociale* » (2001-2004)

Administrateur de l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) et président de la « *Commission Qualité* »

## « LES CONDITIONS DE LA REINSERTION SOCIO-PROFESSIONNELLE DES DETENUS EN FRANCE »

**Rapporteur : DONAT DECISIER**

Bien qu'inscrite dans la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, la mission de réinsertion des détenus reste insuffisamment prise en compte et les résultats dans ce domaine sont peu probants. En vue de favoriser la réinsertion socioprofessionnelle des détenus, l'avis du Conseil économique et social comporte de nombreuses propositions concrètes qui s'articulent autour de trois orientations majeures :

### I - Faire de la réinsertion des détenus une réelle priorité de la politique pénitentiaire

#### A - Une exigence sociale afin de briser la chaîne des exclusions

- En amont, intensifier la lutte contre les exclusions ;
- Mettre un terme à la pénalisation des troubles psychiatriques ;
- Lancer une étude sur les causes de la sur-représentation des étrangers et des populations issues de l'immigration afin d'enrayer ce phénomène

#### B - Une exigence politique afin de mieux lutter contre la récidive

- Mieux organiser et développer les aménagements de peine ;
- Améliorer l'évaluation et la prise en compte de la dangerosité des détenus ;
- Renforcer les effectifs des services chargés de l'application des peines

#### C - Une exigence humaniste visant à donner un sens à la peine

- Développer les alternatives à l'incarcération ;
- Ne pas se résigner à l'augmentation continue de la population carcérale ;
- Considérer le détenu en tant que sujet de droit ;
- Mieux prendre en compte les droits des victimes

### II - Améliorer les conditions de vie, de formation et de travail en détention

#### A - Humaniser les conditions de détention

- Améliorer les conditions générales de détention ;
- Introduire davantage d'équité, de droit et de citoyenneté en détention

#### B - Renforcer les dispositifs favorisant la réinsertion sociale des détenus

- Renforcer la lutte contre l'indigence en détention ;
- Adapter l'organisation pénitentiaire afin de maintenir et de développer les relations familiales ;
- Renforcer les programmes éducatifs et de formation ;

#### C - Améliorer les conditions de travail et d'emploi des détenus

- Mieux concilier travail et formation ;
- Privilégier autant que possible le travail « hors les murs » ;
- Accroître l'offre de travail pénitentiaire ;
- Rapprocher le statut du détenu-travailleur du droit commun du travail

### III - Renforcer la préparation à la sortie et le suivi postcarcéral

#### A - Favoriser le recours aux dispositifs de préparation à la sortie

#### B - Développer les partenariats entre institutions, collectivités territoriales et associations

#### C - Consolider les dispositifs d'accompagnement et de suivi postcarcéral

#### D - Lever les obstacles à l'emploi liés au casier judiciaire